

JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 8 No. 3 Desember 2003



ANTARA INFORMALISASI, JAMINAN SOSIAL, DAN PENGORGANISASIAN BURUH

ISSN 1411-0024

JURNAL **ANALISIS SOSIAL**

Vol. 8 No. 3 Desember 2003

Penanggung Jawab

Haswinar Arifin

Redaksi

Rini Andrijani
Resmi Setia M. S.
Maria Dona

Penyunting Bahasa

Sonya Indriati Sondakh

Penerjemah

Ian Ramsdale

Penata Letak & Perancang Kulit

Pamuji Slamet

Alamat Penerbit & Redaksi

Jl. Cilamaya 7, Bandung 40115
Telp. (022) 4235526
Faks. (022) 4260875
E-mail: akatiga@indosat.net.id
Homepage: www.akatiga.or.id

ISSN 1411-0024
Terbit 3 kali setahun
Sejak 1996

Daftar Isi

Informalisasi, Jaminan Sosial, dan Pengorganisasian Buruh _____	v
Between Informalization, Social Security and Organizing Workers _____	xi

● **BAHASAN UTAMA**

Informalisasi dan Tantangan Perburuhan Wahyu W. Basjir _____	1
UU KETENAGAKERJAAN dalam Konteks Gejala Informalisasi Hubungan Kerja dalam UUK: Legalisasi "Perbudakan Modern"? Surya Tjandra _____	21
Upaya Memperbaiki Pekerja Sektor Informal Melalui Jaminan Sosial Keppi Sukesri _____	35
Nelayan Bagan: Sektor Usaha yang Independen dan Berbagai Bentuk Jaminan Sosial Dadi Suhandi _____	61
Makna Welfare dan Well-being bagi Buruh Informal Anne Friday Safaria _____	77

Informalisasi, Coping Strategies, dan Pengorganisasian Buruh <i>Resmi Setia M.S</i> _____	97
---	-----------

Pengorganisasian Pekerja di Luar Tempat Kerja: Membangun Kembali Kekuatan Buruh di Tingkat Komuniti <i>Maria Dona</i> _____	119
---	------------

● **RUANG METODOLOGI**

Merekam Kekuatan Arus Bawah <i>Hilmar Farid</i> _____	143
---	------------

● **RESENSI BUKU**

Terobosan Ke Arah "Jaminan Sosial Untuk Semua" <i>Marsen S. Naga</i> _____	155
--	------------

Antara Informalisasi, Jaminan Sosial, dan Pengorganisasian Buruh

Topik utama edisi kali ini adalah seputar masalah informalisasi pekerjaan dan pekerja di sektor informal serta kaitannya dengan jaminan sosial dan pengorganisasian para pekerja di sektor ini. Informalisasi hubungan-hubungan kerja di sektor kegiatan ekonomi yang bersifat formal merupakan gejala yang sudah cukup lama terjadi di Indonesia. Demikian pula halnya dengan persoalan pekerja di sektor informal. Walaupun demikian, sejak tahun 1970-an kedua gejala tersebut tampak sebagai bidang studi dan perdebatan yang terpisah. Hal ini mungkin disebabkan karena kaitan sebab-akibat di antara kedua gejala tersebut masih kurang jelas menampilkan dirinya. Informalisasi masih dilihat sekadar sebagai proses efisiensi yang dilakukan oleh industri, sedangkan para pekerja sektor

informal lebih sering dipandang sebagai efek dari membludaknya tenaga kerja di sektor pertanian dan sebagai kegiatan ekonomi transisi (ada juga yang mengatakan ekonomi residu) yang akan hilang dengan sendirinya ketika industrialisasi dan modernisasi berjalan sesuai dengan harapan para pakar yang merancanginya.

Karena kegiatan ekonomi informal dilihat sebagai sektor 'sampingan', 'residu', 'transisional', atau 'tradisional' yang akan segera memudar dan digantikan oleh kegiatan-kegiatan ekonomi utama yang lebih modern, maka isu jaminan sosial dan pengorganisasian di kalangan pelaku ekonomi informal menjadi tampak kurang relevan untuk diterapkan kepada sektor yang pada saat itu diperkirakan akan punah.

Namun demikian, dalam waktu 8-10 tahun belakangan ini, kita menyaksikan sejumlah perkembangan ke arah yang berbeda dari apa yang diharapkan. Fakta yang cukup jelas memperlihatkan bahwa dalam kenyataannya sektor informal bukan hanya tetap ada melainkan juga bertambah. Di banyak negara, jumlah mereka umumnya berkisar 60%-90% dari angkatan kerja yang ada. Berbagai pengamat yang memperhatikan kegiatan ekonomi informal semakin yakin bahwa kegiatan ini bukan residu. Ia juga bukan hanya sekadar 'bemper' bagi mereka yang terpentol dari sektor formal. Eksistensi dan peningkatan jumlah pesertanya memperlihatkan bahwa bagi rakyat kecil kegiatan ini merupakan kegiatan ekonomi utama yang menghidupi mereka dan juga keturunannya.

Efisiensi industri, yang pada masa lalu lebih dilihat sebagai strategi lokal yang juga sekaligus membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat desa dan kota yang tidak terserap oleh pertanian atau industri, sekarang menjadi semakin intens dilakukan sebagai sebuah strategi global. Di kalangan industriawan, informalisasi, subkontrak, dan *outsourcing* merupakan suatu strategi manajemen yang sangat ampuh untuk

mendapatkan keuntungan yang maksimal. Strategi ini telah mengubah ujud mereka dari pengusaha yang memproduksi sendiri menjadi koordinator yang mengatur bagaimana, di mana, kapan, dan siapa pihak lain yang akan memproduksi barang dan jasa atas nama perusahaan yang dimiliki para koordinator tersebut. Berbagai kegiatan produksi yang tadinya dilakukan di satu tempat yang terkonsentrasi, sekarang dipecah-pecah menjadi komponen-komponen kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang berbeda, di tempat yang berbeda, dan juga waktu yang berbeda. Dengan sistem seperti itu, ada banyak kegiatan produksi yang tersebar di berbagai negara dan tampak terpisah-pisah, dan dalam kenyataannya adalah kepanjangan tangan dari satu pusat kendali tertentu, yaitu para pemilik modal besar. Di masing-masing negara, proses pengalihan kegiatan produksi juga tidak berhenti. Unit-unit produksi di tingkat yang lebih rendah kembali disubkontrakkan kepada pihak lain. Pada mata rantai yang terbawah dari sistem raksasa itu, kita dapat menemukan para pekerja rumahan, pekerja lepas yang menurut kriteria para pakar disebut sebagai pekerja informal yang tidak diatur oleh peraturan hubungan-hubungan kerja

formal dan juga tidak mendapatkan hak-hak yang seyogyanya dapat dinikmati oleh mereka yang bekerja di sektor formal.

Namun demikian, seperti yang telah dibahas di atas, kali ini mereka yang digolongkan sebagai pelaku ekonomi informal bukanlah pengusaha independen yang sedang melakukan kegiatan tradisional yang sebentar lagi akan punah. Dalam konteks perkembangan sistem produksi yang mutakhir, kehadiran mereka ini merupakan suatu keharusan yang sangat diperlukan oleh sistem produksi yang sangat modern.

Di negara-negara berkembang, strategi produksi seperti itu juga telah mengakibatkan terjadinya peningkatan PHK yang tidak kalah dahsyatnya dengan PHK yang terjadi pada masa krisis moneter. Dalam konteks seperti itu, PHK menjadi strategi yang memungkinkan industri-industri tertentu dapat dengan fleksibel mengatur kebutuhan tenaga kerjanya, selain mengurangi biaya dan kewajiban ikutan lainnya yang biasanya harus diberikan pegawai formal dari sebuah perusahaan. Selain itu, kebutuhan untuk menjadi sebuah kegiatan ekonomi yang fleksibel itu juga telah menyebabkan kehadiran (dan juga kepergian) sebuah kegiatan produksi yang

dilakukan di suatu tempat menjadi sesuatu yang tidak dapat ditentukan secara pasti. Apa yang dilakukan oleh sebuah pabrik besar di suatu tempat hampir tidak berbeda dengan sebuah warung kecil: mereka bisa membuka dan menutup usaha mereka sesuai dengan kebutuhan pemiliknya.

Dalam konteks pembahasan jurnal kali ini, ada beberapa implikasi penting dari gejala di atas. *Pertama*, kegiatan ekonomi informal, termasuk para pekerja dan pelakunya, sekarang tidak lagi bisa dilihat sebagai kegiatan sampingan atau residu, melainkan justru sebagai kepanjangan tangan yang sangat dibutuhkan oleh kegiatan ekonomi modern, besar, dan bersifat internasional. Oleh karenanya, nasib dan kesejahteraan para pekerja yang ada di dalam sektor ini juga sangat ditentukan oleh gerak modal dan keputusan-keputusan 'sang koordinator' yang berada di sektor formal.

Kedua, bagi pekerja di sektor informal yang merupakan kepanjangan tangan industri besar, kewajiban mereka sebenarnya tidak jauh berbeda dengan para pegawai yang statusnya resmi. Perbedaannya adalah hubungan-hubungan produksi yang terjadi tidak diatur oleh

peraturan-peraturan yang formal. Hal ini mengakibatkan perlindungan dan berbagai hak yang biasanya diperoleh pegawai tetap tidak dapat dinikmati oleh mereka yang bekerja di sektor informal. Oleh karenanya, perlindungan dan jaminan sosial di sektor informal merupakan sebuah isu yang perlu dipikirkan dan ditindaklanjuti secara lebih serius.

Ketiga, proses informalisasi dan PHK yang menjadi bagian integral dari strategi informalisasi itu telah menyebarkan basis pengorganisasian buruh yang bersandar pada para pekerja di sektor formal menjadi goyah. Satu demi satu anggota mereka terpreteli oleh proses informalisasi, PHK, dan praktik-praktik subkontrak. Bila fleksibilitas pengaturan tenaga kerja dan proses informalisasi tidak disikapi dengan tepat, eksistensi organisasi, pengorganisasian, dan posisi tawar pekerja kemungkinan besar akan semakin surut ke titik yang tidak berarti. Padahal, pada saat ini pengorganisasian untuk memperjuangkan dan mengurus hak dan kesejahteraan pekerja yang seharusnya diatur secara lebih adil sedang sangat dibutuhkan. Oleh karenanya, isu pengorganisasian dan organisasi para pelaku dan pekerja di

sektor informal menjadi sangat relevan untuk dipersoalkan.

Artikel-artikel di dalam jurnal edisi ini pada dasarnya mencoba untuk mengupas dan memperjelas proses informalisasi dan berbagai konsekuensinya bagi para pekerja, serta memberikan beberapa usulan dalam rangka menghadapi perkembangan-perkembangan tersebut di atas. Tulisan **Wahyu W. Basjir** berusaha untuk memaparkan proses informalisasi sebagai sebuah konsekuensi dari proses-proses ekonomi di tingkat makro. Melalui tulisannya, Basjir berusaha memperlihatkan bahwa proses informalisasi pada dasarnya bukan efek samping melainkan bagian yang melekat dari kebijakan ekonomi neoliberal. Proses ini, menurutnya, merupakan sebuah tantangan yang perlu disikapi dengan cermat oleh ekonom maupun oleh aktivis perburuhan.

Gejala informalisasi juga berkaitan erat dengan aspek kebijakan dan hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam tulisan **Surya Tjandra** diperlihatkan bagaimana praktik-praktik informalisasi, subkontrak, dan *outsourcing* di Indonesia juga didukung oleh kebijakan dan

Undang-Undang (UU no.13 tahun 2003). Menurut penulisnya, gejala ini memperlihatkan bahwa berbagai program reformasi, termasuk reformasi hukum di bidang ketenagakerjaan, lebih merupakan upaya untuk mendukung dan mempromosikan efisiensi ekonomi yang dampaknya belum tentu positif bagi kehidupan dan pengorganisasian buruh.

Kerentanan yang umumnya dialami para pekerja yang ada di sektor informal dan mereka yang mengalami proses informalisasi merupakan sebuah kenyataan yang semakin lama semakin jelas. Oleh karena itu, upaya yang serius untuk memikirkan cara yang tepat untuk mengembangkan perlindungan dan jaminan sosial bagi mereka merupakan hal yang penting dilakukan. Artikel **Keppi Sukesi** mencoba memberikan usulan-usulan dan rekomendasi untuk memperbaiki kondisi dan kesejahteraan pekerja di sektor informal melalui pengembangan berbagai skema jaminan sosial.

Dua artikel berikutnya, yaitu tulisan **Dadi Suhanda** dan **Anne Friday Safaria**, merupakan hasil penelitian tentang mereka yang bekerja di sektor yang tergolong informal. Pada

dasarnya kedua artikel ini ingin menyoroti bentuk-bentuk jaminan sosial yang ada di dalam konteks kegiatan ekonomi informal. Walaupun tidak diatur dengan aturan resmi, ada beberapa bentuk jaminan sosial di kalangan nelayan dan mereka yang bekerja sebagai pekerja di dalam unit subkontrak. Berbeda dengan bentuk yang formal, bentuk-bentuk jaminan sosial di dalam sektor informal merupakan sesuatu yang inheren di dalam hubungan-hubungan multipleks di antara buruh dengan majikan dan berbagai institusi yang ada di dalam komunitas mereka masing-masing.

Artikel yang ditulis oleh **Resmi Setia** mencoba untuk menyoroti proses informalisasi yang terjadi di dalam sebuah komunitas buruh di Majalaya, Jawa Barat. Secara lebih khusus, artikel ini menyoroti berbagai mekanisme yang digunakan oleh buruh untuk bertahan hidup. Studi tersebut memperlihatkan dua hal. Pertama, mekanisme bertahan tersebut dapat dilihat sebagai mekanisme jaminan sosial yang bersifat informal di kalangan buruh. Kedua, dengan menyoroti mekanisme-mekanisme seperti itu, kita dapat sampai kepada kesimpulan bahwa informalisasi tidak hanya terjadi dalam hal tempat dan

hubungan kerja tetapi juga dalam hal jaminan sosial yang seharusnya diberikan kepada pekerja.

Artikel terakhir yang ditulis oleh **Maria Dona** mencoba untuk menyoroti proses informalisasi dan dampaknya terhadap upaya pengorganisasian dan gerakan buruh. Tulisan itu memperlihatkan bahwa pengorganisasian buruh perlu memperluas ruang lingkupnya ke luar tempat kerja, yaitu ke dalam komunitas. Dengan cara seperti itu, gerakan pekerja yang lebih besar yang melibatkan berbagai jenis pekerja dapat dilakukan dalam rangka menghadapi strategi pemodal yang semakin memperlemah gerakan buruh yang berbasis pada tempat kerja. Upaya-upaya untuk mendorong terciptanya kebijakan dan hukum yang lebih adil, walaupun demikian, tetap harus dilakukan untuk memperkuat posisi tawar para pekerja.

Pada ruang metodologi kita akan disuguhkan tulisan **Hilmar Farid** tentang cara-cara merekam kekuatan arus bawah. Dalam tulisan ini diperlihatkan bahwa sejarah lisan merupakan studi yang sekaligus juga metodologi yang penting dalam rangka memahami kehidupan buruh

di dalam komunitasnya. Studi ini juga merupakan sebuah proses yang penting untuk membuka ruang guna *m e m i k i r k a n s t r a t e g i* pengorganisasian buruh di tingkat komunitas.

Di bagian akhir, **Marsen Sinaga** memberikan sumbangan berharga dengan menulis tinjauan buku tentang jaminan sosial di dunia ketiga. Buku ini sangat relevan bagi upaya-upaya untuk mengembangkan bentuk-bentuk jaminan sosial di kalangan mereka yang tidak bekerja di sektor formal. Dalam hal ini pemahaman empiris dan konseptual tentang mekanisme jaminan sosial dalam rangka menghadapi risiko dan ketidakpastian di jenis masyarakat dan jenis pekerjaan menjadi bahan dan titik tolak penting untuk membangun mekanisme dan strategi *o r g a n i s a s i* dan *i n s i t u s i* pendukungnya.

Demikian gambaran ringkas jurnal buruh Akatiga edisi "Antara Informalisasi, Jaminan Sosial dan Pengorganisasian Buruh". Semoga berbagai artikel yang disajikan dapat bermanfaat sebagai bahan diskusi dan masukan bagi kerja konkrit teman-teman yang aktif dalam membangun gerakan buruh.

Haswinar Arifin

Between Informalization, Social Security and Organizing Workers

The focus of this edition concerns the informalization and organization of work and workers within the informal sector and their ties with social security and organizing workers' in this sector. Such sectors have been prevalent in Indonesia for a considerable amount of time although since the 1970's these phenomena have been examined and understood only in separation. Informalization is still often seen as an industrial efficiency process while jobs in the informal sector are regarded as a result of the overabundance of workers in the agricultural field, or as transitional (or residual) economic activities that will eventually become non-existent as industrialization and modernization take over.

As informal economic activities have been considered to be part of a sector

that is 'subsidiary', 'residual', 'transitional' or 'traditional' that will fade with time as they are replaced by more prominent modernized economic activities, the issue of social security and the organization of informal economic activity has been overlooked and considered irrelevant.

In spite of this, during the last 8-10 years we have witnessed developments that have not been in accordance with aspirations and expectations of such thought. It is now clear that the informal sector, rather than fading away, has in fact not only survived but had increased in prevalence. In many countries, 60 to 90 percent of workforces make their living in this sector. Informal sector observers have now become convinced of the unexpectedly non-residual nature of this sector which has

proved to be not merely a 'bumper' for those pushed out from the formal sectors. Its existence and growth show that it in fact a main economic sector for the subsistence of the 'poor' and their succeeding generations.

Industrial efficiency, previously seen as a local strategy to provide employment opportunities for both the urban and rural workforces not utilized by agricultural or industrial sectors, is now being more intensively used as a global strategy. In the arena of industrialists, informalization, subcontracting and outsourcing serve as a forceful management strategy to gain maximum profit. This strategy has transformed a business person from a self-producing entrepreneur into a coordinator who regulates how, where, when and by who a product or service is produced, and which third party is involved in its making on behalf of the coordinating owner. Previously centrally controlled production activities are now fragmented into component activities undertaken by different groups/individuals in different places and at different times. Under such a regime, production activities have become dispersed across different countries and therefore appear to be separated while realistically they are the result of expansion of certain

centres of control, large capital owners. In respective countries production transfer is a never ending process as low level production units subcontract to other parties. At the lowest rung of this enormous system are the home-based workers whom are referred to as informal workers, unregulated by formal work relations regulations and who are simultaneously denied the rights enjoyed by those in the formal sectors.

However, as has been stated above, informal economic actors are not temporary independent entrepreneurs who are currently making a living out of a traditional sector that is destined to collapse. In the context of this up to date developing system of production their existence is very much essential in the maintenance of a modern system.

In developing countries, such a production strategy has caused large scale dismissals at levels comparable to those made during the monetary crisis. Under such circumstances dismissal becomes a strategy that enables industries to manage their own requirements of employees with flexibility. In addition it also helps them to reduce costs and other obligations that formal workers are entitled to. The necessity to make businesses flexible has rendered the appearance (and

disappearance) of production activities unpredictable. How a large factory acts is not much different from what a small stall or kiosk does in the sense that the business opens or closes according to the owners needs.

This journal explores some of the key implications mentioned above. Firstly, informal economic activities (including workers and other actors) can no longer be seen as being subsidiary or residual. In fact they are an indispensable extension of modern, massive and globalized economic activities. Therefore the future fate and welfare of those working in this sector is decided by the coordinators capital flow and decisions, all of which are actions with the realms of the formal sectors domain.

Secondly, there are not a significant number of differences between the responsibilities of the informal sector workers and their formal sector worker counterparts. The significant contrast between the groups is that the informal production relations are not controlled under, or protected by, the law. This state of affairs therefore excludes them from the rights enjoyed by formal workers. As a consequence, protection and social security for informal sector workers are issues that

need further consideration and follow-up action.

Thirdly, informalization and dismissal processes, as integral parts of the above strategy, have shaken the very basis of labour organizations and the formal sector. One after another their members are expelled through informalization processes, dismissals, and sub-contracting practices. If inadequately and poorly anticipated, labour regulation flexibility and informalization will cause worker organizations to cease to exist and their bargaining power to dramatically decrease to an all time low. Accordingly, such organizations are essential to demand fair workers rights and welfare, as they rightly deserve. Therefore, the organization and organising of informal workers and business actors is a very worthy and relevant issue to consider.

The articles in this journal principally attempt to analyse and clarify informalization processes and the consequences they have on workers while providing several suggestions as to how this phenomena could be dealt with. **Wahyu W. Basjir** attempts to describe the informalization process as a consequence of tee economic processes at the macro level. He shows that the informalization process

is not simply a side effect but actually an inherent part of the neo-liberal economic policy. He suggests that the process is a challenge that must be anticipated correctly by both economists and labour movement activists.

The informalization phenomenon is also closely connected to the legal and policy aspects prevailing in Indonesia. **Surya Tjandra's** article reveals how informalization, sub-contracting, and outsourcing practices in Indonesia are endorsed by certain policies and laws (eg. Law no.13 of 2003). Tjandra claims that the informalization phenomenon reflects that the overall reform programs, including labour-related legal reform seem to be more like a scenario to endorse and promote economic efficiency, which is not guaranteed to yield positive impacts for the life and organization of workers.

The vulnerability on the part of informal workers and those who suffer due to the informalization process is a reality that is becoming more apparent and noticeable. Therefore, it is crucial to exert considerable efforts to provide protection and social security for this group. In her article,

Keppi Sukesi offers proposals and recommendations to improve informal workers' welfare by developing different social security schemes.

The two following articles, written by **Dadi Suhanda** and **Anne Friday Safaria**, present the results of their research on informal sector workers. Principally their articles highlight the existing forms of social security in the context of informal economic activities. Though not managed officially, there exist some forms of social security among fisher people and those working in sub-contracted units. Unlike the formal forms, the social security in the informal sector is an inherent part of the existing multiplex relations between workers and their employers, and the various institutions in each of their communities.

In her article, **Resmi Setia**, highlights the informalization process found in a workers' community in Majalaya, West Java. More specifically, the article focuses on the different survival mechanisms used by the workers. The study yields two conclusions. Firstly, their survival mechanisms can be seen as informal social security mechanisms amongst workers. Secondly, informalization

happens not only in the working place and with working relations, but also within the social security that should actually be the employer's duty to provide.

The last article, by **Maria Dona**, underlines the informalization process and its effects on labour organizations and movements. The article shows that the effort to organize workers must spread its wings outside working places, that is, to the workers' community. In this way, it will be possible to have a bigger labour movement that involves different types of workers in order to face the workplace based, labour weakening strategy of the capital owner. Efforts to create fairer policy and law, however, must be made in order to strengthen the workers' bargaining position.

In the methodology section we present **Hilmar Farid**'s writing on methods to record the life histories of grassroots people. Farid shows that oral history is an important study as well as being methodology to understand the life of workers within their own communities.

Such a study is an important process to open up a space to search for appropriate community level labour organization strategies.

In the final article of the journal **Marsen Sinaga** gives a valuable contribution through his review of a book on social security in the 'third world'. The book's relevancy to the efforts to develop social security forms amongst those working in the informal sector is shown through an empirical and conceptual understanding of social security mechanisms to anticipate the risk of uncertainty. These can serve as a milestone for establishing the supporting mechanism, organizational strategy, and institution.

This brief description of Akatiga labour journals "Between Informalization, Social Security, and Organizing Workers" edition and the articles that follow will hopefully be beneficial inputs for discussion, concrete work and action to those involved in the development of labour action.

Haswinar Arifin

Informalisasi dan Tantangan Perburuhan

Wahyu W. Basjir ¹

Abstract

Informalization is not an independent feature of the economy today. It closely related to the dynamic variables at both micro and macro level, namely, industrial competition. In Indonesian context, informalization –that involves the changes in the organization of production and employment relation– puts the fate of labors and wage earners at risk, while its features create new challenges labor activists should critically deal with.

Pendahuluan

Sebagai sebuah gejala ekonomi, informalisasi secara sederhana –didefinisikan sebagai tumbuhnya aktivitas penciptaan pendapatan di luar segala dimensi kelembagaan formal dan intervensi negara– memperlihatkan tren naik di sejumlah negara sedang berkembang dan miskin. Akan tetapi, gejala itu pada dasarnya bukan monopoli mereka,

terutama yang tengah menghadapi krisis ekonomi, tetapi juga terlihat di negara-negara dengan perekonomian yang lebih stabil dan maju. Di sejumlah kota utama Eropa pada dekade 80-an, tren informalisasi bahkan sempat sangat mencolok seperti juga di kota-kota besar di Amerika Utara (Sassen, 1997).

¹ Wahyu W. Basjir, bekerja pada *Institute of Development and Economic Analysis (IDEA)*, Yogyakarta

Sebagaimana terlihat pada **Tabel 1**, hampir semua negara sedang berkembang yang diamati oleh Heintz dan Polin (2003) menunjukkan tren informalisasi naik. Kecuali Maroko, Filipina, Thailand, dan Mesir, rata-rata laju informalisasi tahunan negara sedang berkembang adalah positif dengan titik ekstrem dicatat oleh Chad yang memiliki rata-rata 24,3 persen per tahun dari pengamatan dalam rentang waktu 3 tahun antara 1993-1996. Indonesia sendiri memiliki catatan rata-rata informalisasi tahunan yang cukup moderat dibanding kebanyakan negara sampel.

Pada umumnya, negara-negara dalam Tabel 2 diamati Polin dan Heintz pada saat menghadapi persoalan dengan penyusutan kapasitas ekonomi yang ditandai oleh rendahnya angka pertumbuhan ekonomi, menurunnya daya beli masyarakat, dan kerawanan nilai tukar serta risiko hiperinflasi. Namun, penelusuran terhadap data-data makro—khususnya terhadap sejumlah negara Amerika Latin—berdasarkan publikasi ILO mengungkapkan kaitan yang sangat lemah antara *economic downturn* dengan laju informalisasi.

Kosta Rika (1996), Honduras (1994), Meksiko (1995), dan Venezuela

(1994) memang mencatatkan informalisasi naik dan ekspansi sektor informal yang terjadi seiring dengan pelambatan ekonomi yang ekstrem. Namun, pada rentang waktu yang lebih panjang, Kosta Rika ternyata mencatatkan naik-turunnya laju informalisasi yang seiring dengan pertumbuhan ekonomi sementara sebagian besar lainnya justru menunjukkan informalisasi yang kian luas sekalipun ekonomi tumbuh dengan cepat.

Tabel 1. Informalisasi di Negara Sedang Berkembang

Negara	Periode Pengamatan	Laju informalisasi selama periode pengamatan	Rata-rata laju informalisasi tahunan
<i>Negara-negara yang diamati selama 5 tahun atau kurang</i>			
Argentina	1990-1995	47.5 → 53.3	1.20
Bolivia	1990-1995	56.9 → 63.6	1.30
Brazil	1990-1995	52.0 → 57.6	1.10
Chad	1993-1996	72.4 → 90.0	24.30
Kolombia	1990-1996	55.2 → 55.5	0.06
Ekuador	1990-1995	51.2 → 53.5	0.90
Indonesia	1996-1998	75.6 → 77.7	1.40
Meksiko	1990-1995	55.5 → 59.4	1.40
Paraguay	1990-1995	61.4 → 65.5	1.30
Venezuela	1990-1995	38.8 → 46.9	4.20
<i>Negara-negara yang diamati selama 6 sampai 10 tahun</i>			
Burkina Faso	1985-1994	70.0 → 77.0	1.10
Guinea	1984-1991	64.4 → 71.9	1.30
Kenya	1990-1999	61.4 → 71.6	1.80
Mauritania	1980-1988	69.4 → 80.0	1.90
Filipina	1990-1997	70.5 → 67.6	-0.60
Thailand	1990-1998	54.5 → 50.6	-0.90
Mesir	1976-1986	65.3 → 58.7	-1.00
<i>Negara-negara yang diamati lebih dari 10 tahun</i>			
Aljazair	1977-1997	21.8 → 42.7	4.80
India	1989-2000	76.2 → 83.4	0.90
Mali	1976-1996	63.1 → 90.4	2.20
Pakistan	1975-1990	39.0 → 64.6	3.10
Tunisia	1975-1989	38.3 → 39.3	0.20
Maroko	1982-1995	56.9 → 44.8	-1.60

Sumber: Heintz dan Polin (2003)

Fakta tersebut sedikit banyak membantah praduga yang mengatakan bahwa informalisasi akan mencapai laju yang tinggi pada perekonomian yang tengah mengalami krisis atau perlambatan, sebagaimana dialami sebagian besar negara Afrika, Amerika Latin, dan Asia. Masalahnya, bagaimana kita bisa mendapatkan narasi yang memadai tentang gejala itu?

Pemikiran neoliberal melihat bahwa informalisasi bisa saja menjadi salah satu dari efek berantai *economic downturn* yang ditandai oleh strategi pragmatik pemerintah dalam mengatasinya. Salah satunya adalah melalui penyempitan pekerjaan sektor publik yang biasanya menjadi penyedia lapangan kerja terbesar di sektor formal. Namun, sebagai salah satu 'ciri utama' dari pemikiran neoliberal, pemangkasan kelembagaan dan fungsi-fungsi penyediaan lapangan kerja negara akan dengan sendirinya memicu informalisasi jika sektor privat tidak mampu menyediakan lapangan kerja secepat penyempitan sektor publik.

Hal yang kedua adalah pemberlakuan rezim kebebasan mobilitas modal dan perdagangan. Untuk bisa berhasil dalam

pemberlakuan rezim tersebut, sebuah negara harus mampu menarik penanaman modal asing langsung sebagai strategi dasar aliran neoliberal. Oleh karenanya, mempertahankan upah buruh yang rendah biasanya menjadi pilihan pertama negara-negara sedang berkembang dalam perlombaan itu. Caranya, seperti dicontohkan Heintz dan Polin (2003) adalah membatasi peluang kaum buruh untuk mendapatkan manfaat dari berkembangnya produktivitas dalam bentuk upah yang makin tinggi, mengurangi jaminan sosial maupun hukum, dan mengkerdilkan posisi tawar kaum buruh. Pada gilirannya, buruh akan terpaksa mau menerima upah rendah untuk pekerjaan apa pun. Pada saat yang sama, dorongan untuk meningkatkan produktivitas buruh akan mempersempit kesempatan kerja pada tingkat *output* tertentu sehingga menghambat penciptaan pekerjaan di sektor formal secara relatif terhadap sektor informal.

Lebih dari itu, penting untuk dicatat bahwa pemikiran neoliberal di kebanyakan negara sedang berkembang memperlihatkan obsesi yang berlebihan terhadap inflasi yang rendah melalui *inflation targeting* sebagai substitusi untuk intervensi

fiskal dan moneter guna menciptakan 'kesempatan kerja'. Tetapi bukannya untuk menciptakan kesempatan kerja, kebanyakan negara sedang berkembang justru menggunakan intervensi fiskal dan moneter untuk menekan permintaan agregat –melalui *austerity* program dan pencegahan *overheating*– yang dikhawatirkan membawa tekanan inflasioner.

Untuk menuju kondisi pengerjaan penuh, dengan cara yang sangat khas pemikiran neoliberal akan mengkondisikan liberalisasi atau fleksibilisasi pasar tenaga kerja. Proposisi dasarnya adalah buruh akan bekerja apa saja sekalipun upah yang mereka terima begitu rendahnya. Jika buruh mau menerima pekerjaan yang tidak disukai dengan upah yang tidak memuaskannya, maka masalah pengangguran dianggap selesai. Inilah substansi dari liberalisasi pasar tenaga kerja sehingga informalisasi pada dasarnya bukan efek samping melainkan bagian yang melekat dari kebijakan ekonomi neoliberal.

Dari paparan di muka, jelas bahwa perlambatan ekonomi tidak dengan sendirinya –apalagi menjadi satu-satunya variabel tunggal yang–

mempercepat laju informalisasi. Ia bisa saja menjadi penyebab sekunder atau tidak langsung dari informalisasi jika aktivitas produktif *beyond regulation* dianggap sebagai mekanisme penyelamat dari kegagalan sektor formal dalam mempertahankan lapangan kerja. Jika kita menerima pandangan ini, maka informalisasi bermakna pembentukan –atau setidaknya perpetuasi proses pembentukan– sebuah kategori residual dalam ranah ekonomi maupun sosiologi yang tidak memadai untuk disebut sebagai sektor kapitalis maupun sektor pertanian.

Informalisasi, Wajah yang Lain

Setidaknya sampai dekade 70-an, informalisasi dalam pengertian relasi ketenagakerjaan bukan istilah yang dikenal luas dalam kosakata kajian ekonomi maupun sosiologi. Masa-masa sebelum itu, sejak Perang Dunia II, justru mencatat pertumbuhan sektor formal yang mendapat rangsangan sangat kuat dari proses kebangkitan ekonomi terutama di Eropa Barat, yang diikuti oleh terbentuknya kelas menengah yang sangat berpengaruh pada konsumsi massa dan pertumbuhan ekonomi.

Permintaan kelas menengah baru inilah yang mengangkat industri manufaktur dan produksi massal lainnya. Secara berantai, pembentukan kelas menengah yang masif ini diikuti oleh menguatnya tarikan terhadap tenaga kerja ke dalam aktivitas produksi massa dan hubungan korporasi.

Memasuki dekade 70-an, seiring dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat kelas menengah, motor pertumbuhan ekonomi di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara mulai bergeser dari industri manufaktur ke sektor jasa seperti asuransi, keuangan dan perbankan, atau *real estate*. Akibatnya, penyerapan tenaga kerja yang terjadi lebih bersifat *knowledge base* bersamaan dengan menyusutnya permintaan industri tersebut terhadap tenaga kerja dengan keterampilan menengah sementara jalur karir yang bisa ditempuh buruh semakin pendek. Dalam kondisi demikian, setidaknya menurut Sassen (1997), perusahaan-perusahaan kehilangan alasan untuk memanfaatkan jalur karir di dalamnya sebagai mekanisme pelatihan karyawan dan buruh untuk kepentingan promosi. Memang tidak semua sektor jasa menunjukkan ciri serupa, tetapi ciri-

ciri tersebut sangat kentara pada industri jasa yang menggunakan banyak tenaga kerja (*labor intensive*) yang biasanya menuntut persyaratan keterampilan karyawan yang lebih rendah daripada perusahaan-perusahaan manufaktur.

Pada saat bersamaan, berbagai inovasi teknologi dan strategi pengelolaan organisasi produksi juga terus berjalan. Salah satu yang dianggap penting sebagai pemicu informalisasi dalam konteks hubungan perburuhan adalah makin populernya cara produksi yang mengoptimalkan pasokan *input* pada titik waktu yang tepat (*just in time/JIT*). Keunggulan teknik ini adalah terpengkasnya biaya *inventory* karena industri manufaktur tidak perlu menumpuk stok *input* hanya untuk menunggu waktu memasuki proses konversi. Teknik JIT memang sangat populer pada industri manufaktur namun industri di sektor yang lain menangkap esensinya dengan aplikasi yang berbeda-beda.

Teknik ini boleh disebut mengubah organisasi produksi dengan sangat radikal, bersamaan dengan tumbuhnya dorongan untuk melakukan *downsizing* dan meminimumkan biaya *inventory* pada

perusahaan-perusahaan manufaktur.² Lebih dari itu, organisasi produksi berubah lebih dramatik lagi karena *supply chain* dalam industri ternyata menjadi lebih efisien dan memberikan keuntungan tertinggi jika saling lepas dan berdiri sendiri.³

JIT pada dasarnya bukan teknik yang mudah karena memerlukan sejumlah standar metode produksi, mutu, harga, teknologi maupun kesesuaian *delivery time* antara setiap mata rantai yang terkait dalam satu *supply chain*. Dengan sinkronisasi seluruh dimensi dalam *supply chain* itu, industri mobil Nissan memiliki ratusan perusahaan dalam empat lapis kelompok pemasok suku cadang yang semuanya terikat oleh mekanisme subkontrak. Jumlah tersebut belum memasukkan 104 anak perusahaan atau perusahaan afiliasinya dan 60 perusahaan

pemasok suku cadang yang independen dalam kelompok (Kagami, 1995).

Bersama dengan perusahaan perakitan kendaraan lainnya seperti Toyota dan Mitsubishi, Nissan telah menjadikan Jepang sebagai *showcase* keberhasilan informalisasi dalam bentuk hubungan subkontrak. Berkat cara kerja di industri perakitan itu, hubungan subkontrak bisa dikatakan sebagai pilar utama industri perakitan Jepang yang sampai saat ini dianggap sebagai sistem produksi antara perusahaan-perusahaan besar dan perusahaan-perusahaan kecil yang paling efisien di seluruh dunia. Negara itu bahkan telah mengembangkan sistem dengan ratusan –bahkan ada yang mencapai ribuan– perusahaan subkontraktor dalam hierarki piramidal yang berlapis-lapis (*multitiered*).

-
- 2 Konsep dasar *just-in-time* dikembangkan dari cara kerja *supermarket* di Amerika yang di Jepang dikenal dengan sistem *kanban*. Prinsipnya adalah “pasokan barang pada waktu dan jumlah yang tepat” untuk mengurangi *inventory* dan *inventory cost*, mencapai *zero defect* sehingga menekan biaya produksi. Lihat, Mitsuhiro Kagami, *The Voice of East Asia, Development Implication for Latin America*, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1995.
 - 3 Dengan berbagai konsekuensi perburuhannya, maksimalisasi keuntungan melalui *takeovers and buyouts* sempat menjadi tren di Amerika Serikat meskipun kenyataannya hal itu hanya menguntungkan para *chief executive officer* (CEO). Lihat, Lester Thurow, *Head to Head, The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, Warner Books, 1993.

Keberhasilan sistem ini bahkan telah mengalahkan kritik tentang eksploitasi buruh murah di perusahaan-perusahaan kecil. Belakangan, seperti dilaporkan Kagami (1995), rasio keuntungan terhadap modal di perusahaan-perusahaan subkontraktor kecil ternyata lebih tinggi daripada di perusahaan-perusahaan besar. Dan secara bertahap produktivitas dan upah buruh di sektor usaha kecil meningkat, seiring dengan makin intensifnya teknologi dalam industri.⁴

Keragaan industri Jepang seperti ditampilkan Kagami tampaknya menegaskan bahwa informalisasi memiliki sisi yang lain dari persoalan hubungan ketenagakerjaan yang asimetris. Untuk konteks industri yang ada di Jepang, informalisasi bisa menjadi sebuah hubungan 'saling menguntungkan' antara perusahaan-perusahaan besar dengan sektor informal dan para buruh yang bekerja di lapisan itu.

Lebih dari itu, laporan Kagami melengkapi sejumlah fakta yang membuat informalisasi tidak lagi bisa dilihat hanya sebagai masalah yang menekan kaum buruh. Terutama di negara maju, informalisasi adalah pilihan yang dibuat bukan oleh para kapitalis tetapi juga oleh pekerja profesional dan manajer. Seperti dicatat Beneria (2001), pada beberapa kasus, informalisasi di negara maju bahkan terjadi pada level puncak manajemen dalam bentuk ikatan kerja berjangka pendek, misalnya, antara satu perusahaan yang sedang bermasalah dengan seorang CEO yang ditugaskan untuk menyehatkannya kembali.

Perampingan dan *downsizing* pada perusahaan-perusahaan Amerika pada dekade 80-an sampai 90-an, sejauh ini, dianggap sebagai pintu utama keluarnya strategi informalisasi seperti *outsourcing* dan *subcontracting*. Namun, dorongan informalisasi juga datang dari arah yang lain. Beneria (2001)

4 Thurow (1993) mencatat bahwa perkembangan teknologi di Jepang diikuti oleh kenaikan tingkat upah sedangkan di Amerika Serikat introduksi teknologi baru dengan segera diikuti kemerosotan upah. Ini berarti, menurut Thurow, teknologi dikembangkan di Jepang untuk meningkatkan produktivitas manusia sedangkan di Amerika hal yang sama dilakukan untuk mendongkrak produktivitas industri secara agregat.

menyebutkan bahwa tren informalisasi –terutama di negara maju seperti Amerika Utara dan Eropa Barat– dengan berbagai pola yang ada juga didorong oleh kecenderungan di kalangan profesional dengan kapasitas yang memadai untuk menduduki posisi manajemen madya akibat terbukanya ruang mobilitas tenaga kerja lintas negara. Berkat peluang mobilitas yang diciptakan oleh gelombang globalisasi dengan platform 'free labour mobility,' para profesional di negara-negara maju memilih tidak terikat secara permanen dengan perusahaan tertentu melainkan hanya terikat berdasarkan kontrak-kontrak jangka pendek dengan kemungkinan perpanjangan yang bisa dinegosiasikan.

Lebih lanjut, van Eyck (2003) juga menemukan bahwa dorongan informalisasi bahkan bisa datang dari perempuan profesional –terutama

yang memiliki kemampuan teknis sangat khusus seperti pemrogram komputer dengan tanggungan anak. Mereka, menurut van Eyck, lebih menyukai bekerja di rumah, dengan jam kerja yang bisa mereka atur sendiri, sekalipun tanpa ikatan formal berjangka panjang untuk alasan *childcaring*.⁵

Informalisasi dan Dilema Perburuhan

Kecenderungan pada masyarakat urban sebagaimana di atas tentu bukan khas negara maju. Pada kecepatan yang berbeda, informalisasi di negara sedang berkembang juga mulai dimanfaatkan oleh para tenaga terdidik sebagai peluang untuk menikmati pekerjaan dengan upah yang baik tanpa harus kehilangan kebebasan akibat relasi inkorporasi.⁶ Sayangnya, fakta tersebut tidak mampu merepresentasikan seluruh

5 Di Amerika Serikat dan Eropa Barat, cara kerja semacam itu melahirkan sebuah konsep yang populer disebut *soft office-home office* (SOHO) yang substansinya adalah pekerjaan kantor yang dialihkan ke rumah tangga dengan dukungan perangkat lunak untuk komunikasi yang memadai.

6 Laporan *Kompas* (Minggu, 16 Nopember 2003) memberi ilustrasi yang sangat baik tentang kecenderungan perempuan profesional –dalam konteks Indonesia– untuk memilih bekerja di rumah dalam suasana yang nonformal, sebagaimana ikatannya dengan pihak perusahaan, sambil tetap dekat dengan anaknya.

semesta pembicaraan tentang informalisasi karena untuk wilayah yang lebih luas –yakni yang berkaitan dengan kehidupan para buruh– faktanya bisa jadi sangat berbeda.

Satu hal pasti, tidak semua negara mampu menampilkan keragaan seperti Jepang. Amerika Serikat, yang menginspirasi berkembangnya sistem *kanban* sebagai modifikasi teknik JIT, ternyata gagal menangkis tudingan eksploitatif yang diarahkan pada hubungan antara sektor kapitalis yang diwakili oleh *retailer* dan perusahaan-perusahaan manufaktur besar dan sektor informal yang direpresentasikan oleh perusahaan-perusahaan yang beroperasi dengan menekan upah buruh dan mengabaikan standar-standar perburuhan.⁷ Bagaimana dengan negara sedang berkembang seperti Indonesia yang memiliki buruh berketerampilan rendah dalam jumlah melimpah?

Tidak seperti pekerja kelas menengah dan profesional, buruh menghadapi banyak keterbatasan untuk melakukan mobilitas vertikal maupun horisontal dalam perkembangan karir mereka. Karenanya, tidak mudah menemukan buruh yang menyikapi perkembangan informalisasi hubungan ketenagakerjaan dengan cara yang dilakukan para profesional. Bagi mereka, informalisasi mungkin benar-benar menjadi *the second best* setelah pekerjaan di sektor formal gagal mereka raih atau pertahankan. Informalisasi, dengan demikian, adalah jaring penyelamat dari kemungkinan yang menurut mereka 'lebih buruk,' yakni tidak bekerja dan kehilangan sumber penghasilan.

Buruh yang gagal masuk ke atau bertahan di sektor formal, bisa saja menganggap informalisasi hubungan ketenagakerjaan sebagai pilihan yang cukup baik kendatipun berbagai hal justru tidak menguntungkan. Hal

⁷ Dasar piramida industri garmen di negara bagian California, misalnya, dilaporkan melibatkan 140 ribu buruh migran yang sebagian besar perempuan, berasal dari Amerika Selatan dan Asia dengan jam kerja antara 10 sampai 12 jam per hari, tanpa kriteria upah minimum, uang lembur, dan standar keselamatan kerja. Di lapisan yang lebih atas adalah tidak kurang dari 6 ribu perusahaan penjahit padat karya yang terikat hubungan subkontrak. Sedangkan dua lapis tertinggi dalam piramida itu adalah perusahaan manufaktur dan *retailer* yang menjual pakaian jadi masing-masing US\$ 128 miliar dan US\$ 30 miliar per tahunnya. Lihat www.sweatshopwatch.org

pertama yang mudah disebutkan adalah tingkat upah yang lebih rendah dibanding yang ditawarkan sektor formal. Untuk konteks Indonesia, informalisasi dalam bentuk hubungan subkontrak di sektor industri tekstil menjadi ilustrasi yang sangat baik mengenai

bagaimana ancaman penurunan ekspor akibat kenaikan biaya produksi dan persaingan dengan negara lain yang memiliki upah buruh rendah seperti Cina dan Vietnam disiasati dengan menekan upah lebih rendah lagi.⁸

Tabel 2. Beberapa skenario upah, pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja

Kenaikan Upah Minimum	Pertumbuhan Ekonomi			
	0	2%	4%	6%
	Penciptaan Lapangan Kerja			
9%	0	214,000	428,000	643,000
10%	-35,000	179,000	393,000	607,000
20%	-381,000	-170,000	42,000	254,000
30%	-728,000	-518,000	-309,000	-99,000

Sumber: Van Zorge Heffernan & Associates, www.vanzorgereport.com

⁸ Lihat, UNDP, "Towards A New Consensus, Democracy and Human Development Report in Indonesia", *Indonesia Human Development Report 2001*, BPS-Bappenas-UNDP, Jakarta 2001. Lihat juga, David Birnbaum, "The Coming Garment Massacre," *Canadian Apparel Magazine*, November-December 2001; "Textile recovery threatened by a surge in production costs," www.fibre2fashion.com/news/; 3 Oktober 2003.

Dalam kondisi keberlimpahan tenaga kerja (*labor abundant*),⁹ cukup menyedihkan bahwa masalah upah rendah dalam konteks perburuhan dan informalisasi di Indonesia tampaknya akan tetap muncul dalam beberapa tahun ke depan. Jika pertumbuhan ekonomi tidak lebih dari 3 persen sementara tekanan terhadap upah buruh yang lebih tinggi justru menguat secara politik, menurut taksiran Van Zorge Hefernan and Associates, akan terjadi penyempitan lapangan kerja (Lihat **Tabel 2**). Analogi dengan kasus industri tekstil, hal ini berarti dorongan terhadap informalisasi relasi perburuhan bisa saja membesar karena pada saat itu juga industri Indonesia yang mengandalkan buruh murah akan kehilangan daya saing. Bagi mereka, meninggalkan *core competence* dengan kerja sama *outsourcing* atau subkontrak berarti membuka kesempatan untuk mendapatkan kembali daya

saing dari keuntungan upah buruh yang lebih rendah di sektor informal.

Estimasi dalam Tabel 2 menggariskan satu hal yang dilematik bagi Indonesia. Jika dari sisi kepentingan buruh informalisasi merepresentasikan relasi yang asimetris antara buruh dan pemilik modal, dinamika di sektor formal justru bisa merugikan buruh informal. Di satu sisi, perbaikan upah di sektor formal yang ditandai oleh kenaikan upah minimum pada saat ekonomi melambat justru akan diikuti oleh penyusutan lapangan pekerjaan. Artinya, pemutusan hubungan kerja dan pertumbuhan lapangan kerja informal akan terdorong naik. Dengan demikian, yang terjadi kemudian adalah penumpukan tenaga kerja dan merosotnya posisi tawar buruh terhadap pemilik modal. Pada gilirannya, jika peluang informalisasi ditawarkan oleh para pemilik modal akan disambut oleh antrian buruh yang siap memperebutkan pekerjaan itu sekalipun yang akan mereka

9 Pusat Studi Perburuhan dan Pembangunan (CLDS) memperkirakan jika pertumbuhan ekonomi tahunan bertahan sekitar 3 persen, jumlah pengangguran akan mencapai 45 juta orang pada tahun 2004. Dari jumlah tersebut, dua setengah juta adalah lulusan perguruan tinggi. Sedangkan Kamar Dagang dan Industri (Kadin) memperkirakan angka pengangguran yang lebih tinggi, yakni 50 juta.

dapatkan dari pekerjaan itu tidak lebih baik.

Hal *kedua* adalah ikatan-ikatan kerja yang serba tidak baku (lihat Tabel 3) menyebabkan buruh kehilangan sejumlah hal penting yang lazim pada hubungan perburuhan sektor formal.

Ekspektasi terhadap upah minimum.

Sekalipun sering ditafsirkan secara salah sebagai *market wage* atau bahkan menjadi *maximum wage*, upah minimum yang diberlakukan secara provinsial pada sektor formal memberikan kalkulasi yang lebih pasti tentang pekerjaan dan upah. Hal ini tidak didapatkan dalam kasus-kasus informalisasi sehingga buruh seringkali harus bekerja berdasar sistem upah menurut jumlah *output* yang diproduksi atau jam kerja. Akibatnya, buruh informal harus bekerja ekstra keras tanpa batasan waktu dan istirahat yang memadai untuk nilai upah tertentu yang diharapkan. Ketiadaan batasan upah minimum tersebut juga membuka kemungkinan terjadinya pengupahan yang sangat murah dengan pekerjaan yang tidak manusiawi di bengkel-

bengkel atau tempat-tempat kerja buruh (*sweatshop*).

Jaminan sosial dan keselamatan kerja.

Informalisasi bisa juga berarti pemindahan aktivitas produksi dari lokasi-lokasi pabrik ke rumah-rumah buruh. Dalam kasus semacam ini, buruh akan bekerja dalam lingkungan yang mungkin tidak memadai untuk menjalankan pekerjaannya. Namun, lebih mendasar dari itu adalah pemindahan lokasi kerja ternyata disertai dengan peluruhan sejumlah norma dasar dalam sektor formal seperti persyaratan tempat kerja yang aman bagi buruh dan manajemen pengelolaan sumber daya manusia yang menyangkut jaminan sosial dan pensiun. Dengan demikian, informalisasi berarti pengalihan kewajiban perlindungan terhadap kecelakaan kerja dari pundak pemilik modal ke tangan buruh sendiri. Sayangnya, tidak ada kompensasi apa pun yang bisa ditagih oleh buruh kepada pemilik modal dalam relasi perburuhan yang informal.

Pada saat yang sama, jaminan sosial dan pensiun yang lazim dikelola dalam perusahaan-perusahaan dengan relasi perburuhan yang formal dan berjangka panjang tidak termasuk dalam ikatan kerja tidak tertulis

yang **berlaku** dalam hubungan perburuhan informal. Dalam perburuhan informal, buruh sangat rentan terhadap pemutusan hubungan kerja tanpa kompensasi.

Tabel 3. Tipologi informalisasi dan relasi perburuhan

Tipologi informalisasi	Relasi perburuhan
Produksi informal	Pekerjaan harian atau informal, dengan upah per unit <i>output</i> atau waktu kerja.
Produksi di bengkel (<i>sweatshop</i>)	Pekerjaan di <i>sweatshop</i> dengan sistem upah per unit <i>output</i>
Pekerjaan rumahan	Pekerjaan di tempat tinggal buruh, dengan upah per unit <i>output</i> .
Spesialisasi fleksibel	Pekerjaan non-standar dengan upah per jam dan tunjangan yang sangat rendah
Fleksibilisasi global	Pekerjaan di bengkel atau tempat tinggal buruh, dengan upah per unit <i>output</i> .
Jasa-jasa dari pihak luar (<i>outsourced services</i>)	Pekerjaan sementara dan paruh waktu dengan upah per jam dengan tunjangan yang sangat rendah.

Sumber: Chen *et al.* (2002)

Kesempatan membangun posisi tawar kolektif.

Tawar-menawar kolektif (*collective bargaining*) yang diakui sebagai hak para buruh dalam ikatan perburuhan yang formal adalah variabel penting. Namun, dalam relasi perburuhan informal, hal itu seperti kehilangan basis urgensinya karena para buruh sendiri tidak mudah mengorganisasi diri secara baik. Hubungan antar- mereka biasanya memiliki intensitas yang sangat rendah, terlebih jika pekerjaan yang mereka lakukan adalah pekerjaan rumahan. Akibatnya, kohesi antarburuh sendiri menjadi sesuatu yang sulit ditumbuhkan. Pada gilirannya, situasi semacam ini menjadikan buruh tidak memiliki *leverage* di hadapan pemilik modal atau perusahaan.

Perlindungan hukum.

Ikatan perburuhan informal biasanya tidak pernah tertulis. Pada kasus tertentu, hubungan antara buruh dengan pemilik modal atau perusahaan informal biasanya juga dipengaruhi oleh relasi kekeluargaan yang memunculkan penilaian-penilaian nonrasional terhadap relasi perburuhan. Konflik perburuhan yang terjadi

dalam kondisi demikian **biasanya** tidak memiliki rujukan untuk rekonsiliasi atau pun penyelesaian yang adil. Hubungan asimetri antara buruh dengan pemilik modal atau pemberi pekerjaan menyebabkan buruh lebih rentan dalam situasi konflik.

Standar perburuhan.

Bentuk-bentuk pekerjaan dengan relasi perburuhan informal biasanya mengabaikan standar-standar perburuhan yang bertujuan untuk menjaga martabat manusia. Hak dasar seperti kebebasan berserikat, misalnya, kehilangan medium untuk tumbuh akibat **hubungan** perburuhan yang kabur dan kohesi antarburuh yang sangat rendah. Terlebih jika mereka melakukan pekerjaan-pekerjaan itu di rumah masing-masing.

Relasi perburuhan informal, terutama dalam kasus pekerjaan-pekerjaan yang harus diselesaikan di tempat tinggal buruh, biasanya juga melibatkan anggota keluarga lainnya seperti anak-anak. Dalam kasus ini, terjadi pelanggaran terhadap standar perburuhan internasional yang melarang buruh **anak-**

anak (*child labor*). Lebih buruk lagi, mempekerjakan buruh anak-anak ini biasanya tidak melibatkan unsur kompensasi atas pekerjaan mereka karena yang dibayar hanyalah buruh yang bekerja kepada pemilik modal atau perusahaan informal.

Sedangkan hal *ketiga* yang penting disebutkan di sini adalah wilayah-wilayah konflik perburuhan yang bergeser dari perusahaan-perusahaan besar ke wilayah informal. Tertutama dalam hubungan subkontrak, pergeseran wilayah konflik ini pada dasarnya adalah pemindahan wilayah dampak dari krisis yang terjadi di perusahaan-perusahaan besar ke perusahaan-perusahaan kecil. Logikanya adalah, tekanan terhadap organisasi produksi formal yang membawa konsekuensi pengurangan biaya mendorong perusahaan-perusahaan besar melakukan *downsizing* atau melepaskan bagian-bagian organisasi produksi yang dianggap bukan *core competence* dan menyerahkannya kepada perusahaan-perusahaan subkontraktor. Dengan cara ini, perusahaan besar menghindari potensi konflik dengan buruh dan membiarkan konflik itu ada di wilayah

perusahaan subkontraktor. Perusahaan subkontraktor dengan demikian menjadi agen dari perusahaan besar ketika harus berurusan dengan buruh.

Hanya saja, bentuk konflik yang terjadi dalam relasi perburuhan informal juga berbeda dari yang ada di sektor formal. Jika di sektor formal konflik biasanya melibatkan buruh secara kolektif dengan perusahaan-perusahaan besar, maka di sektor informal konflik semacam itu berhenti pada bentuk dominasi perusahaan-perusahaan atau pemilik modal dan alat produksi informal terhadap buruh. Sebaliknya, konflik yang lebih nyata terjadi antara buruh informal—yang rentan terhadap pemutusan hubungan kerja, eksploitasi, dan subordinasi—dengan buruh lain yang jumlahnya melimpah. Ketika konflik antara buruh dengan perusahaan atau pemilik alat produksi informal pecah, maka posisi asimetris akan menguntungkan pihak yang kedua melalui pemutusan hubungan kerja dan merekrut pekerja baru yang menunggu mendapatkan pekerjaan itu. Pengalihan wilayah dampak krisis inilah yang oleh Wirahadikusumah (1991) disebut sebagai pergeseran lokasi antagonistik sampai ke aras mikro.

Tantangan Perburuhan

Sebagaimana terlihat dari pemaparan di atas, informalisasi mengubah organisasi produksi sektor formal dan pranata yang ada di dalamnya menjadi organisasi produksi informal dengan kohesi yang rendah dan wilayah serta intensitas konflik yang berbeda. Perubahan itu juga diikuti oleh perubahan secara sosiologis seperti hilangnya keterikatan buruh dengan pabrik. Akibat dari pekerjaan yang dilakukan di rumah-rumah, interaksi antarburuh menjadi rendah sehingga kerekatan sosial di antara mereka sendiri menjadi kabur dan bisa saja dipandang tidak perlu. Pada gilirannya, persoalan perburuhan bergeser dari posisinya yang menyangkut kepentingan buruh sebagai sebuah kolektivitas di sektor formal menjadi urusan yang lebih personal dalam relasi perburuhan informal.

Disadari atau tidak, perubahan ini sebenarnya menggerogoti basis *leverage* buruh di hadapan perusahaan, pemilik modal, atau pun alat-alat produksi. Hak buruh untuk berorganisasi, misalnya, kehilangan medium untuk tumbuh dalam relasi perburuhan informal. Informalisasi dalam hal ini memang tidak dengan

sendirinya merampas hak tersebut melainkan ia menjadikan organisasi buruh sebagai ungkapan kebebasan berserikat di luar lokasi antagonistik yang melibatkan buruh dan pemilik modal atau perusahaan informal.

Pada saat yang sama, pergeseran isu perburuhan dari wilayah publik yang melibatkan buruh sebagai kolektivitas ke wilayah yang lebih personal akan melemahkan struktur yang mendasari terbangunnya posisi tawar kolektif (*collective bargaining*). Akibatnya, hubungan asimetri antara buruh dengan pemilik modal atau perusahaan informal tidak mudah diangkat dari ranah pribadi ke tingkatan yang lebih luas dan terbuka.

Pergeseran-pergeseran tersebut dengan sendirinya menghadirkan tantangan yang berbeda bagi para buruh maupun aktivis yang biasa bekerja bersama mereka. Aktivitas pengorganisasian buruh yang biasanya dilakukan berbasis lokasi kerja atau pabrik, misalnya, tampaknya tidak akan memadai lagi. Bukan hanya karena hilangnya keterikatan buruh dengan pabrik tetapi juga karena problem-problem konfliktual dalam pabrik telah bergeser ke wilayah domestik dengan front konflik yang terbuka antara buruh yang satu dengan lainnya,

bukannya antara buruh sebagai kolektivitas dengan perusahaan atau pemilik modal sebagai entitas yang lain.

Runtuhnya kohesi sosial antarburuh akibat informalisasi semacam itu tampaknya ikut memberi andil terhadap kaburnya orientasi buruh terhadap peta konflik dan lokasi-lokasi antagonistik dalam masalah perburuhan. Perusahaan pemberi pekerjaan subkontrak, misalnya, cenderung dilihat sebagai realitas yang ada di luar ranah konflik antara buruh dengan perusahaan atau pemilik modal informal. Cara pandang seperti ini akan memunculkan anggapan bahwa

penyelesaian konflik perburuhan informal hanya dapat ditemukan di ranah tersebut sekalipun akarnya justru ada pada pergeseran organisasi produksi beserta konflik-konfliknya yang disengaja oleh perusahaan-perusahaan di sektor formal.

Pergeseran organisasi produksi dan pengalihan pembebanan *social overhead* semacam itu berujung pada makin cepatnya konflik diselesaikan oleh perusahaan-perusahaan informal. Padahal, akibat posisi tawar yang timpang antara buruh dengan perusahaan informal menjadikan penyelesaian itu sebenarnya lebih keras dan menyakitkan bagi buruh.



Daftar Rujukan

- Beneria, Lourdes. 2001. *Changing Employment Patterns and the Informalization of Jobs: General Trends and Gender Dimensions*. Geneva: International Labor Office.
- Birnbaum, David. 2001. "The Coming Garment Massacre", *Canadian Apparel Magazine* November-December.
- Chen, Martha Alter et al. 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework." Working Paper on the Informal Economy-Employment Sector. Geneva: International Labor Office

- Centeno, Miguel Angel, Alejandro Portes. *forthcoming*. "The Informal Economy in the Shadow of the State" (CMD Working paper #03-06) dalam Fernandez-Kelly dan Sheffner. *Out of the Shadow: The Informal Economy and Political Movement in Latin America*. New Jersey: Princeton University.
- van Eyck, Kim. 2003. "Flexibilizing Employment: An Overview." SEED Working Paper No. 41. Geneva: International Labor Office.
- Heintz, James dan Robert Polin. 2003. "Informalization, Economic Growth and the Challenge of Creating Viable Labor Standards in Developing Countries." Working Paper Series No. 60. Amherst-Massachusetts: Political Economy Research Institute-University of Massachusetts.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Strategi Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: PT Dian Rakjat.
- Kagami, Mitsuhiro. 1995. *The Voice of South East Asia, Development Implication for Latin America*. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- Manning, Chris, Tadjuddin Noer Effendi (penyunting). 1991. *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Jakarta: YOI.
- Neitzert, Monica. 1998. "Informalization of the Labour Force, Final Report of the Informal Sector Sub-Project". *ELTAS Analysis Series #1A10, Department of Economics Laurentian University, Toronto, Canada, May 1998*
- de Soto, Hernando. 1991a. *Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*. Jakarta: YOI
- _____. 1991b. "Pertumbuhan Ekonomi Bawah Tanah di Peru". *Prisma*, No. 5, Mei.
- Pangestu, Mari (editor). 1996. *Small-scale Business Development and Competition Policy*. Jakarta: CSIS.

Saleh, Irsan Azhary. 1986. *Industri Kecil, Sebuah Tinjauan dan Perbandingan*. Jakarta: LP3ES

Tambunan, Mangara, Andi Ikhwan, Lasmono Tri Sunaryanto, Ubaidillah. 2002. "The Great Vertical Immobility of Small Enterprises in Indonesia." Makalah yang disajikan pada konferensi internasional pertama tentang *Medium Enterprises Development: The Missing in the Middle*. University of Durham, UK, 14-16 Juli.

Thurow, Lester. 1993. *Head to Head, The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*. Warner Books.

Tomei, Manuela. 2000. *Freedom of Association, Collective Bargaining and Informalization of Employment: Some Issues*. Geneva: International Labor Office.

Van Zorge-Heffernan Associates. "Industrial Relations: Indonesia's Labour Predicament". <http://www.vanzorgereport.com>.

Wie, Thee Kian (penyunting). 1992. *Dialog Kemitraan dan Keterkaitan Usaha Besar dan Kecil dalam Sektor Industri Pengolahan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

_____. 1988. *Industrialisasi Indonesia, Analisis dan Catatan Kritis*. Jakarta: Sinar Harapan.

Wirahadikusumah, Miftah. 1991. "Sektor Informal sebagai Bumper pada Masyarakat Kapitalis". *Prisma*, No. 5, Mei.

www.sweatshopwatch.org

UU KETENAGAKERJAAN dalam Konteks Gejala Informalisasi Hubungan Kerja dalam UUK : Legalisasi “Perbudakan Modern”?

Surya Tjandra¹

Abstract

A deep look into the context of UUK (Labor Law) will reveal to us that the law, especially labor law, is an arena of conflicts between various interests and ideologies. The Labor Law is an exception of conservatism in jurisprudence, in which the main developing tradition is progressive, that is emancipatory, in nature. Though difficult, there is still a hope for the legal law and labor regulations in general to become a “transformational project.” It is the responsibility of the law to secure the achievement of the hope for well-distributed wealth and power, under which labor solidarity and collective action are highly respected.

Changes in the concept of the workplace, firm, factory, employer and related organizational developments such as downsizing, outsourcing, subcontracting, teleworking, net working and joint ventures are it is argued bringing new dimensions to the world of work for which traditional labour law provisions do not appear to have adequate answers.

CEC Green Paper Partnership for new organization of work COM (97)
128 final Luxembourg para 42

¹ Selepas dari LBH Jakarta, terlibat di *Trade Union Rights Centre* (TURC), sebuah organisasi pelayanan buruh yang memfokuskan diri pada pemberdayaan hukum, ekonomi, dan politik serikat buruh; pada tahun 2002 meraih *Master of Laws* (LL.M.) dalam bidang ekonomi politik hukum dari University of Warwick, Inggris; saat ini tinggal di Jakarta

Pengantar

Topik edisi Jurnal *Analisis Sosial* kali ini adalah “pekerja di sektor informal dan gejala informalisasi pekerjaan”, sedangkan yang menjadi topik tulisan ini adalah “kaitan antara sektor informal dengan kondisi perburuhan pasca- UU No. 13 tahun 2003”. Penulis menginterpretasikan tugas tersebut dengan memberikan konteks dari UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya UUK) dan kaitannya dengan munculnya “gejala informalisasi” hubungan kerja yang terdapat dalam UUK serta akibatnya yang mungkin terjadi pada buruh.

Untuk itu tulisan ini akan dibagi dalam beberapa bagian. Bagian I mendiskusikan apa yang secara umum dikenal sebagai perubahan bentuk dari hubungan kerja dan karenanya tuntutan akan adanya bentuk baru dalam regulasi perburuhan. Bagian II membahas latar belakang dan proses terbentuknya UUK sebagai bagian dari sebuah proyek besar yang disebut dengan “reformasi hukum perburuhan.” Bagian III membahas “gejala informalisasi” hubungan kerja sebagaimana terdapat di dalam UUK. Bagian IV merupakan analisis dampak potensialnya bagi buruh.

Bagian penutup merupakan kesimpulan dari tulisan ini.

Hubungan Kerja yang Berubah

Ada kesepakatan umum di kalangan pengamat dan praktisi hubungan perburuhan bahwa bentuk dari hubungan kerja memang sedang berubah (Locke *et al.*, 1995). Setidaknya ada dua segi dari perubahan ini. Pertama adalah berkembangnya apa yang secara bervariasi disebut kerja yang bersifat “non-tradisional”, “non-standar”, kerja fleksibel (*flexible jobs*, yang secara umum berarti kerja paruh waktu dan sementara), dan yang disebut dengan “swa-kerja” (*self-employment*), termasuk “pseudo” atau swa-kerja yang tergantung (*dependent self-employment*). Kedua adalah munculnya organisasi yang berjejaring (*networked*), tanpa batas, dan terkadang maya (*virtual*), dengan para individual dan profesional yang berketerampilan tinggi, dengan karier yang bergantung pada pekerjaan itu sendiri bukan karier organisasi, terkait satu sama lain dalam proyek yang non-hierarkis. Pertemuan dari kedua kategori ini adalah berkembangnya perusahaan-perusahaan kecil dan menengah (*small-medium-*

enterprises, SMEs), meski karakteristik dari perusahaan-perusahaan kecil ini bervariasi tergantung sektornya.

Kategori pertama dari perubahan di atas seringkali diasosiasikan dengan pertumbuhan kerja yang bersifat *inferior*, tidak tetap, dengan kondisi kerja yang buruk. Ia diasosiasikan dengan peralihan kerja menuju sektor jasa, yang pada beberapa negara terkait pula dengan meningkatnya peran perempuan sebagai tenaga kerja. Kategori kedua cenderung dikaitkan dengan berkembangnya apa yang disebut dengan “ekonomi baru” (*new economy*) atau “ekonomi pengetahuan” (*knowledge economy*), dengan konotasi yang positif untuk buruh-buruh berpengetahuan yang terutama dipekerjakan di sektor-sektor berteknologi tinggi.

Asosiasi di atas tidaklah ketat dan kedua kategori perubahan itu pun tidak harus terpisah. Keduanya seringkali saling menghidupkan satu sama lain. Pada sektor berteknologi tinggi, seperti teknologi informasi dan komunikasi misalnya, tidak hanya melibatkan kerja dengan status yang tinggi tetapi juga mendorong terbentuknya kerja level rendah dengan kondisi yang bisa jadi bertolak belakang. Bandingkan

misalnya kondisi kerja yang dihadapi buruh-buruh pada sebuah *call centre* perusahaan komunikasi global dengan para profesional dan insinyur yang merancang perangkat lunaknya dan segala macam fasilitas dan tunjangan yang dinikmati.

Perkembangannya memang meluas, tetapi bentuk perubahannya tidaklah universal. Meningkatnya bentuk-bentuk fleksibilitas di beberapa negara Barat misalnya, merefleksikan praktik yang secara umum telah berlangsung di berbagai negara Asia. Sementara itu di Amerika Latin dan Afrika, banyak pengamat yang memusatkan perhatian pada perkembangan sektor informal yang kemudian dianggap sebagai tantangan utama dalam kaitannya dengan perkembangan pemikiran mengenai bentuk baru dari regulasi perburuhan (lihat misalnya de Soto, 2000; Olivier *et al.*, 2003).

Singkat kata, bentuk-bentuk kerja “normal”, “standar” atau “tradisional” –dengan ciri-ciri kerja penuh waktu dan bersifat tetap antara seorang buruh dan seorang majikan, biasanya dikaitkan dengan sebuah tempat kerja yang khusus dengan batas fisik yang jelas– sekarang sedang menghadapi tantangan. Regulasi perburuhan pada umumnya

juga mengasumsikan atau menekankan pada bentuk hubungan kerja yang “standar” dengan ciri-ciri organisasi kerja Fordis/Tayloris di atas, sehingga perubahan pada bentuk hubungan kerja seperti diuraikan menimbulkan pertanyaan sejauh mana kerangka regulasi perburuhan yang ada sekarang mampu menyesuaikan diri dengan kondisi yang berubah ini, dan apakah bentuk regulasi perburuhan yang baru yang lebih bisa menjawab tantangan ini memang dibutuhkan.

Neoliberalisasi Regulasi Perburuhan di Indonesia

Dalam konteks seperti di atas, ILO (*International Labour Organization*) melihat bahwa “*developing dispute prevention and settlement in developing countries*” sebagai sebuah “*global challenge*” khususnya bagi negara-negara Asia, Afrika, serta Amerika Tengah dan Selatan. Untuk itu ILO siap menyediakan “*global technical assistance*” kepada negara-negara Dunia Ketiga itu, khususnya berkaitan dengan penyesuaian terhadap regulasi proses penyelesaian perselisihan perburuhan agar menjadi lebih sesuai dengan situasi dan kondisi yang berubah. Untuk itu ILO meluncurkan

sebuah program yang disebutnya “*labour law reform programme*”.

Terdapat bukti yang meyakinkan bahwa apa yang disebut dengan “*labour law reform programme*” atau “*program reformasi hukum perburuhan*”, yang terutama (dan hanya) terjadi di negara-negara Dunia Ketiga, adalah neoliberal dalam karakternya (Bronstein, 1997). Dalam konteks ini, hukum perburuhan telah semata dilihat sebagai satu alat untuk mempromosikan efisiensi ekonomi, dengan antara lain menekan ongkos buruh melalui pasar buruh yang fleksibel (*flexible labour market*). Inilah juga yang terjadi di Indonesia sebagaimana diuraikan berikut.

Sebelum terjadinya krisis ekonomi, pada tahun 1996, dalam sebuah evaluasi mengenai hukum perburuhan Indonesia, Bank Dunia mengatakan bahwa “*the [Indonesian] workers are overly protected*”, dan bahwa “*the government should stay out of industrial dispute*” (*The Jakarta Post*, 4 April 1996). Pernyataan ini dikeluarkan sebagai sebuah upaya Bank Dunia untuk menciptakan “*industrial harmony between workers and employers*” berkaitan dengan makin meningkatnya ketidakstabilan perburuhan di negeri ini yang

menurut mereka tidak menguntungkan bagi bisnis dan investasi. Pemerintah Indonesia, sebagian didorong oleh masalah finansial pada waktu itu, merespon “peringatan” ini dengan mengajukan RUU Ketenagakerjaan kepada DPR (kemudian menjadi UU No. 25 tahun 1997) yang didesain untuk menggantikan semua UU dan peraturan perburuhan yang ada saat ini.

UU baru ini mendapat protes dari berbagai organisasi buruh dan LSM perburuhan sebagai sebuah UU yang “anti-buruh” dalam berbagai hal (YLBHI, 1997). Di bawah tekanan komunitas internasional dan kebutuhan untuk memperbaiki citra yang diwariskan oleh Orde Baru, Pemerintahan Pasca-Orde Baru beberapa kali menunda UU tersebut hingga akhirnya dinyatakan dicabut, pemerintah kemudian mengajukan tiga RUU baru sebagai gantinya.

Pada bulan Agustus 1998, Pemerintah menerima “*Direct Contact Mission*” ILO yang ditugaskan untuk mengevaluasi hukum perburuhan Indonesia dan merancang sebuah program untuk reformasi hukum perburuhan (Siaran Pers ILO Jakarta, 25 Agustus 1998). Menurut sebuah laporan ILO (1999), program

reformasi hukum perburuhan secara garis besarnya meliputi “*the review, revision, formulation or reformulation of practically all labour legislation with a view to modernizing and making them more relevant to and in step with the changing times and requirements of a free market economy*”.

Ini senada dengan pernyataan yang sebelumnya telah disampaikan oleh seorang pejabat ILO Jakarta, “*The ILO stands ready to provide technical assistance requested by the Government in redrafting its labour legislation... We will provide whatever support we can to help create a sound labour relations framework that will promote economic development while giving effect to ILO Conventions ratified by Indonesia*” (Siaran Pers ILO Jakarta, 28 Agustus 1998).

Dengan demikian, jelas bahwa “pembangunan ekonomi” dalam konteks “ekonomi pasar bebas” telah menjadi prinsip dominan dalam “asistensi teknis” ILO untuk reformasi hukum perburuhan di Indonesia. Pada bulan Desember 1998 “Program Reformasi Hukum Perburuhan” menjadi agenda kerja resmi Departemen Tenaga Kerja dengan ditandatanganinya “*Letter of Intent*” antara Departemen Tenaga Kerja dan ILO dengan disaksikan oleh

Presiden Habibie (Siaran Pers ILO Jakarta, 23 Desember 1998).

Di bawah program inilah, untuk menggantikan UU No. 25 tahun 1997, pemerintah mengajukan tiga RUU, yaitu RUU Serikat Pekerja (kemudian menjadi UU No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh), RUU Pembinaan dan Perlindungan Ketenagakerjaan (kemudian menjadi UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan), dan RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (rencananya akan segera disahkan dalam waktu dekat ini), yang merupakan kesatuan sebagai "Paket 3 UU/RUU Perburuhan". Ketiganya akan menghapus sekaligus menggantikan seluruh sistem hukum perburuhan dan regulasi perburuhan yang ada di Indonesia kini.

Gejala Informalisasi Hubungan Kerja dalam UUK

Berubahnya bentuk hubungan kerja bisa jadi memang menghasilkan kebutuhan untuk melakukan penyesuaian bentuk regulasi perburuhan yang tidak lagi "sesuai". Tetapi regulasi perburuhan pun bisa menjadi bagian dari penjelasan terhadap berubahnya bentuk

hubungan kerja dan komposisi kerja itu sendiri.

Ketika regulasi menyediakan proteksi untuk buruh-buruh "standar", keinginan majikan untuk menghadirkan bentuk-bentuk fleksibilitas tertentu bisa jadi mendorong terciptanya pekerjaan di luar area yang diregulasi itu, baik dalam bentuk kerja paruh waktu atau pun swa-kerja yang tidak menikmati tingkat proteksi yang sama dengan kerja standar, atau menggunakan sektor informal, yang tidak diregulasi. Perlindungan yang ketat dari negara terhadap buruh tetap yang akan di-PHK, sebagaimana terjadi di Spanyol atau Korea Selatan misalnya, sering dijadikan alasan mengapa perusahaan di sana secara besar-besaran menggunakan buruh kontrak atau buruh paruh waktu dari agen (*outsourcing*).

Situasi ini menghasilkan kontradiksi, pada saat yang sama terjadi kemajuan sekaligus juga kemunduran. Pada saat terdapat seperangkat regulasi canggih terhadap sektor modern (formal) dalam ekonomi, pada saat itu pula terjadi penyingkiran dan informalitas. Paket 3 UU/RUU Perburuhan dan UUK, khususnya, jelas akan menciptakan kontradiksi ini.

Gejala penyingkiran dan informalisasi hubungan kerja dalam UUK dan dampak potensialnya terhadap buruh terlihat pada beberapa hal berikut:

- a. *Penggantian definisi “buruh” menjadi “pekerja/buruh” dengan menghilangkan unsur “majikan.”* Pasal 1 ayat 3 UUK mendefinisikan istilah “pekerja/buruh” sebagai “setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.” Ini berbeda dengan definisi sebelumnya yang terdapat dalam UU No. 22 tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan yang mendefinisikan “buruh” sebagai “barangsiapa yang bekerja kepada majikan dan menerima upah”. Dengan demikian, unsur “majikan” pun menjadi hilang. Penghilangan unsur ini merupakan sebuah upaya pembuat UU untuk memperluas pengertian “pekerja/buruh”, sehingga bisa meliputi juga buruh yang bekerja sendiri (swa-kerja) maupun buruh “outsourcing” yang *de jure* bekerja pada satu perusahaan namun *de facto* bekerja pada perusahaan lain lagi.

Penghapusan unsur “majikan” dari pengertian “pekerja/buruh” dalam UU No. 13 tahun 2003

lebih jauh merupakan indikasi yang jelas memperlihatkan niat untuk menciptakan hubungan kerja yang lebih bersifat individual yang menyerahkan pendapatan buruh semata kepada kemampuan dan kinerjanya sendiri yang tidak menjadi tanggung jawab perusahaan/majikan lagi. Perubahan definisi ini juga sejalan dengan ketentuan mengenai *outsourcing* maupun kerja kontrak yang kini ditingkatkan kualitasnya menjadi sebuah ketentuan undang-undang (sebelumnya hanya diatur oleh Keputusan Menteri). Istilah “*core business*” pun diperkenalkan oleh UU, namun tanpa menjelaskan kalau memang ada “*core*” (inti) tentunya akan ada yang disebut “*periphery*” (pinggiran).

Pembedaan antara buruh “inti” dan buruh “pinggiran” ini tidak hanya akan mengakibatkan segmentasi tenaga kerja, baik yang terjadi dalam perusahaan maupun dalam pasar buruh yang lebih luas, antara mereka yang secara relatif memiliki keamanan kerja dan yang tidak, tetapi juga memiliki akibat yang tidak proporsional terhadap perempuan buruh. Hal ini

disebabkan sebagian besar dari buruh “pinggiran” adalah perempuan, sehingga berkembangnya kelompok buruh “pinggiran” dengan berbagai masalahnya ini juga menghasilkan dampak negatif terhadap sebagian warga masyarakat secara tidak adil, yang lebih jauh menguatkan kembali pola ketidakadilan sosial yang sudah ada (lihat misalnya TUC *Annual Report*, 1983).

- b. *“Lembaga kerja sama bipartit” sebagai lembaga wajib di tingkat perusahaan yang sekaligus berfungsi sebagai lembaga penyelesaian perselisihan perburuhan.*” Pasal 106 UUK menentukan bahwa, setiap perusahaan yang mempekerjakan 50 orang atau lebih buruh, wajib membentuk “lembaga kerja sama bipartit”, yang merupakan forum komunikasi dan konsultasi mengenai hal ketenagakerjaan di perusahaan antara perwakilan buruh dan majikan. RUU PPHI yang akan segera disahkan, dalam salah satu pasalnya lebih jauh menentukan bahwa “lembaga kerja sama bipartit” ini sekaligus akan menjadi lembaga penyelesaian perselisihan wajib

pada tingkat yang paling awal di tingkat perusahaan.

Berbeda dengan konsep “Dewan Buruh” atau “Works Council” yang populer di beberapa negara Eropa, khususnya Jerman, “lembaga kerja sama bipartit” bersifat wajib. Dengan fungsi tambahan sebagai lembaga penyelesaian perselisihan wajib pada tingkat paling awal, jelas ini merupakan ancaman terhadap keberadaan serikat buruh di perusahaan sekaligus mengancam efektivitas “perjanjian kerja bersama” (PKB) sebagaimana terjadi di Korea Selatan (Park, 1993).

Dalam konteks ini, menarik untuk memperhatikan fenomena penguatan institusional Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) sebagai sebuah organisasi pengusaha yang terjadi belakangan ini, terutama sejak munculnya seorang pengusaha, Sofjan Wanandi, sebagai Ketua Umum Apindo bulan Mei 2003 lalu. Dalam sebuah wawancara di media massa, Sofjan mengatakan bahwa program pertamanya adalah mendorong agar pengusaha mau masuk menjadi pengurus aktif di semua level

Apindo (*Tripartit*, September 2003). Sebelumnya Apindo praktis memang didominasi oleh orang-orang HRD dan bukan pengusaha itu sendiri.

Dalam wawancara tersebut Sofjan juga mengungkapkan kecenderungan Apindo untuk mendukung “bipartisme” daripada “tripartisme”, antara pengusaha dan serikat buruh melalui apa yang disebutnya dengan “sekretariat bersama”, di tingkat lokal perusahaan, daerah, maupun nasional. Apakah ini gejala yang menunjukkan korporatisme serikat buruh akan bergeser dari negara kepada pengusaha seiring dengan pupusnya peran negara dalam UUK? Itu tentu masih memerlukan penelitian lanjut, namun dari apa yang telah terjadi, paling tidak dengan “keberhasilan” relatif seorang anggota DPR dengan dukungan dana pribadi (dari pengusaha) mendapatkan legitimasi sebagian serikat buruh untuk pengesahan UUK dan sekarang RUU PPHI melalui yang disebut dengan “tim kecil”, gejala ini bukan tidak mungkin terjadi.

- c. *Legalisasi “outsourcing” ke dalam bentuk UU, legalisasi terhadap*

“perbudakan modern.” Satu isu yang paling ramai diperdebatkan antara pemerintah dan aktivis serikat buruh adalah soal legalisasi “pemborongan pekerjaan” atau “outsourcing.” Sebelumnya memang sudah ada regulasi dalam bentuk peraturan menteri yang tidak secara langsung mengacu kepada fenomena “outsourcing” ini, namun dengan dimasukkan ke dalam UUK maka inilah pertama kalinya “outsourcing” diatur dalam bentuk UU, yang secara hukum menjadi jauh lebih kuat dibanding regulasi setingkat menteri yang bahkan secara formal tidak lagi mempunyai kekuatan hukum seiring dengan dikeluarkannya Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

“Outsourcing” inilah yang oleh banyak kalangan aktivis perburuhan dan serikat buruh dikatakan sebagai bentuk “eksploitasi” terhadap buruh (lihat misalnya Tavip, 2003). KAPB (Komite Anti-Penindasan Buruh), sebuah aliansi puluhan serikat buruh dan ornop perburuhan, tegas-tegas menyebutnya sebagai satu bentuk legalisasi terhadap praktik “perbudakan modern”

(*modern slavery*), yang menempatkan buruh yang *notabene* adalah manusia hanya menjadi komoditas belaka yang dikenal dengan pasar buruh.

Dampak bagi Buruh

Akibat yang paling nyata dari gejala informalisasi hubungan kerja ini adalah dilepaskannya tanggung jawab negara untuk membentuk kerangka regulasi perburuhan yang melindungi buruh. Legislasi perburuhan pada hakikatnya memang adalah proteksi terhadap buruh, hukum perburuhan sendiri memang menggantungkan diri pada kemampuan negara ini, sehingga informalisasi hubungan kerja adalah sama dengan dilepaskannya tanggung jawab negara untuk menjamin kesejahteraan sosial rakyatnya melalui sistem jaminan sosial misalnya, dan menjadikannya tanggung jawab individual rakyat (buruh) untuk memenuhinya.

Selain itu, gejala informalisasi hubungan kerja juga mengakibatkan dilepaskannya pengusaha dari tanggung jawab untuk memberikan jaminan sosial tenaga kerja maupun tunjangan lainnya bagi buruh dan masyarakatnya. Apa yang disebut dengan "tanggung jawab sosial

perusahaan" pun menjadi semakin jauh di awang-awang, dengan buruh dan masyarakat umumnya menjadi pihak yang harus menanggung keserakahan perusahaan dalam mengeruk modal.

Akhirnya, buruh pun dibiarkan menghadapi sendiri persoalannya praktis tanpa perlindungan dari pihak yang seharusnya melindungi, sementara organisasi buruh sebagai alternatif gerakan pun semakin susut (baca: disusutkan) perannya. Banyak studi telah menunjukkan bahwa menurunnya kualitas organisasi buruh sebagai sebuah kekuatan sosial alternatif yang menyuarakan tuntutan kaum buruh dan masyarakat pada umumnya, berakibat pada terjadinya kesenjangan yang kian membesar (*growing inequality*) di dunia (Standing, 1999). Ironi pun terjadi, pada saat kita menyaksikan bahwa pendapatan dunia meningkat dalam satu dekade terakhir, jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan justru bertambah lebih dari 100 juta orang (Stiglitz, 2002).

Tuntutan globalisasi ekonomi dengan ideologi neoliberalisme yang menekankan kekuatan pasar bebas dan efisiensi ekonomi di sektor moneter, sebagai satu-satunya alternatif solusi, tidak peduli seberapa

besar derita yang harus ditanggung oleh buruh, telah memaksa Pemerintah dan DPR Indonesia mengikuti tuntutan Bank Dunia dan IMF untuk lahirnya Paket 3 UU/RUU Perburuhan. Ketiga UU ini secara taat mengikuti nasehat Friedrik von Hayek, “bapak neoliberalisme”, yang berpendapat bahwa lembaga-lembaga regulasi kolektif telah mencegah mekanisme harga dalam pasar tenaga kerja untuk berfungsi.

Untuk itu, menurut Hayek, perlu dilakukan pembatasan terhadap kekuatan serikat buruh dengan menghapuskan kekebalan hukum berdasarkan UU yang melindungi hak untuk mogok dan hak untuk berorganisasi, sehingga tercipta suasana yang membuat kontrak kerja individual dan buruh/pekerja sebagai individu semakin besar. Penghapusan mekanisme perlindungan lain di luar mekanisme pasar seperti jaminan sosial, aturan PHK yang dipermudah, merupakan beberapa contoh dari kerja besar kaum neoliberal. Dalam bidang hukum perburuhan dilakukan deregulasi terhadap legislasi yang protektif dan pembatasan terhadap pembayaran jaminan sosial.

Penutup

Sebagaimana sering dikampanyekan oleh para pendukungnya (yang umumnya datang dari pemerintah dan sebagian pengusaha), UUK merupakan sebuah jawaban “modern” terhadap perkembangan hubungan kerja sekarang. Dikatakan, misalnya, bahwa pengaturan “pemborongan pekerjaan” (yang lebih dikenal dengan istilah “outsourcing”) adalah lebih untuk menjawab kenyataan semakin maraknya model kerja tersebut, sehingga pengaturan terhadapnya dianggap justru akan menjamin perlindungan terhadap para buruh “outsourcing” itu sendiri.

Namun, sekali lagi, pernyataan itu sendiri bersegi dua. Pasal-pasal mengenai “pemborongan pekerjaan” dalam UUK bisa jadi memang merupakan “jawaban” terhadap perkembangan praktik yang ada, tetapi sekaligus juga bisa berarti “promosi” terhadap praktik “outsourcing” itu sendiri. Uraian di atas dan laporan langsung dari banyak buruh di tingkat pabrik sekitar Jabotabek yang diterima penulis jelas menunjukkan bahwa “gejala informalisasi” hubungan kerja memang secara nyata terjadi di lapangan sejak disahkannya UUK,

dan telah membawa dampak negatif bagi buruh. Dalam konteks Indonesia, adanya regulasi dan praktik yang berkembang di lapangan saling menguatkan lahirnya UUK dengan karakter neoliberalnya itu.

Upaya memahami UUK dalam konteksnya memperlihatkan bahwa hukum, lebih khususnya hukum perburuhan, bukanlah sesuatu yang bersifat netral dan tidak terkait dengan kepentingan politik. Sebuah wacana hukum adalah medium atau lokasi dari perang dan konflik ideologis. Pendekatan kritis terhadap hukum menunjukkan bahwa wacana dominan dari banyak bidang hukum adalah konservatif (Kennedy, 1997), namun hukum perburuhan adalah pengecualiannya. Tradisi utama yang berkembang dalam hukum perburuhan sebagai sebuah disiplin tersendiri dalam ilmu hukum adalah progresif (Klare, 2002).

Meski sulit, tetap ada harapan bagi hukum perburuhan dan regulasi perburuhan umumnya untuk menjadi sebuah “proyek transformatif”, yaitu untuk mencari dan mentransformasi institusi-institusi dan relasi kekuasaan yang ada menjadi lebih demokratis, partisipatoris, dan egaliter. Seperti dikatakan oleh Karl Klare (2002: 3), “*Labour law evolved in response to... worker resistance to injuries and injustices visited upon them by industrial capitalism*”, dengan sebuah “panggilan” (vocation) untuk “*to address and seek to relieve a fundamental social and economic problem in modern society: the subordination of labour to capital, or of employee to employer*” (Collins, 1989). Singkat kata, adalah tugas hukum perburuhan untuk menjamin tercapainya harapan akan redistribusi kekayaan dan kekuasaan, di mana solidaritas buruh dan aksi kolektif menjadi nilai-nilai yang dihargai oleh disiplin ini.



Daftar Rujukan

Bronstein, Arturo S. 1997. “Labour Law Reform in Latin America: Between State Protection and Flexibility”, *International Labour Review*, Vol. 136 No. 1: pp.5-26.

- Collins, Hugh. 1989. “Labour Law as A Vocation” *105 Law Quarterly Review*: 468.
- Deery, Stephen J. and Richard J. Mitchell (Eds.). 1993. *Labour Law and Industrial Relations in Asia: Eight Country Studies*. Melbourne: Longman.
- International Labour Organization. 1999. *Demystifying the Core Conventions of the ILO through Social Dialogue: the Indonesian Experience*. Jakarta: ILO Jakarta Office.
- Kennedy, Duncan. 1997. *A Critique of Adjudication {fin de siècle}*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Klare, Karl. 2002. “The Horizons of Transformative Labour and Employment Law” dalam Conaghan *et al.* (Eds.). *Labour Law in an Era of Globalization: Transformative Practices and Possibilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Locke, Richard *et al.* (Eds.). 1995. *Employment Relations in a Changing World Economy*. London: The MIT Press.
- Park, Young-Ki. 1993. “South Korea” dalam Deery & Mitchell, 1993, pp.137-71.
- Standing, Guy. 1999. *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Hampshire: Macmillan Press.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontent*. New York.
- Tavip, Saipul. 2003. “Bentuk Eksploitasi Pekerja Itu Bernama *Outsourcing*”. Makalah tak diterbitkan.
- Thomas, Henk (Ed.). 1995. *Globalization and Third World Trade Unions : the Challenge of Rapid Economic Change*. London: Zed.

Tjandra, Surya. 2003. "Fenomena *Outsourcing* dan Kerja Kontrak Serta Masa Depan Hukum Perburuhan di Indonesia". Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Tim Ahli Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan tema "Pemborongan Pekerjaan (*Out-Sourcing*) dan Perjanjian Kerja Untuk Waktu Tertentu Dikaitkan dengan Pelaksanaan Hubungan Industrial", Rabu, 23 Juli 2003.

_____. "Labor Law Reform Deny Workers a Safety Net". *The Jakarta Post*, 26 March 2003.

_____. "Hukum Perburuhan di Era Globalisasi", *HIDUP*, Januari 2003.

YLBHI. 1997. *RUU Ketenagakerjaan: Pantas Meresahkan Buruh*. Jakarta: YLBHI.

Upaya Memperbaiki Kondisi Pekerja Sektor Informal Melalui Jaminan Sosial

Keppi Sukesi ¹

Abstract

This article is based on a study on "Social Welfare for Informal Women Workers," conducted in 2002 in Surabaya, Denpasar, Yogyakarta, and Medan. The data for the study were taken by using the method of structured interviews, and focused group discussions. The results of the study indicate that the informal sector is an economic activity that involves many small-scale and large-scale entrepreneurs, but is vulnerable because, in spite of the large workforce employed, especially in big cities, it is marginalized and thus unprotected by the prevailing law and policies. In this period of economic crisis, informalization takes the form of Putting Out System, that is, a system that shifts formal jobs to informal home-based ones (e. g. informal trades). The working condition in the informal sector can be improved by providing social welfare, especially in terms of health, birth control, and job safety, pension and life insurances. A good social welfare service should also ensure that its related institutions can function well, and extend themselves to reach informal workers, under the protection of the existing law or regional regulations.

¹ Prof. Dr. Ir. Keppi Sukesi, MS Dosen Jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian Unibraw, Kepala Pusat Penelitian Peran Wanita Lembaga Penelitian Unibraw Malang. Penelitian "Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Perempuan Sektor Informal" yang disponsori oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan Jakarta, 2002.

Pengantar

Dalam pasang surut perkembangan perekonomian Indonesia, telah terbukti bahwa sektor informal atau ekonomi informal tampil sebagai tulang punggung perekonomian rakyat. Hal tersebut bisa dimengerti mengingat sejarah perekonomian masyarakat Indonesia pascakolonial tumbuh dari “ekonomi kerakyatan” berbasis subsistensi dan motivasi utamanya adalah bertahan hidup. Perekonomian formal dalam bentuk perusahaan besar seperti perkebunan, industri, dan badan-badan usaha milik pemerintah hanya menyerap sebagian kecil tenaga kerja pribumi untuk pekerjaan-pekerjaan keahlian atau pekerjaan “halus.” Sebagian besar tenaga kerja lokal justru terserap dalam pekerjaan-pekerjaan “kasar”, sebagai kuli atau buruh. Usaha-usaha kecil yang mandiri berkembang dengan melibatkan semua komponen masyarakat, laki-laki dan perempuan, berkembang melalui dua sistem perekonomian yaitu perekonomian formal dan nonformal dalam komunitas yang sama, gejala ini disebut dualisme dalam ekonomi masyarakat.

Pada awal perkembangan perekonomian Indonesia, tidak cukup tersedia data tentang keterlibatan tenaga kerja perempuan dan laki-laki secara terpisah, akan tetapi dapat digambarkan bahwa sektor formal lebih banyak menyerap tenaga kerja laki-laki karena persyaratan kerja dan kondisi sosio-budaya saat itu. Sebaliknya, sektor atau ekonomi informal akomodatif terhadap tenaga kerja perempuan dan laki-laki. Gejala tersebut terbukti menguat pada tahun '90-an; jumlah tenaga kerja perempuan ternyata semakin meningkat setelah adanya krisis ekonomi tahun 1997, terutama untuk tenaga kerja sektor informal jumlah tenaga kerja perempuan tahun 1980 mencapai 75,49%, tahun 1997 menurun tajam menjadi 49,31% (BPS, 1997), dan meningkat kembali setelah tahun 1997. Hal tersebut terjadi karena pada masa krisis ekonomi banyak dijumpai kegiatan sektor formal yang tidak beroperasi yang berdampak meningkatnya pemutusan hubungan kerja (PHK), dengan tenaga kerja perempuan pada umumnya lebih dahulu di PHK sehingga untuk mempertahankan kehidupannya mereka beralih ke sektor informal. Dapat diduga bahwa beban sektor informal menjadi

semakin berat dan terjadi gejala involusi serta proses pemiskinan yang dikenal sebagai involusi pertanian sebagaimana pernah diungkapkan Geertz.

Kondisi perekonomian Indonesia tidak terlepas kaitannya dengan politik ekonomi internasional, hubungan antarnegara dan dampak sosial yang ditimbulkannya. Secara makro, peran kapital menjadi sangat penting sehingga kapitalisme menjadi isu pokok dalam beberapa dasawarsa terakhir ini. Bersamaan dengan itu isu HAM (Hak Asasi Manusia) menjadi perhatian masyarakat luas, sehingga menimbulkan dampak pada hubungan antarmanusia, termasuk hubungan-hubungan ketenagakerjaan.

Sistem moneter tingkat internasional tahun 90-an telah ikut andil memunculkan krisis ekonomi pada tahun 1998 yang juga menjadikan Indonesia salah satu negara yang terkena dampak krisis berkepanjangan sampai saat ini. Akibat lebih lanjut sektor-sektor perekonomian formal seperti perbankan, industri-industri besar menurun drastis, dan pengurangan anggaran pada berbagai instansi formal. Dampak yang

ditimbulkannya adalah terjadinya PHK dan informalisasi pekerjaan serta marjinalisasi pekerja.

Salah satu faktor penting yang perlu disiapkan oleh pemerintah adalah menciptakan kebijakan yang kondusif, antara lain dengan adanya jaminan sosial bagi sektor informal agar mereka dapat berkembang sejajar dengan kegiatan sektor formal. Untuk itu, koordinasi di semua bidang yang terkait dengan pengembangan sektor informal sangat diperlukan agar peluncuran kebijakan pengupayaan jaminan sosial bagi pekerja di sektor informal tersebut dapat dilaksanakan, sekaligus berbagai dampak positif terhadap aspek kehidupan pekerja dapat dioptimalkan.

Tulisan ini mengemukakan bagaimana kondisi kerja sektor informal dan upaya memperbaiki kondisi pekerja melalui jaminan sosial yang sesuai dengan kebutuhan pekerja sektor informal. Data-data yang disajikan diambil dari kajian literatur dan hasil penelitian penulis tentang "Jaminan Sosial bagi Tenaga Kerja Perempuan Sektor Informal" yang dilakukan di empat kota di Indonesia yaitu Surabaya, Yogyakarta, Denpasar, dan Medan, khususnya kasus perempuan pekerja

pasar tradisional dan pedagang kaki lima.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif melalui metode "studi kasus" terhadap aktivitas kerja di sektor informal dan pelayanan jaminan sosial untuk mereka. Sebagai responden dalam penelitian ini adalah tenaga kerja sektor informal serta 12 instansi/lembaga terkait. Teknik pengambilan data dilakukan dengan wawancara terstruktur, wawancara mendalam, observasi langsung, pengumpulan data sekunder, dan diskusi kelompok terfokus (FGD). Uji coba (*try-out*) instrumen dilakukan di kota Malang – Jawa Timur.

Kondisi Pekerja Sektor Informal

Sektor informal sebagai suatu konsep sering dikatakan sebagai manifestasi ketidampunan sektor formal/industri modern untuk menyerap tenaga kerja yang cukup besar sehingga semua tambahan tenaga kerja hampir selalu ditampung di sektor informal. Data statistik ketenagakerjaan menunjukkan bahwa sektor informal menggelembung secara pesat, sedangkan sektor formal/modern

merangkak dengan lambat. Kegiatan sektor informal yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan konsumen merupakan sektor ekonomi yang menampung tenaga kerja paling besar terutama di kota-kota. Oleh karenanya, masalah ketenagakerjaan di sektor informal, termasuk kemungkinan pemberian jaminan sosial bagi tenaga kerjanya merupakan masalah serius yang harus mendapatkan perhatian pemerintah dan sekaligus solusinya.

Batasan-batasan yang jelas dan konkret mengenai sektor informal umumnya sulit dirumuskan. Hal ini disebabkan karena luasnya spektrum dan kompleksitas sektor tersebut dalam kegiatannya sehari-hari. Walaupun dengan mudah dikemukakan bahwa mereka yang bekerja sebagai pedagang keliling, tukang sate keliling, soto mie, tukang becak, pedagang kaki lima, pedagang tradisional, pembantu rumah tangga, dan lain sebagainya adalah mereka yang bekerja di sektor informal.

Gejala tumbuhnya sektor informal telah lama menjadi perhatian berbagai pihak. Hal tersebut terlihat dari semakin berkembangnya pekerjaan di luar sektor formal yang dikenal selama ini. Ada pendapat

yang menyatakan bahwa munculnya sektor informal disebabkan keinginan suatu negara yang berorientasi pada “pertumbuhan”, sehingga adanya kegiatan sektor informal merupakan harga yang harus dibayar oleh negara yang berorientasi pada pertumbuhan sebagai prioritas pembangunannya. Pendapat tersebut mengemukakan bahwa harga yang dibayarkan sifatnya sementara. Ada juga pandangan lain yang mengemukakan bahwa keberadaan sektor informal justru merupakan manifestasi dari sistem perekonomian lokal. Apabila pada sektor formal berkurangnya permintaan hasil produksi akan menyebabkan kelesuan perekonomian, maka di sektor informal permintaan konsumen akan cenderung selalu kuat, sebab barang dan jasa yang dihasilkan merupakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat konsumen sehari-hari.

Dapat dikemukakan bahwa sektor informal merupakan kegiatan ekonomi marjinal (kecil-kecilan) dengan ciri-ciri: (1) pola kegiatannya tidak teratur, baik dalam arti waktu, permodalan, maupun penerimaan dari usahanya, (2) belum tersentuh oleh peraturan atau ketentuan yang ditetapkan pemerintah, (3) modal,

peralatan dan perlengkapan, maupun omzetnya biasanya kecil dan diusahakan atas dasar hitungan harian, (4) umumnya tidak mempunyai tempat usaha yang permanen dan terpisah dengan tempat tinggalnya, (5) tidak mempunyai keterikatan dengan usaha lain yang lebih besar, (6) umumnya dilakukan untuk melayani golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah. (7) tidak membutuhkan keahlian khusus, sehingga secara luwes dapat menyerap berbagai tingkat pendidikan ketenagakerjaan, (8) umumnya setiap satuan usaha mempekerjakan tenaga yang sedikit biasanya dari lingkungan hubungan kekeluargaan, kenalan, atau berasal dari daerah yang sama, dan (9) belum mengenal sistem perbankan, pembukuan, perkreditan, dan lain sebagainya.

Demikian luasnya cakupan sektor informal, yang berupa “semua aktivitas ekonomi di luar sistem ekonomi formal”, dan berkembangnya ekonomi informal membuat beberapa batasan tersebut di atas tidak relevan. Misalnya, modal kecil ternyata tergantung pada jenis usahanya. Seorang pedagang semangka di Surabaya yang

tergolong informal, sirkulasi modal setiap hari mencapai jutaan rupiah (Sukezi, dkk. 2002).

Sebagai gambaran kondisi pekerja sektor informal, berikut dikemukakan beberapa sektor informal yang banyak ditekuni masyarakat.

1. Aktivitas Kerja

Sektor informal memiliki pola kerja dan jam kerja yang beragam. Pekerjaan sebagai pedagang makanan memerlukan waktu sampai 14 jam per hari, mulai dari berbelanja, memasak, menjaga warung. Pedagang kaki lima perlu waktu rata-rata 6 jam per hari. Pekerjaan rumahan memerlukan waktu yang tidak terbatas, seseorang dapat bekerja selama 16 jam per hari untuk pekerjaan-pekerjaan yang padat karya (Wijaya, 2003). Waktu kerjanya pun tidak terbatas siang hari, tetapi ada yang bekerja sampai tengah malam.

2. Relasi Sosial

Sektor informal, dari segi hubungan kerja dapat dibagi menjadi bentuk-bentuk hubungan kerja : 1) pekerja mandiri yang menjalin hubungan kemitraan atau jual beli dengan penyedia bahan baku; 2) hubungan

majikan buruh dalam usaha yang mempekerjakan tenaga kerja: 3) hubungan kerja subkontrak, yaitu sektor informal yang merupakan bagian pekerjaan sektor formal misalnya *putting out system* (pekerja rumahan). Dari segi pengguna jasa sektor informal atau konsumen juga bervariasi; dari konsumen dengan tingkat pendapatan rendah yang sangat terbantu oleh keberadaan sektor informal karena daya beli mereka, konsumen dengan tingkat pendapatan tinggi, bahkan sampai pada para pekerja sektor formal yang membutuhkan pedagang informal karena gaji mereka tidak mencukupi untuk berbelanja di pasar formal. Relasi-relasi tersebut membentuk suatu struktur hubungan kerja permanen, namun setiap saat dapat berubah sesuai kemampuan usaha sektor informal dalam merespon lingkungannya.

3. Karakteristik Pribadi

Dari segi umur pekerja sektor informal, tidak ada batasan sepanjang mereka masih mampu dan mau bekerja. Bahkan anak-anak usia sekolah yang belum layak bekerja nafkah, memasuki sektor informal sebagai pedagang

asongan, pengamen, penyemir sepatu. Usia tua dijumpai pada penjual jasa mandiri misalnya penjahit dan pedagang pasar tradisional. Sektor informal juga tidak memerlukan syarat pendidikan tertentu, yang penting adalah ketrampilan berusaha. Pada umumnya ketrampilan mereka peroleh dari lingkungan dan sosialisasi keluarga. Sedikit sekali dijumpai pekerja sektor informal yang mendapat pelatihan dari pemerintah melalui DEPNAKER. Sektor informal juga tidak menuntut persyaratan jenis kelamin, walau relasi jender yang timpang masih ada dalam pekerjaan ini. Pekerjaan-pekerjaan yang stereotip digolongkan sebagai pekerjaan perempuan tidak jarang dimanfaatkan oleh pengusaha dengan tingkat upah rendah, status tidak tetap, seperti halnya yang terjadi pada pekerja rumahan (Wijaya, 2003).

4. Pendapatan

Tingkat pendapatan sektor informal sangat bervariasi, dari upah "bijian" untuk pekerjaan *putting out system* sebesar Rp. 40.000,- per minggu atau Rp. 180.000,- per bulan hingga jutaan rupiah per bulan yang

diperoleh oleh pedagang informal skala besar dan memiliki cabang di beberapa tempat. Pekerja rumahan sangat tergantung pada pemberi kerja dan upah yang diterima lebih rendah dari UMR. Pedagang informal adalah pekerja mandiri, dengan pengelompokan pendapatan skala kecil dengan pendapatan per bulan kurang dari Rp. 1.000.000,00 sedangkan pedagang besar lebih dari Rp. 1.000.000,00. Jenis-jenis barang dagangan yang dijual sangat bervariasi antara lain jenis makanan dan minuman, bahan pokok, ikan, baju, prancangan, buah, bunga, rokok, dan lain sebagainya. Melihat variasi dagangan tersebut, pengembalian modal juga bervariasi, ada yang satu hari sudah kembali modal kemudian untuk membeli dagangan baru (kulakan), ada juga yang tiga hari bahkan satu minggu baru kembali modal. Dari jenis dagangan tersebut dapat dilihat variasi pendapatan yang mereka peroleh. Untuk pedagang makanan, misalnya ayam goreng, dawet dengan skala kecil, pendapatan bersih berkisar antara Rp 20.000,00 s/d Rp 30.000,00. Besar kecilnya

pendapatan tersebut tergantung juga pada lokasi berdagang. Semakin banyak dilewati pengunjung maka para pedagang memiliki kesempatan memperoleh lebih banyak. Pedagang bahan pokok dan baju memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan pedagang lain, yaitu ada yang memperoleh Rp 16.500.000,00 per bulan. Pedagang tersebut adalah pedagang besar yang menjadi tempat belanja bagi pedagang pengecer.

Persentase pengeluaran yang terbesar adalah pada pengeluaran untuk bahan baku. Terdapat kecenderungan bahwa semakin tinggi pendapatan yang diperoleh semakin besar persentase pengeluaran untuk bahan baku tersebut. Jadi pendapatan yang diperoleh responden umumnya digunakan untuk memperbesar usaha. Sedangkan persentase untuk biaya hidup (makan) cenderung semakin kecil. Pengeluaran untuk retribusi di keempat daerah ternyata menunjukkan persentase yang kecil; hal ini disebabkan karena retribusi yang dibayar oleh PKL dan PPT hanya berkisar antara

Rp 500,00 – Rp 1.500,00 per hari. Bahkan dijumpai juga responden yang tidak ditarik retribusi karena yang bersangkutan menempati daerah larangan untuk berusaha dan tidak terpantau petugas.

Sektor informal pada umumnya tidak memerlukan banyak modal. Dengan modal minimal Rp 112.000,00 per hari, mereka sudah dapat menjalankan aktivitasnya sebagai pedagang. Mengenai sumber modal, sebagian besar berasal dari modal sendiri. Seperti halnya di Medan, rata-rata responden mempunyai modal sendiri, Yogyakarta dan Denpasar 50 – 90% responden memodali sendiri usahanya. Sebetulnya mereka ingin memperbesar usahanya, tetapi modal yang mereka miliki terbatas. Kalau ingin menambah modal, mereka tidak berani meminjam kepada lembaga keuangan formal, seperti Bank Pasar atau Koperasi, karena prosedurnya cukup rumit bagi mereka. Walaupun terpaksa, mereka meminjam kepada saudara atau teman dan "rentenir" (*Bank Thitil atau Bank Plethet*) yang bunganya cukup tinggi, yaitu 2,5% per angsuran.

Dilihat dari siklus usahanya, usaha pedagang informal ternyata tergolong berputar cukup cepat, dalam waktu 1–3 hari, barang dagangannya sudah habis terjual; bagi pedagang pasar tradisional biasanya dalam waktu 2–3 hari mereka sudah mendapatkan atau membeli barang dagangan dari para grosir.

Sektor informal skala kecil menghadapi permasalahan kerentanan usaha, yaitu modal kerja, keamanan/dan fasilitas kerja yang terbatas, serta Jaminan Sosial atau Perlindungan Sosial tidak ada bagi mereka. Tidak ada Jaminan Hari Tua secara formal, demikian juga santunan kecelakaan kerja, jaminan kesehatan, dan perlindungan hukum.

Kebijakan Jaminan Sosial bagi Tenaga Kerja Sektor Informal

Jaminan sosial dalam arti luas terdiri atas segala bentuk perlindungan baik formal maupun nonformal yang diberikan kepada setiap orang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pengertian yang sangat luas tersebut memberikan implikasi pada siapa yang berhak memperoleh dan

berkewajiban memberikan perlindungan sosial. Pada hakekatnya setiap orang berkewajiban memenuhi kebutuhannya dan berhak mendapat perlindungan dari lembaga sesuai dengan kontribusinya. Kepedulian lembaga diperlukan, mengingat tidak semua pekerja/tenaga kerja mampu memenuhi kebutuhannya, termasuk sektor ekonomi informal skala kecil yang rentan status sosial ekonominya. Berdasarkan permasalahan, kebutuhan, dan pelaksanaan kebijakan jaminan sosial, perlu dirumuskan upaya apa saja yang dapat membantu terselenggaranya jaminan sosial bagi tenaga kerja sektor informal.

1. Peraturan Perundangan

Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang No.3 Tahun 1992 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga kerja. Adapun pelaksanaannya dituangkan dalam PP Nomor 14 Tahun 1993, Keputusan Presiden No.22 Tahun 1993, dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja No.05/MEN/1993. Latar belakang lahirnya undang-undang tersebut adalah: (1) meningkatnya peranan tenaga kerja (kuantitas dan kualitas), (2) meningkatnya penggunaan teknologi di berbagai sektor

kegiatan usaha, (3) semakin tingginya risiko yang mengancam keselamatan kesehatan dan kesejahteraan tenaga kerja.

Berdasarkan latar belakang tersebut, perlu adanya upaya peningkatan perlindungan dari pemerintah untuk para tenaga kerja yang bekerja baik secara formal maupun informal. Pengertian tenaga kerja sektor formal dan informal menurut UU No.3 Tahun 1992, pasal 1 ayat 2 "tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Namun dalam praktiknya, peraturan pelaksanaan untuk tenaga kerja sektor informal tersebut belum dijalankan dan masih akan diatur lebih lanjut (UU No.3 Tahun 1992, Pasal 4 Ayat 2).

Yang dimaksud dengan jaminan sosial tenaga kerja dalam perundang-undangan tersebut adalah perlindungan bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti sebagian 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. Adapun perlindungan terhadap tenaga kerja tersebut bersifat dasar, artinya untuk menjaga harkat dan martabat manusia apabila mengalami risiko-risiko sosial ekonomi dengan pembayaran yang terjangkau oleh pengusaha dan tenaga kerja. Pelaksanaan Jamsostek dilandasi filosofi kemandirian dan harga diri untuk mengatasi risiko sosial ekonomi. Kemandirian berarti tidak tergantung pada orang lain dalam membiayai perawatan pada waktu sakit, kehidupan di hari tua, maupun keluarganya bila meninggal dunia. Harga diri berarti jaminan tersebut diperoleh sebagai hak dan bukan dari belas kasihan orang lain.

Untuk menyelenggarakan program Jamsostek, pemerintah menunjuk PT Jamsostek/Persero sebagai Badan Penyelenggara (PP No.36 Tahun 1995). Adapun badan yang mengawasi PT Jamsostek adalah Kantor Depnaker, tempat perusahaan tersebut bernaung. Pengelolaan

jamsostek dilaksanakan dengan mekanisme "Asuransi Sosial." Yang wajib menjadi peserta program Jamsostek ialah setiap perusahaan (BUMN, *Joint Venture*, PMA), yayasan, koperasi, perusahaan perorangan yang mempekerjakan tenaga kerja paling sedikit 10 orang atau membayar seluruh upah paling sedikit Rp 1.000.000,00 atau lebih per bulannya. Cara menjadi peserta program Jamsostek adalah perusahaan diwajibkan mendaftarkan tenaga kerjanya dengan cara: (1) menghubungi kantor PT Jamsostek setempat/terdekat, (2) mengisi dan mengembalikan formulir yang tersedia sesuai petunjuk, (3) membayar iuran setiap bulan berdasarkan upah yang diterima oleh tenaga kerja.

Berdasarkan UU no. 3 tahun 1992, program Jamsostek wajib diikuti oleh semua pekerja, bahkan beserta keluarganya, pada program tertentu, dan berlaku dari pekerja paling rendah hingga paling tinggi pada setiap perusahaan. Jamsostek tidak membedakan status dan upah, tidak membedakan pekerja tua dan muda, tidak membedakan yang sehat dan

sakit. Dengan Jamostek, pekerja memiliki jaminan sosial jika terjadi kecelakaan saat bekerja, sakit, memasuki usia pensiun dan kematian. Jaminan ini akan dapat meningkatkan produktivitas kerja yang pada gilirannya akan meningkatkan keuntungan perusahaan. Untuk melengkapi program Jamsostek, dikeluarkan PP No 14 tahun 1993 tentang persyaratan menjadi peserta program yang pesertanya adalah perusahaan yang mempekerjakan buruh minimal 10 orang atau membayar upah kepada pekerjanya paling sedikit Rp 1.000.000,00 sebulan. Sebagai monopolis, PT Jamsostek dapat menentukan besarnya iuran bagi peserta program Jamsostek, namun penetapan iuran tersebut tidak bisa dilakukan secara sepihak karena mencakup kepentingan masyarakat (dunia usaha dan pekerja). Oleh sebab itu, penentuan tarif dilakukan melalui UU atau peraturan pemerintah.

Dalam hubungan ini, UU Jamsostek memiliki arti strategis karena terkait dengan peningkatan produktivitas, stabilitas, kelangsungan hidup dunia usaha, dan meningkatkan

harkat dan martabat pekerja. UU ini memberikan landasan, kemampuan, dan kemandirian dalam menanggulangi risiko sosial ekonomi yang dihadapi pekerja. Namun demikian, dimungkinkan bagi perusahaan swasta yang mampu untuk menyelenggarakan program sendiri misalnya pelayanan kesehatan. Dengan demikian, meskipun bersifat monopoli, Jamsostek bukan merupakan monopoli sempurna terbukti dengan adanya perusahaan yang menyelenggarakan program jaminan pelayanan kesehatan sendiri.

Kontrol pemerintah terhadap pelaksanaan UU No. 3 sangat diperlukan agar pekerja berhak atas jaminan kecelakaan, kesehatan, hari tua, dan kematian. Perusahaan tidak boleh mengartikan keberadaan UU ini sebagai kenaikan biaya pekerja yang membuat pengeluaran perusahaan bertambah, akan tetapi harus dilihat secara menyeluruh karena manfaat jaminan sosial dalam jangka panjang akan lebih besar dari biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan peserta program. Untuk itu, sosialisasi Jamsostek

perlu terus dilakukan, tidak hanya aspek UU-nya, melainkan juga isi dari UU tersebut, baik kepada pekerja maupun perusahaan. Apabila ada perusahaan yang tidak mau menyelenggarakan Jamsostek, maka pekerja dapat mengontrolnya, baik melalui organisasi buruh seperti SPSI, perorangan, maupun pers. Oleh sebab itu, diperlukan perangkat dan alat untuk mensosialisasikan UU tersebut.

Hasil penelitian memberikan gambaran pemberian jaminan sosial kepada tenaga kerja sektor informal dengan berbagai kendala yang dihadapi. Sebagai contoh adalah kasus di Surabaya: PT Jamsostek telah pernah membina para sopir taksi untuk memperoleh Jamsostek, namun saat ini sudah terhenti sebagai akibat kurang disiplinnya para sopir taksi dalam membayar iuran Jamsostek yang telah disepakati untuk dibayar. Dari hasil wawancara dengan petugas Jamsostek di Surabaya, Medan, dan Denpasar terungkap bahwa ternyata mereka tidak berkeberatan untuk melibatkan sektor informal sebagai nasabah, asalkan dalam hal pembayaran iurannya harus jelas dan rutin.

Pihak Jamsostek pernah membina sektor informal seperti para sopir taksi, penjual makanan/rumah makan Padang di Denpasar. Kemudian direncanakan membina para pemulung namun respon masyarakat terhadap Jamsostek ternyata masih rendah (Sukesi, dkk., 2002).

Pekerja sektor informal menjalankan aktivitas usahanya semata-mata berorientasi ekonomi, dan kurang mepedulikan bahkan kurang memahami aturan-aturan formal yang berlaku. Mereka juga tidak memahami jaminan sosial yang tersedia bagi pekerja khususnya sektor formal.

2. *Perlindungan Sosial dan Ekonomi*

Dari hasil penelitian terhadap pekerja sektor informal khususnya pedagang pasar tradisional dan pedagang kaki lima, aspek ekonomi masih menjadi motivasi utama untuk bekerja. Bagi pedagang skala kecil, pendapatan dari berdagang merupakan tumpuan hidup bagi diri dan keluarganya. Hampir semua pendapatannya digunakan untuk kebutuhan pokok. Skala usaha yang kecil

mengakibatkan mereka tidak mampu menciptakan peningkatan modal usaha, tabungan dan investasi, apalagi membayar asuransi. Kondisi ini mengakibatkan mereka lari ke pemberi kredit informal yang disebut "Bank Plecit", "Bank Tithil", atau "Bank Cicil", dengan prosedur yang mudah walau bunganya tinggi. Oleh karena itu, bagi pekerja sektor informal skala usaha kecil, jaminan akan tersedianya modal manakala mereka membutuhkan sangat penting. Kondisi ini sesuai dengan temuan Kusnadi (2003) dalam kehidupan masyarakat perikanan.

Pelayanan kesehatan dan KB relatif cukup tersedia dan mudah dijangkau oleh pekerja sektor informal, akan tetapi mayoritas perempuan pekerja lebih memanfaatkan pengobatan dengan membeli obat di toko-toko obat. Agar unit-unit pelayanan kesehatan dan KB lebih tepat guna dan berhasil guna, maka perlu dipikirkan kebijakan perluasan Puskesmas Keliling atau menyediakan ruang pelayanan di sekitar tempat bekerja seperti pasar, pabrik, dan lain-lain.

Walaupun program Jamsostek belum terjangkau oleh tenaga kerja sektor informal, kenyataan menunjukkan bahwa mereka tetap saja ada hingga sekarang dalam menunjang perekonomian keluarga dan bahkan diperkirakan dapat menunjang perekonomian nasional. Oleh karenanya, perlu dibahas secara mendalam model Jamsostek yang bagaimana yang dapat melindungi mereka; apakah menggunakan model yang sudah ada atau menggunakan model yang disesuaikan dengan lingkungan kegiatan mereka sehingga mereka akan terus dapat bertahan menjalankan aktivitasnya sehari-hari sebagai pekerja sektor informal.

Dari hasil penelitian di empat ibu kota provinsi di Indonesia, ternyata hampir keseluruhan responden pekerja sektor informal yang ada tidak mengerti tentang Jamsostek yang saat ini dikelola oleh pemerintah (PT JAMSOSTEK). Tingkat pengetahuan responden di keempat kota terhadap Jamsostek, baik PKL maupun PPT, masih tergolong rendah. Pengenalan pihak pengelola Jamsostek terhadap programnya

kepada masyarakat, khususnya kelompok pedagang informal masih kurang, karena ketidakjelasan kewajiban kelompok tersebut dalam membayar iuran rutin, dan petunjuk operasional yang menyebutkan bahwa paket program tersebut hanya berlaku bagi tenaga kerja formal saja. Adanya pranata sosial yang berlaku di masyarakat terutama yang membantu dan melindungi kelangsungan kegiatan mereka, seperti kelompok arisan, kematian, kesehatan, dan lainnya tampaknya merupakan perlindungan bagi mereka

Dari hasil penelitian terhadap para pedagang yang mengikuti perkumpulan/ kelompok arisan (*jula-jula, istilah di Medan*) dengan besarnya pembayaran masing-masing peserta yang bervariasi antara puluhan ribu rupiah hingga ratusan ribu rupiah sesuai kemampuan masing-masing peserta, ternyata hasilnya sangat bermanfaat sebagai tabungan, untuk pengembangan modal usaha, atau sebagai jaminan atas kebutuhan tiba-tiba (*insidental*). Sementara itu untuk Kasus di Yogyakarta, pedagang kaki lima dan pedagang pasar

tradisional 20% dan 40% responden telah mengikuti kelompok kematian dengan cara ikut membayar iuran mingguan atau bulanan. Bahkan jika ada musibah di antara sesama anggota, mereka ikut membantu segala sesuatu yang berhubungan dengan kejadian/musibah. Misalnya, jika ada anggota keluarga yang meninggal dunia mereka memberikan sumbangan kepada pihak keluarga korban dengan nilai antara Rp 2.000,00 s/d Rp 20.000,00. Kasus di Denpasar memperlihatkan bahwa responden yang telah tergabung dalam kelompok kematian memberi sumbangan Rp 10.000,00 s/d Rp 50.000,00 setiap ada kematian, selain iuran rutin yang dibayarkan melalui perkumpulan-perkumpulan yang ada di desanya. Yang menarik disini, sistem pengumpulan uang tersebut dicatat dengan rapi. Ada orang atau petugas khusus dalam pranata tersebut yang mencatat sehingga pemasukan dan pengeluarannya transparan. Bahkan bagi mereka yang tidak mau atau tidak bersedia menyumbang diberlakukan sanksi dalam bentuk kontrol sosial kepada mereka atau keluarganya, yakni kelompok itu tidak akan

pernah memberi sumbangan seandainya ada keluarga dari yang tidak mau menyumbang itu terkena musibah. Namun, kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa keadaan seperti itu tidak ditemukan.

Kasus di Medan, umumnya responden mengikuti perkumpulan kematian di kampungnya (di rumah tempat tinggal); mereka membayar sumbangan sukarela jika ada tetangganya yang meninggal dunia. Selain itu kegiatan *julajula* diikuti oleh sebagian besar responden dengan alasan untuk menambah modal dan atau keperluan hidup lainnya. Di Surabaya, umumnya responden menyumbang secara sukarela apabila ada tetangganya yang terkena musibah (meninggal dunia). Selain itu mereka juga mengikuti kegiatan arisan yang dilakukan di lingkungan rumah tempat tinggal, selain juga antarsesama pedagang. Dari gambaran tersebut dapat diketahui bahwa kegiatan mengumpulkan dana secara kolektif telah dilakukan, namun untuk kegiatan seperti halnya program Jamsostek formal belum dipahami.

Pendidikan adalah jalan pintas untuk memotong mata rantai ketertinggalan. Bagi pekerja skala kecil, harapan untuk mencapai pendidikan lebih tinggi untuk anak-anaknya sangat diperlukan, terutama pendidikan ketrampilan yang dapat digunakan untuk bekerja membantu ekonomi keluarga. Oleh karena itu, terselenggaranya kebijakan pendidikan murah atau bebas uang sekolah hingga 9 tahun perlu untuk anak-anak mereka, terutama rumah tangga miskin.

3. Jaminan Sosial sebagai Upaya Memperbaiki Kondisi Pekerja Sektor Informal

Penyelenggaraan program Jamsostek oleh pemerintah sebagai program publik yang memberikan perlindungan kepada setiap tenaga kerja untuk mengatasi risiko kehidupan sosial ekonomi tertentu menggunakan mekanisme asuransi sosial. Model Jamsostek yang saat ini diberlakukan meliputi jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pemeliharaan kesehatan, dan jaminan kematian. Setiap perusahaan yang menggunakan tenaga kerja wajib mengikuti program tersebut, namun untuk tenaga kerja yang

bekerja di luar hubungan kerja formal, keterlibatannya masih akan diatur kemudian, hal ini sesuai dengan PP (pasal 4 ayat 2) UU No. 3 Tahun 1993. Permasalahannya saat ini adalah bagaimana perlindungan Jamsostek untuk tenaga kerja di sektor informal dapat diberlakukan. Dalam kenyataannya hingga saat ini belum ada perlindungan dan perhatian pemerintah, padahal jumlah mereka yang bekerja di sektor tersebut seperti sebagai pedagang kecil-kecilan, warung makanan, jasa konveksi, penjual jamu, pedagang kaki lima, dan lainnya makin meningkat, seiring terjadinya krisis ekonomi sejak tahun 1997.

Ciri marjinal dari sektor informal masih nampak dalam arti "terpinggirkan oleh kebijakan." Akibatnya, pekerja tidak terlindungi selama melakukan pekerjaan maupun pada hari tua ketika tidak mampu bekerja. Ironisnya, sektor informal menampung tenaga kerja yang tidak tertampung dalam sektor formal sehingga gejala involusi di sektor ini tidak dapat dihindarkan. Bahkan di masa krisis saat ini informalisasi pekerjaan sektor informal terjadi (Wijaya, 2003),

misalnya pada pekerja rumahan (*putting out system*).

- **Jaminan Kesehatan dan KB**

Secara umum responden di keempat kota itu, apabila jatuh sakit atau melahirkan, mereka akan berobat ke PUSKESMAS atau ke pengobatan alternatif (misalnya, dukun beranak, mantri, atau orang tua yang dianggap mampu mengobati). Responden yang tergolong mampu memanfaatkan jasa dokter swasta apabila mengalami sakit.

Pendapatan pekerja sektor informal sangat berarti bagi kemandirian mereka. Dengan demikian, apabila jatuh sakit atau melahirkan, mereka dapat menanggung biayanya sendiri atau mendapat dukungan dana dari keluarga. Apabila tidak mencukupi, maka bantuan anak atau bantuan keluarga merupakan sumber yang penting. Bantuan keluarga bukan hanya berupa dukungan finansial, tetapi juga dalam bentuk tenaga kerja.

Di Denpasar, bantuan terbesar diberikan oleh keluarga besar; hal tersebut menunjukkan bahwa ikatan keluarga besar ternyata masih sangat erat. Dari realitas tersebut terlihat bahwa jaminan kesehatan dan KB merupakan kebutuhan dasar manusia yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah, mengingat selama ini kebutuhan tersebut dipenuhi sendiri oleh tenaga kerja sektor informal dengan bantuan keluarganya. Kebijakan jaminan kesehatan dan santunan kecelakaan kerja perlu sungguh-sungguh diupayakan untuk kepentingan tenaga kerja sektor informal.

- **Jaminan Hari Tua dan Kematian**

Pekerja sektor informal tidak mendapat pelayanan jaminan hari tua ataupun santunan/jaminan kematian dari lembaga mana pun. Jaminan ini hanya diberikan kepada sektor formal. Bagi pekerja sektor informal, anak-anak merupakan harapan jaminan hari tua mereka. Jaminan hari tua dan santunan kematian, terutama bagi pekerja sektor informal yang

sudah tidak mampu bekerja, sangatlah penting karena itu pengadaannya sangat direkomendasi.

• ***Jaminan Kecelakaan Kerja***

Apabila terjadi kecelakaan kerja, pekerja sektor informal belum pernah mendapatkan bantuan dari PT Jamsostek. Kasus di Surabaya mengungkapkan bahwa responden yang pernah mengalami kecelakaan ditabrak sepeda motor harus membayar sendiri biaya pengobatan patah tulang, sedangkan usahanya sebagai pedagang terhenti dan baru bisa berjualan lagi ketika sudah sembuh. Kasus di Medan memperlihatkan bahwa ketika terjadi perkelahian antarpedagang yang menyebabkan barang hasil jualan rusak dan tubuh luka-luka, mereka berobat ke PUSKESMAS dengan membayar sendiri dengan dibantu beberapa teman karena perasaan kasihan atas musibah tersebut. Kasus di Yogyakarta, kebakaran di pasar Beringharjo mengakibatkan responden

kehilangan barang dagangan karena tidak sempat menyelamatkannya, sehingga mereka harus mencari modal untuk membeli barang-barang dagangan baru. Berkaitan dengan program jaminan sosial, yang perlu direkomendasikan adalah tersedianya jaminan kecelakaan kerja bagi pekerja sektor informal.

4. Model Jaminan Sosial Sektor Informal

Secara konseptual jaminan sosial merupakan interpretasi pemerintah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat/warga negara. Ada dua pola pertanggungjawaban, yaitu institusional (negara) dan residual (warga negara). Fakta di lapangan menunjukkan bahwa bagi tenaga kerja sektor informal, jaminan sosial mereka (hari tua, kecelakaan kerja, sakit, melahirkan, dan kematian) sebagian besar ditangani secara tradisional oleh lembaga-lembaga tradisional atau pranata sosial yaitu keluarga, bantuan teman kerja atau saudara, perkumpulan di kampung-kampung, khususnya di Denpasar

ditangani lembaga adat yaitu *Banjar* yang mempunyai peranan yang cukup dominan. Selain dalam bentuk uang, bantuan dapat berupa tenaga, misalnya merawat, membantu pekerjaan rumah tangga, dan lainnya. A d a p u n m e k a n i s m e pengumpulan dananya melalui cara-cara menabung dalam bentuk barang berharga, arisan, pinjaman, dan sumbangan sukarela.

Dalam perdagangan informal, lembaga yang telah melakukan aktivitas jaminan sosial adalah Lembaga Pasar, Koperasi Pasar, Himpunan Pedagang Pasar (HPP), dan Paguyuban Pedagang Kaki Lima (PPKL). Lembaga-lembaga tersebut secara formal ada di sekitar lokasi pasar dan secara langsung melakukan koordinasi terhadap para pedagang. Pengumpulan dananya dapat dilakukan setiap hari, bersama-sama dengan penarikan retribusi atau pun secara terpisah dan dikumpulkan oleh petugas. Dengan penarikan iuran setiap hari, tidak terasa memberatkan bagi pedagang. Bantuan yang diberikan kepada pedagang mayoritas untuk modal usaha "pembelian" tempat berdagang

(bedak, kios) dan pemberian santunan, terutama apabila ada musibah dan kematian anggotanya.

Di Denpasar, lembaga adat yang masih berfungsi dan berperan penting dalam pengelolaan kehidupan masyarakat adalah sistem *Banjar*. Berbagai kehidupan sosial diatur, termasuk santunan kematian, musibah, dan lembaga perekonomian yang diatur melalui lembaga adat yaitu Lembaga Perkreditan. Di Surabaya dan Yogyakarta, walau tidak seketat sistem *Banjar*, lembaga-lembaga lokal seperti yasinan, tahlilan, Dasa Wisma, dan lainnya memiliki fungsi sosial ke arah solidaritas kehidupan bertetangga, santunan kematian dan musibah lainnya. Di Medan, peran Jamsostek yang dikelola pemerintah cukup strategis untuk menangani jaminan sosial bagi tenaga kerja sektor informal. Perhatian pekerja untuk ikut Jamsostek tergolong cukup tinggi, terutama ketika mereka memperhitungkan kehidupan hari esok seperti apabila mendapat musibah kecelakaan, sakit, melahirkan, dan sebagainya sehingga perlu untuk mengikuti Jamsostek.

Dari hasil kajian tersebut, dapat dikemukakan tiga (3) alternatif model pengelolaan Jamsostek bagi tenaga kerja sektor informal, yang pemberlakuannya disesuaikan dengan kondisi lokal masing-masing daerah yaitu: 1) pengelolaan jaminan sosial dalam lembaga formal Jamsostek; 2) kerja sama dengan lembaga formal lain yang berfungsi, misalnya Koperasi, Asuransi; 3) pengelolaan bersama lembaga lokal misalnya *Banjar*, perkumpulan kampung, dan lain-lain.

Gambaran lembaga lokal dan lembaga formal yang potensial mengelola jaminan sosial sektor informal adalah sebagai berikut:

- **Lembaga Lokal**

Lembaga lokal yang terdapat di berbagai kota dapat dikoordinasi, misalnya melalui Koperasi. Wadah tersebut bertugas mengkoordinasi lembaga-lembaga lokal yang ada yang diakses oleh tenaga kerja sektor informal. Kewajiban yang harus dipenuhi oleh tenaga kerja sektor informal antara lain membayar iuran melalui pembayaran retribusi yang digabung dengan iuran rutin, sedangkan

hak yang diterima antara lain mendapat santunan ketika mereka berobat, kecelakaan kerja, memasuki usia lanjut dan pada waktu meninggal dunia. Mekanisme interaksi secara langsung di lingkungan kerja melalui paguyuban ataupun wadah yang cukup dikenal, sedangkan pengelolaan keuangan dilakukan secara terbuka dan transparan. Pemerintah diharapkan membantu fasilitas, dengan penyediaan sarana pengobatan, perbaikan lingkungan kerja, dan Peraturan Daerah yang kondusif dengan menerapkan sistem hadiah dan sanksi (*Reward and Punishment System*).

- **Lembaga Formal**

Seperti halnya yang dilakukan oleh PT Jamsostek di sektor formal, yakni setiap bulannya setiap peserta dipotong gaji untuk pembayaran Jamsostek, hak-haknya adalah memperoleh jaminan hari tua, Asuransi Kesehatan, santunan kematian dan sebagainya. Karenanya sektor informal juga harus mampu mengelola pendapatan harian yang

diterima secara langsung, sehingga kesadaran individu membayar jaminan sangat perlu. Mekanisme hubungan asuransi, di mana pengelola Jamsostek berhubungan langsung dengan tenaga kerja sektor informal memungkinkan untuk dapat diterapkan. Pengembangan usaha PT Jamsostek yang menangani sektor informal merupakan langkah terobosan, tidak saja memperoleh manfaat juga sekaligus dapat meningkatkan partisipasi tenaga kerja sektor informal dalam program Jamsostek.

- **Lembaga Adat**

Model pengelolaan jaminan sosial oleh lembaga-lembaga adat, seperti yang terdapat di Denpasar, penanganannya cukup potensial karena masyarakat memiliki pranata yang sangat dipatuhi. Adat mengatur tata cara, aturan-aturan, dan mekanisme hubungan antarpihak baik dalam aktivitas sosial kemasyarakatan maupun aktivitas ekonomi. Peran musyawarah adat sangat strategis terutama dalam

penerapan aturan-aturan yang disepakati bersama.

Tenaga kerja sektor informal atau ekonomi nonformal yang terdiri atas pengusaha skala kecil/pengusaha mandiri, pekerja rumahan, maupun pekerja/buruh sektor informal, dalam statusnya sebagai angkatan kerja membutuhkan jaminan dan perlindungan sosial, tetapi masih belum terjangkau. Lembaga-lembaga yang telah berfungsi memberikan perlindungan sosial bervariasi di berbagai lokasi. Lembaga nonformal yang berfungsi memberikan perlindungan sosial diperlukan oleh tenaga kerja informal, sehingga hak-haknya sebagai warga negara terpenuhi. Bagaimana agar lembaga-lembaga nonformal berfungsi, lembaga hendaknya mengacu kepada kebutuhan anggota, mekanisme kerja yang jelas, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Penutup

Secara ringkas dapat disimpulkan bahwa:

1. Lembaga/wadah yang ada saat ini tidak dapat memberikan pelayanan pada mayoritas tenaga kerja sektor informal, karena secara umum pembentukan lembaga tersebut tidak melibatkan mereka secara aktif. Misalnya, Koperasi Pasar, Himpunan Pedagang Pasar ada, akan tetapi pedagang tidak mengetahui peran dan fungsi dari lembaga-lembaga tersebut, apalagi mendapatkan pelayanan dari lembaga tersebut.
2. Kondisi kerja dan fasilitas kerja, dalam kaitan ini termasuk juga lingkungan kerja yang pengap, jam kerja yang panjang, kurang tersedianya fasilitas air bersih dan tempat pembuangan sampah yang tidak memadai; semua ini merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian. Bagi pekerja rumahan waktu dan jam kerja menjadi permasalahan.
3. Masalah jaminan sosial yang dihadapi oleh pekerja sektor informal adalah:
 - a. Tidak adanya jaminan hari tua, terutama bagi tenaga kerja sektor informal skala kecil. Mereka hanya pasrah dan berharap pada belas kasihan anak.
 - b. Santunan kecelakaan kerja tidak tersedia, sehingga apabila terjadi musibah pada pekerja sektor informal, maka kehidupan mereka menjadi sangat tergantung pada keluarga (anak, suami, dan pihak lainnya) karena akibat terjadinya musibah tersebut ia tidak dapat bekerja sendiri.
 - c. Tidak tersedianya jaminan dan pelayanan kesehatan dan KB bagi tenaga kerja sektor informal di lokasi kerja. Demikian juga santunan kematian tidak ada yang menjamin, kecuali dari pranata sosial.
 - d. Perlindungan hukum, terutama peraturan perundangan yang tidak hanya mengatur pekerja di sektor formal saja, tetapi juga wajib memperhatikan tenaga kerja di sektor informal. Hal itu diperlukan karena sektor informal sangat banyak melibatkan tenaga kerja yang tidak mendapat perlindungan hukum tentang jaminan sosial.
4. Pekerja sektor informal, tidak mengetahui adanya jaminan sosial bagi tenaga kerja, dan sebagai tenaga kerja mandiri,

mereka sejak awal tidak berani berharap mendapatkan santunan bila terjadi musibah. Lembaga-lembaga non-formal dan pranata-pranata sosial dalam jaringan kerja merekalah yang mengatur pemberian pertolongan/bantuan apabila terjadi kecelakaan kerja, melahirkan, kematian, dan hajatan. Lembaga lokal yang berfungsi baik adalah *Banjar* di Denpasar, ikatan kekeluargaan di Yogyakarta, Surabaya, dan Medan. Masalah yang dihadapi adalah tidak tersedianya jaminan sosial secara formal, karena pihak Jamsostek hanya berkewajiban mengurus sektor formal saja. Dengan demikian, mereka tidak memiliki jaminan kecelakaan kerja, hari tua, kelahiran, dan lainnya. Secara tradisional mereka mengatur pendapatannya untuk jaminan hari tua dan apabila terjadi kecelakaan kerja dengan cara menabung dalam bentuk membeli tanah/rumah, mengembangkan usaha, menyekolahkan anak-anaknya, dan sehari-harinya menabung dalam bentuk arisan.

5. Kebijakan pemerintah berupa peraturan perundang-undangan, yaitu UU No.3 Tahun 1992 dan

program pemerintah, seperti UPPKS, P2WKSS, JPKS, dan lainnya di satu pihak memberikan peluang bagi tenaga kerja sektor informal, namun di lain pihak masih menimbulkan permasalahan bagi tenaga kerja sektor informal karena undang-undang tersebut hanya diberlakukan bagi pekerja sektor formal, dan program pembangunan tersebut hanya menjangkau sebagian kecil sasaran. Yang cukup membantu tenaga kerja sektor informal adalah pelayanan kesehatan di PUSKESMAS, yang bagi pedagang skala usaha kecil dirasakan bahwa pelayanan tersebut sangat bermanfaat.

6. Tidak semua tenaga kerja sektor informal secara praktis membutuhkan jaminan sosial, akan tetapi secara strategis kebutuhan akan jaminan sosial tersebut terungkap pada saat mereka sudah tua dan mulai sakit-sakitan, sementara anak-anak mereka yang sudah berkeluarga belum tentu dapat diharapkan bantuannya. Kebutuhan praktis yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup tenaga kerja di sektor informal antara lain adalah modal kerja, fasilitas kerja,

jaminan kesehatan, KB, dan kecelakaan kerja. Sedangkan kebutuhan strategisnya adalah pendidikan, tersedianya wadah/lembaga Jamsostek yang operasional, peraturan peundangan, dan jaminan hari tua.

Dengan demikian, jaminan sosial sektor informal yang diperlukan agar mendukung kualitas kerja dan kesehatan mereka adalah jaminan kesehatan dan KB, berupa ketersediaan layanan di tempat kerja. Selama ini tenaga kerja sektor informal menggunakan PUSKESMAS yang ada di kampung mereka atau ke dokter. Mendekatkan sarana pelayanan ke lokasi kerja mereka adalah kebijakan yang tepat dan membantu mengatasi masalah kesehatan tenaga kerja sektor informal. Sarana ini sekaligus dapat dimanfaatkan untuk menolong tenaga kerja apabila terjadi kecelakaan kerja. Dalam hal ini Dinas Kesehatan adalah lembaga yang tepat untuk mengelolanya.

7. Model kelembagaan Jaminan Sosial Tenaga Kerja dapat dikembangkan dari lembaga-lembaga lokal yang telah berfungsi, kemudian

digabungkan dengan lembaga-lembaga pemerintah, khususnya Jaminan Sosial. Lembaga-lembaga potensial pengelola jaminan sosial adalah Paguyuban, Koperasi, dan Banjar. Mereka inilah yang mengkoordinasi tenaga kerja sektor informal dengan menarik iuran secara rutin sehingga tenaga kerja sektor informal tidak merasa berat dalam pembayaran iuran rutin. Lembaga tersebut berfungsi menjembatani tenaga kerja sektor informal dengan lembaga formal Jamsostek.

8. Pelaksanaan dari kebijakan tersebut perlu diatur dalam Peraturan Perundangan secara nasional ataupun Peraturan Daerah (Perda). Selain itu, keberadaan UU No 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja perlu lebih disosialisasikan, khususnya pada bagian-bagian yang relevan dengan tenaga kerja sektor informal dan ditingkatkan fungsinya agar dapat diakses oleh mereka.

Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang sedang disusun hendaknya mengakomodasikan kebutuhan tenaga kerja sektor informal, mengingat sektor ini menampung tenaga kerja yang

cukup besar. Dalam perencanaannya SJSN berasas gotong royong, dikelola, dan diawasi oleh Dewan Wali Amanah

(Board of Trustee), berprinsip “not for profit” dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta.



Daftar Rujukan

- Agoes Achir, Yaumil. 2002. “Sistem Jaminan Sosial yang Berkeadilan dan Berkemanusiaan”. Makalah Seminar Nasional Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI), Agustus 2002 Bogor Jawa Barat.
- Kusnadi. 2003. “Relasi Majikan – Buruh Nelayan “Isue Kemiskinan dan Strategi Pemberdayaan”. Makalah disampaikan dalam Lokakarya Memahami Persoalan Buruh di Sektor Informal dalam Upaya Penguatannya. AKATIGA– Bandung.
- Machsoen, A. 1995. *Aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja Dalam Perspektif Hak-Hak Normatif Pekerja*. Arena Hukum. Majalah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Marylee. 2000. *Women Empowerment : Decision Making and Development*, SAGE Publication, Thousand Oaks.
- Nagip, L. 2000. *Studi Kebijakan Pengembangan Pengiriman Tenaga Kerja Wanita ke Luar Negeri*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan bekerjasama dengan PUSLITBANG Kependudukan dan Ketenagakerjaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Roslina Amu. 2002. “Refleksi Pemberdayaan Perempuan sebagai Sumberdaya Pembangunan melalui Ekonomi Keluarga.” Makalah tidak diterbitkan.

ANTARA INFORMALISASI, JAMINAN SOSIAL, DAN PENGORGANISASIAN BURUH

- Sisworahardjo, Suwantji. 2002. "Sistem Jaminan Sosial yang Berkeadilan dan Berkemanusiaan". Makalah Seminar Nasional Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI), Agustus 2002 – Bogor Jawa Barat.
- Sukezi, Keppi, dkk. 2002. *Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Perempuan Sektor Informal*. PPPW – UNIBRAW – Kementerian Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia.
- Wijaya, Hesti, R.. 2003. "Perlindungan Sosial pada Perempuan Pekerja Rumahan" *Riset Aksi Pemberdayaan Perempuan untuk Mengubah Kondisi Kerjanya dalam Kajian Wanita Pembangunan*. T.O. Ihromi (ed.). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wiranta, S. 2000. *Peningkatan Kesejahteraan dan Perlindungan Buruh Melalui Program JAMSOSTEK*. Jakarta: PUSLITBANG Ekonomi dan Pembangunan. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
- _____. 1993. Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 14 Tahun 1993. Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja. PT Astek (Persero) Jakarta.
- _____. 1995. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja. PT. Astek (Persero) Jakarta.

Nelayan Bagan: Sektor Usaha yang Independen dan Berbagai Bentuk Jaminan Sosial

(Kasus Organisasi Produksi Perikanan Bagan pada Masyarakat Nelayan di Kamal Muara, Jakarta Utara)

Dadi Suhandi¹

Abstract

Different organizations in the fishery product sector have created different worker-employer relations. Consequently, the workers also receive different forms of social welfare. Another important factor is the ability of production tool owners or employers to provide social welfare for the fisherpeople's families.

1. Pengantar

Tidak dapat dipungkiri, Indonesia sebagai negara maritim memiliki sumber daya perikanan yang melimpah, dengan potensi lestari sumber daya ikan laut diperkirakan 6,26 juta ton/tahun yang terdiri atas potensi di perairan Indonesia sekitar 4,40 juta ton/tahun dan perairan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) sekitar 1,86 juta ton/tahun.² Akan tetapi, di lain pihak nelayan sebagai aktor utama dalam

pemanfaatan sumber daya perikanan tersebut masih berada dalam kondisi yang memprihatinkan, khususnya nelayan-nelayan tradisional yang tetap mempergunakan peralatan tangkap yang masih sangat sederhana. Para nelayan tersebut harus bersaing dengan nelayan lain yang sudah mempergunakan peralatan yang modern, belum lagi harus menghadapi kondisi musim yang semakin tidak menentu. Hal itu

¹ Peneliti Divisi Perburuhan Yayasan Akatiga Bandung

² Harian umum *Suara Merdeka*, 20 Februari 2002

tergambar pada kasus yang dialami oleh para nelayan di Indramayu selama 10 tahun terakhir ini yang mengalami kelangkaan ikan yang berimbas pada penurunan pendapatan rumah tangga. Hal ini menyebabkan keberlangsungan kehidupan mereka semakin rentan; salah satu faktor penyebabnya adalah membengkaknya populasi nelayan di wilayah tersebut, ribuan nelayan setempat harus bersaing dengan sesamanya dalam memperoleh hasil tangkapan, termasuk di antaranya harus bersaing dengan nelayan-nelayan dari daerah lainnya.³

Nelayan dengan beragam unit usaha perikanannya merupakan unit usaha yang *independen*, tidak terkait secara langsung dengan industri formal dan unit produksinya sendiri tidak mempunyai izin usaha. Unit produksi perikanan ini ditandai dengan penggunaan teknologi yang masih sangat sederhana dengan relasi-relasi kerja dan kesepakatan di antara para pelaku produksi perikanan yang terjadi secara informal dan bersifat lisan.

Dilihat dari ciri-ciri organisasi produksinya, dengan unit produksi yang relatif tidak terorganisasi, skala usaha kecil, pola aktivitas produksi yang tidak teratur, tidak memerlukan pendidikan yang tinggi, penggunaan teknologi dalam proses produksi yang masih sangat sederhana, biasanya menggunakan anggota kerabat sebagai buruh-buruhnya, dan modal milik sendiri atau mengambil kredit dari sumber yang tidak resmi, maka unit-unit produksi perikanan ini dapat digolongkan ke dalam sektor informal (Sukei, 2002:6).

Pada dasarnya masyarakat nelayan dapat dibagi ke dalam dua lapisan yaitu, lapisan masyarakat atas yang menguasai alat-alat produksi perikanan dan biasanya ditempati oleh majikan-majikan pemilik perahu dan alat produksi perikanan lainnya. Yang kedua adalah lapisan bawah yang ditempati oleh kalangan buruh nelayan yang tidak mempunyai alat produksi dan bekerja pada majikan-majikan tersebut. Menurut Kusnadi, struktur masyarakat nelayan pada umumnya merupakan cerminan dari struktur organisasi perahunya.⁴ Pada

3 Harian umum *Pikiran Rakyat*, 7 Mei 2003, halaman 9

4 Pernyataan tersebut dikemukakan oleh Kusnadi dalam diskusi tentang "Relasi Buruh Majikan pada Organisasi Produksi Perikanan *Bagan*" pada Masyarakat Nelayan di Kamal Muara, Jakarta Utara, pada tanggal 1 Mei 2003 di Akatiga Bandung.

organisasi perahu terdapat majikan pemilik kapal yang biasanya merangkap sebagai nakhoda kapal yang mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengorganisasi proses produksi yang dilakukan oleh para anak buah kapalnya. Seorang buruh/anak buah kapal bekerja atas perintah nakhodanya, karena ketika di laut keputusan berada di tangan nakhoda kapal.

Kegiatan-kegiatan di sektor perikanan ini melibatkan juga pihak lain yaitu pihak penyedia modal informal yang biasanya berperan sebagai pedagang (perantara) ikan yang menampung dan menjualkan ikan-ikan hasil tangkapan nelayan tersebut di pasar atau TPI (tempat pelelangan ikan) setempat. Tiga kategori sosial tersebut di atas merupakan aktor-aktor yang

memainkan peranan utama dalam menggerakkan perekonomian nelayan (Kusnadi, 2003).

Sektor produksi penangkapan ikan memiliki banyak ragam unit produksi, selain profesi pedagang ikan. Keragaman unit-unit produksi perikanan tersebut dipengaruhi oleh beragamnya peralatan tangkap yang digunakan serta komoditas/jenis ikan yang didapatkan. Studi yang dilakukan oleh Akatiga pada masyarakat nelayan di Kamal Muara, Jakarta Utara, menemukan sedikitnya ada beberapa macam unit produksi perikanan yang dapat dibagi ke dalam beberapa kategori. Pertama, dilihat dari alat produksi yang digunakannya dapat dibagi ke dalam beberapa kelompok yaitu, nelayan *bagan*⁵, nelayan *sero*⁶, nelayan *jaring tongkol*⁷, nelayan *rajungan*⁸, dan

-
- 5 *Bagan* merupakan salah satu jenis alat tangkap yang dioperasikan dengan menerapkan teknologi penangkapan ikan dengan bantuan cahaya lampu. Berdasarkan cara pengoperasian alat tangkap, *bagan* dapat dikelompokkan ke dalam *jaring angkat* (Von Brandt, 1985).
 - 6 Salah satu organisasi produksi perikanan yang menggunakan jebakan khusus ikan yang terbuat dari rangkaian bambu-bambu.
 - 7 Salah satu organisasi produksi perikanan yang menggunakan perahu tertentu dengan jenis *jaring khusus*, yaitu *jaring tongkol* (dinamakan demikian sesuai dengan jenis ikan yang dididkannya)
 - 8 Nelayan *rajungan* merupakan sebutan bagi nelayan yang menangkap jenis ikan *rajungan*.

nelayan *payang*.⁹ Sedangkan di bagian daratnya terdapat peternak kerang hijau dan sektor *pengasinan*.¹⁰

2. Relasi Buruh-Majikan dalam Organisasi Produksi Perikanan

Keragaman dalam unit-unit produksi perikanan ini menyebabkan perbedaan dalam struktur organisasi produksi perikanan yang berimplikasi pada corak relasi buruh majikan yang terbentuk dalam masing-masing unit produksinya. Dalam unit produksi *bagan*¹¹ misalnya, relasi kerja yang terjadi antara buruh dengan majikannya bersifat *person to person*. Hal ini berbeda dengan unit produksi nelayan *jaring tongkol* dan perahu jaring lainnya yang memiliki majikan dengan banyak anak buah (awak kapalnya). Pada relasi produksi yang *person to person* ini, relasi sosial di antara kedua belah pihak memegang peranan penting dalam proses produksinya.

Pada organisasi produksi formal, relasi buruh dengan majikannya terjadi sebatas relasi produksi saja. Berbeda halnya dengan sektor produksi perikanan ini, relasi-relasi yang terbangun antara seorang buruh dengan majikannya tidak terbatas pada relasi produksi saja, akan tetapi melebar ke relasi-relasi sosialnya. Tidak bisa ditelusuri lebih jauh lagi mana yang terlebih dahulu terjadi apakah relasi dalam konteks sosial atautah produksi? Akan tetapi, relasi buruh majikan yang terbentuk pada masyarakat nelayan ini dapat dilihat sebagai relasi campuran (*mixed*) antara relasi-relasi sosial dengan relasi produksi.

Corak relasi buruh majikan yang terjadi pada organisasi produksi perikanan ini berpengaruh terhadap bentuk jaminan sosial yang diterima oleh buruh-buruhnya. Pada organisasi produksi formal, bentuk jaminan sosial yang harus diberikan oleh pengusaha sebagai pemilik alat

9 Nelayan *payang* merupakan sebutan bagi para nelayan yang menggunakan perahu jenis tertentu dengan bentuk berukuran relatif lebih kecil bila dibandingkan dengan perahu *jaring tongkol*. Dalam satu perahu *payang* biasanya terdapat sekitar 47 awak perahu.

10 Berdasarkan data penelitian yang dilakukan tim peneliti Akatiga pada Masyarakat Nelayan di Kamal Muara, Jakarta Utara, September s/d Oktober 2002.

11 Sektor produksi perikanan *bagan* merupakan sektor yang paling banyak digeluti nelayan-nelayan di Kamal Muara (Forum Komunikasi Warga Kamal Muara, 2002)

produksi kepada buruh-buruhnya diatur oleh perundang-undangan. Akan tetapi pada unit produksi perikanan ini, bentuk-bentuk jaminan sosial yang didapatkan oleh buruh-buruhnya berbeda satu sama lain, salah satu faktor yang mempengaruhinya adalah relasi-relasi sosial (non-produksi) yang terjalin di antara para pelaku produksi (majikan beserta buruh-buruhnya).

3. Bentuk-bentuk Jaminan Sosial pada Masyarakat Nelayan

3.1 Jaminan Sosial pada Unit Produksi Formal

Konsep yang dikemukakan oleh ILO mengenai jaminan sosial buruh adalah:

“The protection which society provides for its members, through a series of public measures against the economic and social distress that otherwise would be caused by a stoppage or substantial reduction of earning resulting from sickness, maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age and death, the provision of medical care, and the provision

of studies for families with children”.

Jaminan sosial adalah perlindungan yang disediakan masyarakat untuk anggotanya melalui serangkaian kebijakan publik, untuk menghadapi masalah ekonomi dan sosial yang disebabkan oleh terhentinya atau berkurangnya pendapatan dalam jumlah besar akibat sakit, melahirkan, kecelakaan kerja, pengangguran, kecacatan, lanjut usia, dan kematian: fasilitas kesehatan; dan fasilitas subsidi bagi keluarga dan anak-anak. (ILO, 1984:2-3)

Kerangka konsep jaminan tersebut di atas merupakan konsep yang disesuaikan dengan kebutuhan ekonomi industrial yang bersifat formal. Konsep tersebut tidak dapat diadaptasi secara langsung untuk sektor-sektor perikanan yang memiliki ciri berbeda dan lebih bersifat informal. Pembahasan dan rancangan konsep jaminan sosial yang tepat bagi kedua sektor tersebut (baik formal maupun informal) merupakan tantangan bagi para pembuat kebijakan.

Definisi jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) menurut UU nomor 3

tahun 1992 pasal 1 adalah suatu perlindungan bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti sebagian 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 (Pokok-pokok Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja).

Jaminan sosial pada sektor formal dengan relasi industrialnya diatur oleh UU nomor 3 tahun 1992 tersebut di atas. Beberapa aspek yang diatur dalam jamsostek tersebut adalah, *pertama*, memberikan perlindungan dasar untuk memenuhi kebutuhan hidup minimal bagi tenaga kerja dan keluarganya. *Kedua*, merupakan penghargaan kepada tenaga kerja yang telah menyumbangkan tenaga dan pikirannya kepada perusahaan tempat mereka bekerja. Ruang lingkup jamsostek sendiri terdiri atas jaminan kecelakaan kerja, jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan pemeliharaan kesehatan.

Jaminan sosial seperti di atas merupakan jaminan sosial yang berlaku dalam sektor-sektor produksi yang bersifat formal, sedangkan

untuk sektor produksi yang bersifat informal, seperti pada sektor produksi perikanan, bentuk-bentuk jaminan sosial bagi buruh-buruh nelayannya jelas berbeda. Di satu sisi, bentuk-bentuk jaminan sosial yang berlaku pada industri formal, seperti jaminan kesehatan dan jaminan kecelakaan kerja, seringkali ditemukan pada masyarakat nelayan di dalam organisasi-organisasi perikananannya. Jaminan tersebut diberikan oleh beberapa organisasi produksi, dalam hal ini pihak majikan/pemilik alat produksi kepada para buruh-buruhnya. Tetapi aturan-aturan mengenai jaminan kesehatan dan kecelakaan kerja ini bukan merupakan aturan yang secara tegas harus dilaksanakan oleh masing-masing pemilik alat produksi.

3.2 Jaminan Sosial pada Organisasi Produksi Perikanan

Pada dasarnya, pada masyarakat nelayan, bentuk jaminan sosial yang diberikan oleh pihak majikan kepada buruh-buruhnya dapat bermacam-macam bentuknya, tetapi mempunyai tujuan yang sama seperti yang tercantum dalam UU no. 3 tahun 1992 di atas, yaitu memberikan perlindungan bagi keluarga buruh-buruhnya dalam memenuhi

kebutuhan sehari-hari. Seperti definisi yang dikemukakan oleh Benda-Beckmann mengenai jaminan sosial seperti berikut:

Social security refers to the social phenomena with which the abstract domain of social security is filled, efforts of individuals, groups of individuals and organizations to overcome insecurities relate to their existence, that is, concerning food and water, shelter, care and physical and mental health, education and income, to the extent that the contingencies are not considered a purely individual responsibility, as well as intended and unintended consequences of these efforts.

Jaminan sosial mengacu pada gejala-gejala sosial yang mengisi ranah jaminan sosial yang abstrak, yaitu upaya-upaya individu, kelompok-kelompok perorangan dan organisasi untuk menanggulangi ketidakpastian yang menyangkut eksistensi mereka, yaitu, yang berkenaan dengan air dan makanan, tempat perlindungan, pemeliharaan dan kesehatan fisik serta mental, pendapatan dan pendidikan, selama kemungkinan itu tidak

dianggap sebagai tanggung jawab perorangan semata, dan juga konsekuensi-konsekuensi yang dimaksud maupun tidak dimaksud dari upaya-upaya tersebut.

(Benda-Beckmann, 1994:14)

Dalam organisasi produksi perikanan, terdapat beberapa aspek yang dapat menjadi jaminan sosial bagi buruh. Akan tetapi, ada kecenderungan di luar relasi produksi tersebut, yaitu terdapatnya beberapa jaminan sosial lain yang diperoleh buruh yang disebabkan oleh bentuk atau corak relasi dengan majikannya.

Adanya derajat kedekatan relasi sosial antara buruh dengan majikan yang tinggi dalam relasi produksi yang sama, cenderung menjadi salah satu sumber jaminan sosial bagi buruh. Bagi buruh, bentuk jaminan sosial yang paling umum adalah majikan sebagai sumber pinjaman guna memenuhi kebutuhan hidup keluarga buruh nelayan. Selain sumber untuk meminjam, juga terdapat fungsi dan makna jaminan sosial lainnya yang diperoleh keluarga buruh nelayan.

Sumber-sumber pinjaman pada masyarakat nelayan bisa beragam bentuknya. Pada masyarakat nelayan di Kamal Muara, keberadaan KSM-

KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) merupakan salah satu alternatif bagi masyarakat khususnya kalangan nelayan buruh untuk mendapatkan sumber pinjaman. Sedikitnya terdapat tujuh buah KSM Simpan-Pinjam yang ada di Kamal Muara (FKWKM, 2002). Selain itu, warung-warung atau pedagang ikan merupakan sumber pinjaman informal yang umum dimanfaatkan oleh kalangan nelayan buruh. Hal tersebut di atas terlihat juga pada masyarakat nelayan di Desa Pesisir, Kecamatan Besuki, Situbondo, Jawa Timur, bahwa sumber-sumber pinjaman bisa didapatkan antara lain dari BKD (Badan Kredit Desa),¹² Bank Oser,¹³ Pegadaian, *Pangamba'* (pedagang perantara), *Orenga* (pemilik perahu), simpanan dan arisan, pemilik warung atau toko kecil, rentenir, dan jaringan sosial¹⁴ (Kusnadi, 2002:157-162). Di antara sumber-sumber pinjaman tersebut di atas, yang paling banyak berperan

adalah pemilik warung, Bank oser, simpanan, pegadaian, dan jaringan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa bentuk-bentuk pranata tersebut di atas relatif cocok dan sesuai dengan kondisi sosio-ekonomi dan budaya masyarakat nelayan setempat (Kusnadi, 2002:163).

Koperasi nelayan merupakan salah satu solusi yang ditawarkan oleh pemerintah dalam rangka menanggulangi masalah-masalah kemiskinan masyarakat nelayan. Keberadaan koperasi nelayan tersebut diharapkan dapat menyediakan pinjaman dengan mekanisme pengembalian yang ringan dan mudah kepada para anggotanya terutama pada saat-saat "krisis", yang biasanya dialami ketika musim paceklik ikan tiba yang mana pada saat-saat seperti ini pendapatan para nelayan menurun. Akan tetapi, di satu sisi keberadaan koperasi tersebut malah mempersulit posisi

12 BKD (Badan Kredit Desa) yang ada di Pesisir adalah milik dan dikelola oleh pemerintah desa dengan bantuan modal (saham) dan manajemen dari Bank Rakyat Indonesia (BRI).

13 Bank Oser adalah lembaga formal yang dikelola oleh Bank Perkreditan Rakyat, disebut oser (istilah bahasa Madura) karena nasabah merasa dikejar-kejar untuk membayar angsuran.

14 Jaringan sosial adalah relasi-relasi sosial antara tiga orang atau lebih yang berlangsung secara regulatif dan dalam jangka waktu yang lama berdasarkan unsur-unsur kekerabatan, pertetangga, pertemanan, dan ikatan patron-klien atau campuran antara unsur-unsur tersebut di atas.

nelayan. Nelayan merasa tidak memperoleh manfaat menjadi anggota koperasi, sebaliknya, kehidupan mereka yang sudah pas-pasan semakin terbebani dengan kewajiban penyeteroran modal atau setoran.

3.2.1 Jaminan Sosial dalam Konteks Relasi Produksi

Dalam organisasi produksi perikanan, terdapat beberapa sistem kerja yang secara tidak langsung menjamin tidak dirugikannya kehidupan para buruh nelayan. Pada bagian ini akan diuraikan berbagai bentuk sistem jaminan sosial pada organisasi produksi bagan di Kamal Muara dan membandingkannya dengan beberapa sistem produksi perikanan lainnya baik yang ada di Kamal Muara maupun masyarakat nelayan daerah lainnya.

a. Fleksibilitas dalam sistem bagi hasil

Sistem bagi hasil merupakan sistem yang umum dilaksanakan oleh masyarakat nelayan berkaitan dengan hasil ikan yang didapatkannya. Sistem bagi hasil ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa pola pendapatan hasil ikan para nelayan tidak menentu dan tidak dapat diduga sebelumnya, terkadang

mendapatkan hasil yang banyak, tetapi di lain waktu tidak memperoleh ikan sama sekali. Dengan demikian, sistem bagi hasil ini dianggap merupakan sistem yang paling adil. Pada organisasi perikanan *bagan* pada masyarakat nelayan di Kamal Muara, kesepakatan sistem bagi hasil dibuat sesuai dengan kondisi pendapatan ikan sehari-hari. Sudah diketahui bahwa hasil ikan tidak selalu harus dibagi dengan pemilik *bagan* atau dengan lainnya. Kalau hasil perolehan ikan dari *bagan* sedang kurang, maka sisa dari ongkos itu tidak perlu dibagi lagi dengan pemilik *bagan* tapi biasanya sudah langsung menjadi milik kuli *bagan*-nya. Misalnya, jika penghasilan *bagan* hari itu hanya mencapai Rp 10.000,00 – Rp 20.000,00 maka hasil itu tidak perlu dibagi dengan pemilik *bagan*. Bahkan kalau hasilnya kurang sekali, hasil penjualan *bagan* ini tidak akan dikurangi ongkos produksi (Suhanda dan Sugiarti, 2003:53)

Pada beberapa organisasi produksi perikanan, sistem bagi hasil ini menimbulkan ketimpangan pembagian pendapatan di kalangan nelayan. Penelitian yang dilakukan oleh Masyhuri pada nelayan di Karang Agung, Tuban, menunjukkan bahwa pendapatan yang didapatkan

oleh seorang majikan pemilik kapal dengan buruh nelayannya jauh berbeda, pendapatan bersih (setelah dikurangi biaya operasional, dan dipotong 10 % sebagai cadangan perbaikan kapal) dibagi dua yaitu separuh bagi pemilik kapal dan separuhnya lagi untuk semua ABK (anak buah kapal) yang terdiri atas nakhoda, juru mesin, dan ABK yang lain (Masyhuri, 1999:87-88). Kasus tersebut menunjukkan ketimpangan dalam pembagian hasil.

Kedua kasus di atas menunjukkan bahwa sistem bagi hasil yang diberlakukan akan timpang pada organisasi produksi yang mempunyai banyak buruh akan tetapi pada corak relasi produksi yang *person to person* seperti pada organisasi produksi *bagan*, ini bisa merupakan faktor yang dapat membantu kehidupan buruh nelayan, dengan catatan bahwa relasi sosial di antara buruh dengan majikannya memegang peranan penting.

b. Jaminan Perawatan Kesehatan

Salah satu bentuk jaminan sosial lainnya yang ada pada organisasi produksi perikanan ini adalah jaminan perawatan kesehatan yang diberikan oleh para pemilik alat produksi kepada para buruh. Dalam hal seorang buruh *bagan* mengalami

kecelakaan kerja yang secara langsung diakibatkan oleh pekerjaannya, maka majikan pemilik *bagan* yang akan menanggung semua biaya pengobatan. Kecelakaan kerja ini dapat berupa terluka karena terbentur “puteran”, atau luka-luka karena terkena tiram. Yang paling parah adalah jika seorang buruh terluka karena *bagan*-nya rubuh. Pada kasus seperti ini, majikan pemilik *bagan* ikut bertanggung jawab dalam pengobatan buruh kuli *bagan*-nya.

Salah satu unit produksi perikanan lain di Kamal Muara adalah *Kapal Jaring Tongkol*, yaitu sistem produksi perikanan yang mempergunakan kapal dengan spesifikasi jaring tertentu khusus untuk menangkap ikan dari jenis *tongkol*, para nelayan ini beroperasi di sekitar Laut Jawa bahkan ada yang sampai ke pesisir Pulau Sumatera. Beroperasi selama berhari-hari di laut bukannya tanpa risiko, bentuknya bisa bermacam-macam, baik itu berupa kecelakaan di laut karena diterjang badai atau yang paling sering terjadi dan dialami oleh para nelayan *jaring tongkol* di Kamal Muara adalah perselisihan dengan nelayan dari daerah lain atau pun perompakan di laut. Tidak jarang kasus-kasus tersebut mengakibatkan para nelayan mengalami luka-luka

bahkan korban jiwa. Ketika para nelayan tersebut mengalami kecelakaan, para pemilik kapal yang bertanggung jawab dan menanggung segala biaya pengobatan dan perawatan para buruh kapalnya; meskipun untuk kejadian-kejadian seperti ini tidak ada mekanisme pengaturan dan pengawasannya apabila ada majikan pemilik kapal yang 'lepas tangan' terhadap nasib buruh-buruh nelayannya, karena 'bantuan-bantuan' tersebut diberikan berdasarkan 'kerelaan' majikan dan kemampuan majikan itu sendiri.

Mekanisme pemberian jaminan kesehatan dan keselamatan kerja pada organisasi produksi perikanan ini berjalan secara informal, artinya tidak ada aturan-aturan atau lembaga yang berwenang untuk memberi sanksi kepada para majikan yang tidak menjamin para buruh-buruhnya.

c. Bantuan-bantuan Pinjaman

Seperti yang diungkapkan pada bagian sebelumnya bahwa berkembangnya pranata-pranata simpan-pinjam pada masyarakat nelayan tidak terlepas dari pola pendapatan nelayan yang tidak menentu dan tergantung pada musim. Pada musim-musim "paceklik

ikan", yang berimbas pada penurunan pendapatan, berhutang merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh rumah tangga nelayan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya. Para majikan/pemilik alat produksi (perahu atau *bagan*) biasanya dijadikan tempat untuk berhutang para buruh nelayan.

Bentuk jaminan sosial berupa pinjaman dari majikan merupakan bentuk yang paling umum terjadi pada masyarakat, khususnya nelayan *bagan* yang ada di Kamal Muara. Pinjaman ini biasanya dimanfaatkan oleh keluarga buruh untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-harinya di saat penghasilan dari *bagan* tidak dapat menutupi kebutuhan sehari-hari. Pengembalian pinjaman ini dilakukan dengan cara mencicil. Istilah lokal mengenai bentuk pinjaman ini biasanya disebut dengan "pengambilan". Artinya, besaran pinjaman tersebut akan diperhitungkan di akhir bulan saat dilakukan pembagian hasil, dengan asumsi bahwa buruh tersebut "mengambil" jatah pendapatan perbulannya. Pembukuan dan perhitungan mengenai hal ini dilakukan oleh majikan sendiri.

Pihak lain yang biasanya menyediakan sumber pinjaman

adalah para *pelele*¹⁵ atau pedagang ikan itu masing-masing. Ini dilakukan apabila kuli *bagan* tersebut tidak dapat meminjam lagi kepada majikan pemilik *bagan*-nya karena terlalu banyak memiliki tunggakan yang belum dibayar, dengan catatan kuli tersebut memiliki relasi sosial yang dekat dengan *pelele*-nya.

d. *THR (Tunjangan Hari Raya)*

Pada organisasi produksi kapal jaring tongkol sistem pemberian THR ini lebih berlaku umum pada mereka karena anak buah kapal jaring ini memang sebagian besar warga pendatang. Bentuk THR ini bahkan dapat berupa bantuan penyediaan transportasi untuk mudik anak buah kapal yang diberikan oleh majikan pemilik kapal. Pada beberapa organisasi produksi perikanan *bagan*, terdapat beberapa majikan yang memberikan semacam THR kepada kuli *bagan*-nya setiap tahun

menjelang hari raya. Bentuk pemberian itu umumnya seperti kain, makanan (biskuit Khong Guan), sirup, dan sedikit uang.

Pada organisasi produksi perikanan *bagan* terdapat suatu sistem yang pada pelaksanaannya dapat membantu pendapatan keluarga nelayan buruhnya, yaitu yang dikenal dengan sistem *langlang*.¹⁶ Kuli *bagan* biasanya hanya menjual ikan yang ada dalam *lowa-lowwa*,¹⁷ sedangkan ikan-ikan yang ada dalam *langlang* biasanya dipersiapkan khusus sebagai cadangan/simpanan yang merupakan pengganti ongkos *bagan* atau tambahan penghasilan bagi kuli *bagan*. Ikan yang ada dalam *langlang* ini dapat dijual kembali oleh kuli *bagan* atau dapat dikonsumsi untuk keluarga.

Kaum perempuan memegang peranan penting dalam

15 *Pelele* adalah sebutan bagi pedagang ikan pada masyarakat nelayan di Kamal Muara, Jakarta

16 *Langlang* ini adalah istilah lokal. *Langlang* adalah nama sebuah keranjang kecil tempat ikan selain *lowa*. Keranjang kecil ini biasanya diisi dengan ikan-ikan yang kurang laku di pasaran. Dalam beberapa kasus, keranjang ini diisi dengan *rajungan* oleh kuli *bagan* dan merupakan hak kulinya, karena biasanya ikan jenis *rajungan* ini dalam penjualannya tidak dihitung dalam sistem bagi hasil, tapi khusus untuk konsumsi buruh nelayannya.

17 Sebutan masyarakat nelayan setempat untuk keranjang-keranjang tempat menampung ikan yang bisa memuat kurang lebih 25 s/d 35 kg ikan tersebut di atas.

perekonomian rumah tangga nelayan; isteri-isteri nelayan kreatif menciptakan beragam pranata sosial-ekonomi, seperti usaha simpan-pinjam atau arisan, untuk mengatasi ketidakpastian penghasilan suami mereka, tidak jarang institusi-institusi pengajian dimanfaatkan untuk kepentingan sosial-ekonomi para anggotanya (Kusnadi, 2002:157)

3.2.2 Jaminan Sosial dalam Konteks Relasi Sosial

Selain jaminan sosial yang diperoleh dalam konteks relasi-relasi produksi, buruh kuli *bagan* juga memperoleh jaminan sosial dalam konteks relasi sosial dengan majikannya. Salah satu bentuk jaminan sosial yang paling umum adalah pinjaman, yang bisa didapatkan dari anggota keluarga terdekat. Menurut beberapa informan, beberapa tokoh masyarakat setempat biasa juga dimanfaatkan sebagai sumber pinjaman oleh warganya.

Bantuan yang diperoleh buruhnya ini biasanya untuk keperluan rumah tangga. Alasan memilih meminta bantuan kepada tokoh masyarakat tersebut karena masih tergolong kerabatnya sendiri. Selain itu, studi ini juga menemukan salah satu bentuk jaminan sosial yang diberikan oleh keluarga majikan kepada keluarga buruhnya dalam konteks relasi sosial. Keluarga majikan ini ikut mengasuh dan menyekolahkan anak dari keluarga buruh kuli *bagan*-nya.

Dalam konteks relasi sosial, peran majikan ini dapat demikian luas sehingga sampai dianggap menjadi orang tua sendiri. Hal ini salah satunya disampaikan oleh salah seorang buruh nelayan, yang karena kedekatannya dengan majikan, pada saat pernikahannya majikan tersebut yang menjadi wali, menggantikan peran orang tuanya yang masih di Sulawesi. Majikan ini yang mengurus segala keperluan pernikahannya. Hal ini menunjukkan bahwa jaminan sosial yang diperoleh buruh dalam konteks sosial dapat sedemikian beragam bentuknya, tergantung dari kebutuhan buruh dan keluarga buruh itu sendiri.

Boks 1
Kasus Keluarga Buruh Nelayan Bagan

Salah seorang buruh nelayan, yaitu Pak P, di usianya yang telah 40 tahun memiliki 4 orang anak. Dari keempat anaknya tersebut, salah satu yang terbesar telah bekerja di pabrik, dua orang masih bersekolah, dan salah satu anaknya yang bungsu dibawa oleh anak majikannya untuk diasuh dan disekolahkan di kota lain. Kasus serupa terjadi juga dengan keluarga Pak M; anaknya yang kedua, yang baru keluar dari SD, tadinya ditawarkan akan disekolahkan di pesantren milik majikannya, akan tetapi karena anaknya tidak mau maka sampai sekarang hanya membantu di rumah saja. Dari kedua kasus ini terlihat bahwa jaminan sosial yang diberikan oleh keluarga majikan dapat demikian luas bentuknya.

4. Penutup

Beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam bagian ini adalah bahwa bentuk jaminan-jaminan sosial yang didapatkan oleh keluarga buruh nelayan berbeda-beda sesuai dengan keragaman organisasi produksi perikanan itu sendiri. Ada dua faktor yang penting dalam melihat bentuk jaminan-jaminan sosial yang didapatkan oleh buruh nelayan, yaitu:

1. Relasi yang terbentuk di antara pemilik/majikan dengan buruh-buruhnya
2. Kemampuan/kapasitas pemilik alat produksi perikanan/majikan dalam menyediakan jaminan sosial bagi buruh-buruhnya

Kedua faktor tersebut di atas sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan kehidupan keluarga buruh nelayan. Unit produksi yang 'mapan'¹⁸ belum tentu dapat memberikan jaminan-jaminan yang diharapkan buruh nelayan, karena ini tergantung pada relasi sosial yang terbentuk antara majikan dengan buruhnya. Begitu juga sebaliknya relasi sosial yang dekat antara buruh dengan majikannya belum tentu menjamin kehidupan buruh nelayannya, apabila tidak didukung oleh kemampuan majikan menyediakan sumber-sumber jaminan sosial tersebut.

¹⁸ Yang dimaksud penulis dengan 'mapan' adalah pihak majikan tidak hanya memiliki satu alat produksi perikanan, tetapi lebih dari satu. Jadi, ketika satu unit produksi mengalami penurunan produktivitas (bisa disebabkan karena musim atau yang lainnya), majikan masih memiliki sektor lain untuk 'mensubsidi' sektor yang menurun tersebut.

Akan tetapi, sebagai organisasi produksi yang menyatu dengan komunitas, jaminan-jaminan sosial bagi buruh nelayan tersebut tidak hanya bergantung pada “kebaikan atau kemampuan” majikannya semata, tetapi bisa pula didapatkan dari komunitasnya, apakah itu dari kaum kerabat, tetangga, atau teman.

Dalam menyikapi persoalan-persoalan 'kemiskinan' yang dihadapi oleh nelayan-nelayan buruh, penting untuk diperhatikan konteks masyarakatnya secara keseluruhan, artinya tidak hanya konteks proses produksi saja, tetapi perlu dipertimbangkan pula konteks sosial masyarakatnya.



Daftar Rujukan

Benda-Beckmann, Franz von, dkk (ed). 1994. *“Coping with Insecurity”, An “underall” Perspective on Social Security in the Third World*. Netherlands: Universiteit van Nijmegen.

_____. 2003. “Relasi Majikan-Buruh: Isu Kemiskinan dan Strategi Pemberdayaan”. Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya memahami Persoalan Buruh di Sektor Informal dan Upaya Penguatannya dari Perspektif Relasi Majikan-Buruh yang diselenggarakan oleh Yayasan Akatiga di Hotel Mitra Bandung, 19 Mei 2003.

Masyhuri, (ed). 1999. *“Pemberdayaan Nelayan tertinggal dalam mengatasi Krisis Ekonomi: Telaahan terhadap sebuah Pendekatan”*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

Soemardjan, S. 1980. “Kemiskinan Struktural dan Pemberdayaan” dalam Alfian (ed). *Kemiskinan Struktural: Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: YIIS

ANTARA INFORMALISASI, JAMINAN SOSIAL, DAN PENGORGANISASIAN BURUH

Suhanda, Dadi dan K.L. Sugiarti. 2003. *Relasi Buruh-Majikan pada Sektor Produksi Perikanan, Studi Kasus Organisasi Produksi Bagan Kamal Muara Jakarta Utara*. Working Paper. Bandung: Yayasan Akatiga.

Sukesi, Keppi, dkk. 2002. *Jaminan Sosial bagi Tenaga Kerja Perempuan Sektor Informal, Kasus Perempuan Pedagang Pasar Tradisional dan Pedagang Kakilima*. Malang: Pusat Penelitian Peran Wanita Lembaga Penelitian Universitas Brawijaya.

Sumber tambahan:

- Database FKWK (Forum Komunikasi Warga Kamal Muara) 2002
- Harian umum *Suara Merdeka*, 20 Februari 2002
- Harian umum *Pikiran Rakyat*, 7 Mei 2003

Makna *Welfare* dan *Well-Being* bagi Buruh Informal

(Studi Kasus Buruh Subkontrak di Industri Tekstil Majalaya, Jawa Barat)

Anne Friday Safaria¹

Abstract

This article describes the impacts of informalized workers and work relations on the workers' welfare in a subcontracted business production system. The welfare aspects portrayed include waging, health, and social welfare. Informal relations, which have given birth to "invisible workers", are seen as one-sided exploitative relations on the one hand, and as mutualistic relations on the other hand. Low life quality and high-risk working condition are regarded as business as usual, and as a consequence of the low human resources quality, capital, commodity, and market gain.

Pendahuluan

Buruh selalu gagal untuk hidup dalam ukuran manusiawi (D. Juliantara)²

Berbagai kebijakan tentang standar hidup yang manusiawi (kondisi sejahtera) bagi buruh telah ditetapkan, di antaranya adalah standar KHM (Kebutuhan Hidup Minimum), penetapan UM (Upah Minimum), dan jaminan sosial. Standar sejahtera ini tentunya berlaku

bagi semua buruh baik sektor ekonomi formal (SEF) maupun informal karena dirumuskan berdasarkan kebutuhan dasar manusia secara umum. Tetapi, pada kenyataannya, standar ini tidak berlaku di sektor ekonomi informal (SEI), atau paling tidak itulah yang

¹ Staf peneliti Akatiga

² Dahlan, *Sosialisme Religius*, 2000.

berhasil diidentifikasi penulis dalam studi tentang buruh subkontrak di Majalaya.

Serangkaian alasan klise dikemukakan untuk menjelaskan kondisi tidak sejahtera buruh SEI sehubungan dengan posisi tawarnya yang rendah, seperti *oversupply* tenaga kerja, sempitnya lahan kerja SEI, pendidikan yang rendah, dan sebagainya. Kajian tentang SEI pun semakin merebak karena sebagian besar tenaga kerja Indonesia terkonsentrasi ke sektor ini, tetapi dianggap kurang mendapat perhatian serius dari pihak berwenang. Hasil kajian dari Bappenas pun menunjukkan bahwa pada tahun 2001 pengurangan pekerja formal mencapai jumlah 3,3 juta orang dan sebanyak 1,5 juta orang pada tahun 2002 lalu. Pada saat yang sama sektor informal tumbuh 20-30 % per tahun (*Jawa Pos*, 23 Juli 2003). Hal ini seiring dengan banyaknya pengangguran sampai tahun 2002 yang mencapai 36% dari jumlah angkatan kerja (*Dinamika*, edisi Januari-Maret 2003)

Banyak pihak yang tampaknya lelah dan menyerah, atau tepatnya frustrasi, terhadap kondisi SEI dengan segala kerumitannya. Kerumitan tersebut muncul karena di satu sisi bisa merugikan, dan di sisi lain bisa menguntungkan. Di sini akan dilihat bagaimana kerumitan itu melalui analisis kasus kondisi hidup buruh informal yang terlibat dalam sistem hubungan produksi subkontrak (HPS)³ di Majalaya. Sistem yang merupakan bagian dari proses informalisasi ini penting untuk ditelaah karena telah menciptakan buruh informal, *invisible*, atau pun buruh yang disamarkan dengan nama 'pengusaha subkontrak.'

Berkaitan dengan masalah tersebut, artikel ini akan menggambarkan dan mendiskusikan implikasi informalisasi dan SEI terhadap kesejahteraan buruh-buruhnya. Informalisasi yang dimaksud di sini adalah suatu proses untuk menjadikan suatu unit usaha atau suatu hubungan kerja tidak terstandardisasi dan tidak terjangkau regulasi dalam hal perizinan,

³ Sistem atau hubungan produksi subkontrak adalah "...praktik-praktik industri atau pemasaran yang salah satu pihak (pemesan/prinsipal) membuat kontrak yang meminta agar pihak lain (subkontraktor) mengolah atau memproses bagian-bagian dari barang jadi, atau barang jadi, yang dipasarkan atau dijual ..." (Rosalinda Ofreneo seperti yang dikutip oleh Sjaifudian dan Chotim, 1994:7).

registrasi, ketenagakerjaan, standar-standar kualitas, dan pajak sebagai akibat menurunnya kemampuan untuk bersaing dengan unit-unit usaha lebih besar, yang berdampak pada menurunnya pendapatan yang rasional.⁴ Aspek-aspek kesejahteraan di sini digambarkan meliputi pengupahan, kesehatan, dan jaminan sosial. Pembahasan akan menggunakan pendekatan etika *well-being*, yaitu kajian kritis terhadap moralitas atau perilaku manusia dalam penyelenggaraan kesejahteraannya. Pendekatan etika dipilih karena seperti kata Spicker (1988), penyelenggaraan kesejahteraan, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun pemerintah, memiliki basis moral.

Sebetulnya bahasan tentang *well-being* sudah mencakup konsep *welfare*, karena ide tentang kesejahteraan (*welfare*) dalam pengertian luas mengacu pada kata *well-being*, atau apa yang baik bagi manusia. Tetapi di sini kedua konsep

dibedakan dalam rangka melihat makna sejahtera baik secara sosial dan individual, maupun secara konseptual dan pragmatis. Bahasan tentang *welfare* adalah representasi dari makna kesejahteraan secara sosial dan bersifat pragmatis, baik berdasarkan visi kebijakan negara maupun visi buruh, yang kemudian akan dianalisis melalui konsep *well-being*⁵ atau makna kesejahteraan yang mendasar bagi individu.

Buruh Subkontrak

Lahirnya usaha-usaha kecil (UK) subkontrak tekstil di Majalaya (penduduk setempat menyebutnya *maklun*)⁶ melalui dua proses yang berbeda yaitu: pertama adalah hasil dari proses desentralisasi produksi usaha besar/menengah, dan kedua adalah proses transformasi UK mandiri menjadi UK subkontrak. Kedua proses ini dilakukan oleh prinsipal (kontraktor) sebagai upaya efisiensi produksi. Sedangkan alasan

4 Anne F. Safaria dkk, 2003. *Relasi Buruh Majikan Informal, dan Implikasinya terhadap Jaminan Sosial Buruh*, Draft buku. Bandung: Akatiga.

5 Dalam tataran filsafat, yang dimaksud dengan *well-being* adalah kebahagiaan objektif atau kondisi baik dari manusia, yang berada dalam lingkup moral (Bertens, 1999).

6 Istilah *maklun* berasal dari bahasa Belanda: *maakloon* yang artinya ongkos atau upah produksi.

UK mandiri bertransformasi menjadi subkontraktor adalah sebagai upaya bertahan dari ketidakmampuan bersaing dalam hal permodalan, ketertinggalan teknologi, manajemen perusahaan, dan penguasaan pasar. Khusus untuk UK yang didirikan secara sengaja untuk HPS, disyaratkan oleh prinsipalnya untuk menyediakan pabrik dan buruhnya, sedangkan bahan baku, ongkos produksi, dan mesin dalam bentuk pembelian kredit disuplai oleh prinsipal.

Transformasi UK mandiri menjadi subkontraktor (baca: transformasi majikan menjadi buruh) merupakan proses yang mendominasi HPS di Majalaya. Pada awalnya subkontraktor tersebut adalah usaha-usaha tenun mandiri yang memproduksi kain sarung yang beralih memproduksi kain *bodasan* (kain polos putih/setengah jadi) yang akan diproses lebih lanjut oleh prinsipalnya. Transformasi ini berhubungan dengan kondisi industri tekstil skala kecil di Majalaya –yang umumnya diusahakan oleh pengusaha pribumi (haji-haji)– yang mengalami kemunduran sejak tahun 1965. Masa itu ditandai dengan

masuknya pedagang-pedagang keturunan Cina sebagai “perantara” (*broker/makelar*).⁷ Saat itu pengusaha atau produser tekstil pribumi merasa diuntungkan karena tidak perlu bersusah payah mengakses informasi pasar dan bahan baku. Tetapi lambat laun para pendatang itu mengambil alih peran dengan bertindak sebagai produser tekstil juga serta menggeser kedudukan para pengusaha pribumi. Kondisi seperti itu membuat pengusaha pribumi akhirnya memilih HPS untuk menyelamatkan usahanya. Meskipun belum ada pendataan secara resmi, pihak UPT (Unit Pelayanan Teknis Tekstil) berani memastikan bahwa sekitar 70% dari setiap 200 unit usaha di Majalaya adalah *maklun*.

Maklun itu gayanya aja punya pabrik padahal hanya *buburuh* kepada pengusaha Cina. Sebetulnya akan lebih untung kalau mereka menjual bensin dua tak. (Pak Asep, pimpinan UPT dan sekaligus staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan).

⁷ Menurut beberapa sumber seperti staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan, pengusaha pribumi, dan aparat kelurahan

Lalu mengapa pengusaha subkontrak dikategorikan sebagai buruh? Sistem HPS jika ditinjau secara formal legal/*de jure* termasuk ke dalam kategori hubungan kerja-borongan meskipun sebagian besar di antaranya dapat dikategorikan sebagai hubungan informal (kontrak secara lisan). Secara *de facto* hubungan prinsipal-subkontraktor (hubungan Pr-Sk) membentuk pola hubungan kerja (relasi buruh-majikan/RBM) karena: (a) dilihat dari pertukaran sumber daya, prinsipal mendominasi dalam penentuan alat-alat produksi, penentuan kualitas dan kuantitas barang, serta pasar; (b) prinsipal disebut majikan karena memiliki wewenang untuk memberi perintah atau memimpin cara melakukan kerja; (c) subkontraktor disebut buruh karena mendapat upah dan ongkos produksi dari prinsipalnya; dan (d) hubungan mereka disebut cabang-pusat. Dengan demikian subkontraktor dan buruh-buruhnya (buruh subkontrak)⁸ bisa dikatakan buruh tidak resmi prinsipal.

Indikator lain yang menguatkan pernyataan ini adalah sebutan yang biasa diucapkan oleh subkontraktor kepada prinsipal yaitu pusat, bos, atau *dunungan*, dan sebutan para buruh (pekerja di pabrik milik subkontraktor) terhadap prinsipal adalah "*dunungan ka hiji*" (majikan nomor satu). Kemudian, subkontraktor tidak sama dengan usaha kecil karena kriteria usaha kecil adalah: '*berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Menengah atau Usaha Besar*' (Undang-undang RI No. 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil pada bab III pasal 5 butir d)

Sebetulnya dalam Undang-undang Ketenagakerjaan no. 13 tahun 2003 pasal 65 ayat (1) hingga (4) tentang perjanjian pemborongan pekerjaan, telah ditegaskan bahwa perjanjian harus dibuat secara tertulis dan perlakuan kepada buruh di tingkat Pr dengan buruh di tingkat Sk haruslah sama.

⁸ Meskipun dilihat dari relasi kerjanya, subkontraktor dan buruhnya tetap berada di dalam kategori yang berbeda berdasarkan penguasaan terhadap sumber daya dan pertukarannya. Subkontraktor adalah '*dunungan*' atau '*nu gaduh pabrik*' (yang punya pabrik) bagi buruh-buruhnya.

- (1) Penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain dilaksanakan melalui perjanjian pemborongan pekerjaan yang dibuat secara tertulis.
- (2) Pekerjaan yang diserahkan kepada perusahaan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat-syarat berikut:
 - a. dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama;
 - b. dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan
 - c. merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan; dan
 - d. tidak menghambat proses produksi secara langsung.
- (3) Perusahaan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus berbentuk badan hukum.
- (4) Perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja bagi pekerja/buruh pada perusahaan lain yang dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Relasi subkontrak di Majalaya yang berhasil diidentifikasi ada dua macam, yaitu yang berdasarkan kontrak tertulis dan tidak tertulis, tetapi hubungan subkontraktor dengan buruhnya di kedua jenis ini sama, yaitu tidak tertulis. Itu berarti pula bahwa ada peluang besar bagi Pr untuk mendapatkan buruh tidak resmi dan murah (buruh ekstra), serta terbebas dari tanggung jawab sebagai majikan. Peluang tersebut diperkuat dengan kebanggaan ilusif di kalangan Sk yang melihat dirinya sebagai 'pengusaha', yang bisa dimanfaatkan Pt sebagai 'mitra' yang tidak seimbang (disubordinasi) alih-alih sebagai buruh. Oleh karena itu, hubungan subkontrak ini disebut 'eksploitasi-super' karena perilaku 'cuci tangan' Pr terhadap 'buruh-buruh ekstranya' (Cross 1997, mengacu pada pendapat Alonso 1980, Portes dan Walton 1980)

Kondisi Welfare dan Well-being Buruh Subkontrak

Kondisi sejahtera merupakan tuntutan bagi semua orang, baik secara individual maupun sosial, baik majikan maupun buruh. Secara lebih sempit kesejahteraan dipahami sebagai provisi pelayanan sosial yang menyangkut pemeliharaan

kesehatan, perumahan, jaminan sosial, pendidikan, dan pekerjaan sosial (Spicker, 1988). *Well-being* juga berarti kebahagiaan dan kebaikan etis yang melingkupi jasmani dan rohani manusia. Tetapi kondisi rohani tidak akan dibahas secara mendalam di sini karena seperti kata Spicker, masalah emosional dan spiritual adalah 'beyond scope' yang sulit untuk diukur dan sulit untuk ditentukan provisi pelayanannya.⁹

Prinsip-prinsip moral yang melandasi konsep kesejahteraan seperti altruisme dan solidaritas, diasumsikan telah tergerus di dalam masyarakat kita yang semakin individualis. Tetapi justru prinsip moral ini ada dan harus kuat pada SEI, seperti contoh kasus di boks 1. Kondisi ini juga dilihat sebagai akibat dari penyelenggaraan provisi pelayanan sosial yang semakin terinstitusi dan sangat tergantung pada pengelolaan yang didominasi oleh pemerintah (terutama di negara-negara yang menerapkan sistem *welfare state*).

Boks 1

H. Rohman adalah orang kaya dan tokoh masyarakat di Desa SKM Majalaya. Beliau terkenal dengan kedermawanannya. Awalnya ia mempunyai banyak sawah dan usaha besi bekas. Kemudian ia ditawarkan oleh Ahong (prinsipal) untuk membuka usaha tenun kain *bodasan*, dengan sistem subkontrak. Beliau melihat usaha ini bisa berkembang dan bisa merekrut buruh-buruh di kampungnya yang sebagian besar masih kerabat dekatnya. Akhirnya ia mulai membuka usaha tenun dengan menjual sebagian sawahnya dan menghentikan usaha besi bekasnya. Sepeninggalnya, usahanya diteruskan oleh istri dan anak-anaknya. Meskipun akhir-akhir ini sering merugi (tekor), usaha terus dipertahankan dengan pertimbangan, "...kalau ditutup, bagaimana nasib pekerja yang sebagian besar adalah kerabat dan tetangga. Mereka mau kemana, ijazah saja tidak punya ..."

⁹ Meskipun dilihat dari relasi kerjanya, subkontraktor dan buruhnya tetap berada di dalam kategori yang berbeda berdasarkan penguasaan terhadap sumber daya dan pertukarannya. Subkontraktor adalah 'dunungan' atau 'nu gaduh pabrik' (yang punya pabrik) bagi buruh-buruhnya. Meskipun makna sejahtera dan bahagia dalam konsep *well-being* adalah kondisi yang baik dari jiwa manusia.

Tetapi di lingkungan yang 'prinsip-prinsip moral kesejahteraan' terpelihara tidak berarti kondisi buruh-buruhnya lebih sejahtera. Hal ini ditunjukkan melalui kecilnya pengupahan dan minimnya ketersediaan jaminan sosial. Dalam hal ini, apakah subkontraktor patut disalahkan, ataukah prinsipal sebagai *the true employer*? Kenyataannya subkontraktorlah yang selalu dipersalahkan, seperti contoh kasus Depnaker yang menggugat para pengusaha karena kecilnya pengupahan di sebagian besar UK Majalaya (yang sebagian besar adalah subkontraktor) yaitu di bawah UMP Kabupaten Bandung yang mencapai Rp 530.750,00 per bulan (Kompas, 19 Juni 2003).

1. Pengupahan

"...uang banyak atau uang sedikit sama saja, karena pengeluaran biasanya disesuaikan dengan jumlah uang yang dimiliki, baik orang kaya maupun miskin. Semakin

besar pendapatan semakin banyak pengeluaran, dan sebaliknya (Bu Edah, buruh tenun/borongan PT.X).

Di sini akan kita lihat apakah pengupahan bisa memenuhi kebutuhan hidup minimum. Secara umum¹⁰ buruh tetap memperoleh Rp 100.000,00/minggu, buruh harian memperoleh Rp 50.000,00 sedangkan buruh borongan memperoleh sekitar Rp 60.000,00- Rp 80.000,00 /minggu. Apabila dijumlahkan maka setiap bulannya buruh tetap memperoleh Rp 400.000,00; buruh harian Rp 200.000,00; sedangkan buruh borongan berkisar Rp 240.000,00 s.d. Rp 320.000,00 tiap bulannya. Hasil survei kebutuhan hidup minimum (KHM)¹¹ bagi lajang untuk kota/kabupaten di Jawa Barat adalah sebesar Rp 488.756,00. Berdasarkan KHM tersebut, dibandingkan dengan upah yang diperoleh buruh informal, maka upah buruh –baik harian maupun borongan– masih jauh di bawah KHM. Kelompok yang

10 Berdasarkan empat kasus subkontraktor yang memiliki hubungan kerja informal dengan prinsipalnya.

11 KHM dibagi menjadi empat kelompok yang terdiri atas makanan dan minuman, perumahan dan fasilitas, sandang dan aneka kebutuhan ... mencakup juga kebutuhan non fisik, antara lain pendidikan, rekreasi, dsb (Popon A. dan R. Setia M.S, 2003: 12)

upahnya paling mendekati KHM adalah buruh tetap, yaitu Rp 400.000,00 per bulan.

Apakah ini mutlak kesalahan Sk? Berdasarkan pengakuan para Sk, keuntungan yang diperoleh relatif sedikit. Hal ini didukung oleh pernyataan pihak UPT/Disnaker, *"...Sebetulnya akan lebih untung kalau mereka menjual bensin dua tak"*. Itu artinya keuntungan mereka tidak lebih besar dari pedagang bensin dua tak. Sk memperoleh imbalan dalam bentuk keuntungan bersih dari selisih pembayaran kain oleh Pr dengan biaya produksi yang dikeluarkannya. Biaya produksi meliputi pengeluaran biaya untuk onderdil mesin, biaya listrik, dan upah/imbalan karyawan. Upah yang diperoleh Sk dari Pr adalah Rp 300,00 per meter kain yang dihasilkan oleh Sk. Besaran upah seharga Rp 300,00 tersebut masih terbagi-bagi untuk pengeluaran biaya onderdil mesin, listrik,¹² dan upah/imbalan karyawan. Bahkan tidak jarang subkontraktor mengalami kerugian karena harus menutup biaya untuk pembayaran listrik serta onderdil mesin yang melambung tinggi. Kemudian setiap

tahunnya Sk harus meminjam uang kepada Pr untuk membayar uang THR bagi buruh-buruhnya. Pengembalian pinjaman uang tersebut dibayarkan melalui potongan sebesar Rp 30,00 dari upah *maklun* tiap meter kain yang dihasilkan oleh Sk. Di samping itu, Sk pun harus menanggung risiko adanya gagal produksi dan kemungkinan harus mengganti biaya produksi yang sudah dikeluarkan oleh Pr. Risiko tersebut cukup besar karena buruh seringkali melakukan kecurangan kerja dengan mengubah ketebalan kain untuk memperbanyak jumlah perolehan kain, sehingga berakibat kain yang dihasilkan tidak sesuai dengan standar kualitas yang sudah disepakati. Risiko lain yang harus dihadapi Sk adalah adanya *ketidapastian akan keberlangsungan order* dari prinsipal.

Kondisi subsisten itulah yang menjadikan Sk tidak dapat memberikan upah yang tinggi terhadap buruh sebagaimana besarnya upah yang diterima buruh di sektor usaha formal. Posisi sulit tersebut dimaklumi oleh buruh-buruhnya meskipun di satu sisi mereka pun mengeluh dan ingin mendapatkan upah yang memadai.

¹² Ada banyak kasus UK Majalaya yang terpaksa menutup usahanya, baik sementara maupun seterusnya, karena diputusnya aliran listrik oleh PLN akibat menunggak pembayaran listrik.

Lalu, apa yang membuat Sk tetap bertahan dengan usahanya, selain alasan tanggung jawab moral terhadap buruh? Pertama, masalah prestise agaknya tetap menjadi alasan yang relevan, yaitu kebanggaan menjadi 'seorang pengusaha' dengan harapan bisa mengembangkan usaha menjadi lebih maju, mandiri, dan *sustainable*. Di satu sisi kita tidak bisa menilai itu sebagai kesalahan karena pada dasarnya pada diri setiap manusia ada kebutuhan dasar 'esteem' yang harus dipenuhi (Maslow, 1943, seperti yang dikutip Spicker, 1988). Kedua, adanya usaha sampingan. Beberapa subkontraktor ada yang memiliki usaha sampingan seperti mengolah dan menjual majun/limbah industri tekstil berupa benang atau kain. Ketiga, mengandalkan jaringan sosial yang kuat (ada kasus Sk yang meminjam atau terkadang meminta uang kepada ibunya untuk membayar tunggakan listrik), yang merupakan sumber daya yang mudah diakses untuk keperluan *survival*.

2. Kondisi Kesehatan Kerja Buruh Subkontrak

Kesan suram, yang diakibatkan oleh minimnya penerangan, lantai dan mesin tenun yang kotor (oleh minyak pelumas, debu), serta suara mesin tenun yang memekakkan telinga, adalah situasi tempat kerja buruh subkontrak tenun. Situasi ini tidak ditunjang dengan fasilitas masker maupun penutup telinga. Padahal berdasarkan ketetapan Menaker, batas kebisingan di tempat kerja –yang memberlakukan jam kerja lebih atau sama dengan delapan jam– tidak boleh lebih dari 85 desibel. Sedangkan suara mesin tenun yang digunakan oleh Sk lebih bising daripada mesin kendaraan bajaj yang diperkirakan mencapai 91 desibel. Oleh karena itu, berdasarkan hasil survei di Jakarta, 75% supir bajaj mengalami gangguan pendengaran.¹³ Jadi bisa diperkirakan bahwa kondisi buruh tenun Sk lebih parah. Menurut Soepardi dan Iskandar (2001), seseorang yang bekerja di lingkungan bising seperti itu, terutama yang telah bekerja lebih dari lima tahun, kemungkinan besar bisa terkena penyakit tuli syaraf koklea yang tidak bisa disembuhkan.

¹³ Berdasarkan berita di TV7 (acara 'Tajuk Utama'), tanggal 11 September 2003.

“Moal, da tos biasa” (Tidak, karena sudah biasa), adalah jawaban buruh ketika ditanya apakah bunyi mesin bisa membuat mereka tuli. Alasan tersebut membuat mereka tidak berupaya untuk menuntut fasilitas perlindungan untuk telinga. Jelas ini menggambarkan kondisi tidak sehat, ditambah lagi benang yang mengeluarkan debu ketika sedang ditenun, dan mengganggu pernapasan (gejala ringannya dimulai dengan batuk-batuk).

3. Jaminan Sosial

The term social protection is largely used to refer to longer-term policies that aim to protect and promote the economic and social security or well-being of the poor (Cook, 2003: 18).

Sebagian orang mungkin berpendapat bahwa segala upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan buruh formal pun mengalami banyak hambatan, apalagi buruh informal. Sebagai contoh adalah masalah jaminan sosial. Sebanyak 285 perusahaan (114 di Jatim, 171 di Bali, dan Nusa Tenggara) dihapus kepesertaannya dari PT. Jamsosotek. Masalahnya adalah perusahaan tersebut sudah

tidak mau lagi menyeter iuran jaminan (*Republika*, Selasa, 1 Juli 2003). Kemudian di Bandung hingga Desember 2002, “masih terdapat 208 perusahaan baru dengan tenaga kerja 52.058 orang yang belum tercatat sebagai peserta Jamsostek. Kondisi ini diperparah dengan minimnya perlindungan dan keselamatan kerja (*Dinamika*, edisi Januari-Maret 2003). Ini menunjukkan bahwa kelompok pengusaha 'formal' yang mapan pun kesulitan dalam membayarkan jaminan sosial bagi buruh resminya, apalagi jika ditambah keharusan untuk memberikan jaminan bagi buruh informalnya atau buruh tidak resminya.

Apakah kemudian tuntutan jaminan sosial untuk buruh informal berlebihan atautkah wajar? Sebetulnya apabila melihat risiko kecelakaan dan kesehatan kerja yang dihadapi oleh buruh, tuntutan itu sangat wajar. Karena jaminan sosial berbasiskan relasi kerja biasanya meliputi kecelakaan kerja, sakit, kecacatan, melahirkan, tunjangan hari tua, dan sebagainya. Jaminan sosial formal adalah suatu kepastian yang jelas ukurannya, sedangkan jaminan sosial informal sebaliknya. Jaminan sosial informal dianggap 'kemurahan hati majikan' dan

bukannya kewajiban majikan. Kesejahteraan yang lebih seperti jaminan sosial yang stabil, dipandang 'terlalu mewah' bagi mereka, meskipun dengan kondisi kerja yang sedemikian buruknya. Apabila terjadi kecelakaan kerja Sk memang mau bertanggung jawab tapi tidak jelas ketetapan bakunya. Hanya sesekali mereka mendapat bantuan kesehatan, itu pun hanya diprioritaskan untuk beberapa orang buruh terutama kerabat.

"Asalkan ngomong sama bu Haji (Sk), pasti dikasih uang pengganti pengobatan. Tapi harus memperlihatkan surat dokter." (Idoh, buruh tenun PT. X, sepupu subkontraktor)

"Ah, boro-boro jaminan kesehatan. Lagipula di sini hanya pernah terjadi satu kecelakaan, yaitu terlontar toropong (bagian alat tenun). Langsung dibawa ke rumah sakit... Seluruh biaya ditanggung bu Haji." (Tomo, mandor PT. X, menantu subkontraktor)

"Kalau sakit kemudian bolos, upah dipotong Rp 8.000,00 per hari, tapi dikasih Rp 10.000,00 untuk penggantian obat. Itu pun kalau pakai surat dokter, tapi biasanya tidak perlu ke dokter karena sakitnya paling c u m a s e h a r i d u a

hari...sekarang ini saya siap-siap untuk keluar menjelang melahirkan... setelah melahirkan kecil kemungkinan bagi saya bisa bekerja lagi karena sudah terisi posisinya oleh orang lain, yang sekarang sudah mulai mengantri untuk masuk ..." (Tuti, buruh malet PT. Z, tetangga subkontraktor)

Kemudian bagi buruh perempuan, kehamilan merupakan lampu kuning untuk bersiap-siap kehilangan pekerjaan. Saat melahirkan adalah lampu merah atau saat terputusnya hubungan kerja, seperti contoh kasus Tuti tadi. Jadi di sini jangan harap ada cuti hamil, melahirkan, dan terlebih lagi cuti haid.

Di subsektor ini tunjangan hari raya (THR) boleh dikatakan sebagai satu-satunya jaminan sosial karena keberadaannya bisa dipastikan. Biasanya menjelang hari raya Sk tidak memperoleh order satu hingga tiga bulan; dengan demikian buruh dirumahkan sementara waktu bahkan selamanya, dengan hanya dibekali uang THR. THR secara umum ada di setiap UK subkontrak meskipun minim, yaitu sekitar Rp 150.000,00 sampai Rp 200.000,00. Untuk dana THR tiap tahunnya, subkontraktor mendapatkan pinjaman dari

prinsipal,¹⁴ dengan pengembalian pinjaman melalui pemotongan upah *maklun*. Jadi sebetulnya kontribusi Pr adalah sebagai pemberi hutang dan bukannya pemberi jaminan sosial.

Di sisi lain, pola relasi sosial dan produksi yang terbangun dalam hubungan informal ini (terutama hubungan kekerabatan dan ketetanggaan) memberikan jaminan secara sosial-ekonomi bagi buruh subkontrak untuk tetap memperoleh kelangsungan pekerjaan, pinjaman, dan sebagainya, dengan berbagai aturan atau kedisiplinan yang relatif lebih longgar dibandingkan dengan hubungan formal pada usaha-usaha besar. Kedekatan hubungan antarwarga seperti ini merupakan modal sosial untuk kelangsungan hidup masyarakat tersebut.

"Perusahaan ini milik orang kita, bukan babah (sebutan untuk keturunan Cina yang biasanya memiliki perusahaan besar dan formal) jadi lebih santai. Di sini kami boleh terkantuk-kantuk bahkan

tertidur...tidak akan ditegur karena toh masih saudara, tetangga..." (Hani, buruh harian PT. X, tetangga

Komunitas sebagai *social safety net* selalu menjadi andalan individu maupun kelompok miskin. Berbagai label muncul untuk menunjukkan fenomena ini, misalnya *coping strategies*, *coping mechanism*, dan *jaminan sosial informal/tradisional/pribumi (indigenous social security system)*.¹⁵ Semua konsep ini mengacu pada strategi dan mekanisme bertahan dalam menghadapi kesulitan ekonomi, yaitu melalui penurunan kualitas hidup dan pemanfaatan jaringan sosial yang dekat. Strategi ini meliputi: pengurangan pengeluaran untuk konsumsi secara kualitas dan kuantitas, mengembangkan jaringan sosial yang dekat atau sumber daya eksternal yaitu komunitas yang terdiri atas kerabat, teman, dan tetangga (misalnya dalam arisan, utang-piutang, koperasi), serta membuat jaringan yang kuat dengan institusi

14 Prinsipal mendirikan koperasi simpan-pinjam bagi buruh-buruhnya yang berada di dalam maupun di luar pabriknya (subkontraktor)

15 Snel dan Staring (2001) dan James Midgley (dalam Von Benda Beckmann, 2000)

keagamaan (misalnya, melalui keaktifan di pengajian dan program zakat).

Tetapi kita harus waspada jika krisis melanda banyak orang secara bersama-sama, misalnya, musim kemarau berkepanjangan dan depresi ekonomi nasional (Cook, dkk, 2003: 20). Dalam kondisi seperti itu, tak ada satu pun tempat atau jaringan sosial untuk bergantung. Akhirnya 'penyelamatan sosial' atau pekerjaan sosial menjadi tugas pemerintah yang dibantu LSM, seperti program JPS (Jaring Pengaman Sosial), program pemberdayaan masyarakat, dan sebagainya. Program yang banyak mendapatkan bantuan dari institusi multilateral ini (seperti World Bank, UNDP, ADB) memang menimbulkan pro dan kontra, tetapi tulisan ini tidak akan berpanjang lebar dengan masalah itu.

4. Kesejahteraan: Antara Konseptual dan Praksis

Kebahagiaan dan kesejahteraan (*well-being*) bisa dilihat secara subjektif maupun objektif. Secara subjektif biasanya menyangkut kesenangan (*pleasures*) dan tergantung pengalaman hidup orang yang bersangkutan. Sedangkan kebahagiaan objektif (merujuk pada pendapat para filsuf) menyangkut aktualisasi diri manusia yang didapat dengan mengaktifkan rasionya. Oleh karena itu, menurut Aristoteles, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar manusia benar-benar bahagia atau sejahtera, yaitu: 1) aktivitas yang bernilai, 2) kenikmatan/kesenangan, 3) memiliki kebijaksanaan moral dan intelektual.¹⁶ Kita akan lihat pencapaian 'sejahtera dan bahagia' buruh subkontrak melalui analisis tiga syarat ini.

Boks 2

Deni adalah seorang buruh tenun berusia 14 tahun. Ia harus rela melepaskan keinginannya untuk melanjutkan sekolah ke SLTP karena orang tuanya tidak sanggup membiayai. Ia harus ikut pula membanting tulang untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Pihak subkontraktor sendiri mengaku tidak tega untuk mempekerjakan anak-anak, tetapi karena rasa kasihan melihat kondisi keluarga anak tersebut yang juga masih kerabat jauh, maka anak tersebut diterima bekerja di pabriknya. Menurut keterangan ibunya, yang juga bekerja di pabrik yang sama, dengan bekerja anaknya terhindar dari pergaulan bebas anak-anak muda *pengangguran* di sekitar rumah, yang kerjanya hanya *nongkrong*, minum-minum, dan *ngobat*.

¹⁶ Bertens, 1999.

Pertama, aktivitas yang bernilai. Buruh bisa dikatakan memenuhi syarat pertama, apabila melihat kenyataan bahwa mereka bekerja dan menghasilkan upah. Adanya pekerjaan dan kepastian upah bagi buruh informal adalah kondisi yang sangat disyukuri. Mereka berprinsip 'lebih baik bekerja meski dengan upah yang rendah, daripada dicap sebagai pengangguran.'

Kedua, kenikmatan atau kesenangan. Unsur kebahagiaan yang subjektif ini, kita yakin bisa dipenuhi oleh setiap orang, meskipun dengan kualitas dan kuantitas yang berbeda-beda. Kesenangan yang biasa didapat oleh buruh subkontrak adalah yang murah meriah seperti bergosip, melihat pemandangan alam yang indah (apa pun wujudnya), menonton film India dan telenovela di TV atau VCD *player* (meskipun sebagian ada yang *numpang* di rumah tetangga), mendengarkan musik, jajan makanan, dan sebagainya.

Ketiga, kebijaksanaan moral dan intelektual. Sebagai kelompok dengan pendidikan dan keterampilan yang rendah (90% lulusan SD), memang tidak bisa diharapkan dapat memiliki kebijaksanaan intelektual (yang harus melalui pendidikan ilmiah yang panjang). Tetapi bukan

berarti mereka tidak bisa memiliki kebijaksanaan moral yang ditunjukkan dengan kepatuhan terhadap norma-norma yang berlaku. Memang ada beberapa kasus pelanggaran norma yang berhasil diidentifikasi seperti mabuk-mabukan dan kecanduan narkoba, tetapi itu berlangsung di tataran subkontraktor dan keluarganya yang secara finansial relatif lebih baik.

Kekurangan dalam aspek intelektual inilah yang menjadi alasan logis sedikitnya alternatif pekerjaan yang mereka miliki. Jadi unsur ketiga inilah yang mengurangi kredit mereka sebagai manusia *well-being*. Tapi kondisi ini tidak mutlak menjadi kesalahan buruh yang jelas-jelas masuk ke dalam kelompok miskin. Kemasabodohan pemerintah dan tingginya biaya pendidikanlah yang tampaknya menjadi sumber kesalahan.

Aktivitas yang bisa memenuhi syarat 'aktualisasi diri' haruslah bersih dari unsur 'keterpaksaan', 'alakadarnya', dan 'imoral'. Oleh karena kondisi bahagia dan sejahtera yang hakiki adalah kondisi yang baik dari jiwa yang rasional, maka aktualisasi diri berarti proses mencurahkan segenap kemampuan pikiran untuk mencapai apa yang menjadi tujuan hidup,

dengan kesungguhan, kerelaan, dan kegembiraan. Sementara sebagian besar buruh subkontrak tidak bisa memenuhi syarat tersebut.

Antara Tereksplorasi dan Tersejahterakan

Sebagian orang berpendapat bahwa segala hal di dunia ini tidak hanya dilihat secara hitam dan putih, tetapi juga abu-abu. Begitu pula dengan tema SEI yang diwarnai dengan label 'ketidakpastian', 'ketidakjelasan', 'tidak ada pilihan lain', dsb. Ada banyak kisah yang menunjukkan zona abu-abu ini, di antaranya adalah kisah buruh subkontrak yang merupakan bagian dari *trend* informalisasi tenaga kerja. Para pemerhati perburuhan melihat fenomena informalisasi tenaga kerja sebagai suatu bentuk baru eksploitasi buruh, sedangkan sebagian pihak lain melihatnya secara positif sebagai 'katup pengaman' perekonomian.

Apabila mengacu pada jumlah jam kerja, pengupahan, dan jaminan sosial di beberapa sektor informal, memang bisa dikatakan bahwa buruh-buruhnya tereksplorasi. Cara yang mudah untuk menganalisis suatu hubungan yang eksploitatif biasanya menggunakan konsep 'nilai

lebih', yaitu keuntungan ekstra yang diperoleh perusahaan sebagai hasil dari kerja buruh yang melebihi seharusnya (Rius, 2001). Misalnya, buruh harus bekerja sembilan jam per harinya, tetapi upah buruh tersebut senilai dengan enam jam kerja. Dengan demikian, hasil kerja tiga jam yang dilakukan buruh menjadi keuntungan majikan.

Sebagai contoh adalah buruh-buruh di unit usaha subkontrak di Majalaya. Waktu kerja di pabrik dari pukul 07.00 s.d. pukul 17.00 dengan istirahat setengah jam antara pukul 12.00 s.d. 12.30. Dengan demikian, waktu kerja adalah 9,5 jam. Dalam Hukum Perburuhan Bagian IV Pasal 10 tentang Waktu Kerja dan Istirahat tertulis bahwa (1) *Buruh tidak boleh menjalankan pekerjaan lebih dari 7 jam sehari dan 40 jam seminggu....* Berdasarkan ketentuan tersebut, maka terdapat kelebihan waktu kerja yang dibebankan kepada buruh.

Jumlah pengupahan yang besarnya di bawah KHM dan UMK, jelas sekali menunjukkan kondisi eksploitatif itu. Tapi, di satu sisi, ada banyak keuntungan seperti: tersedianya pekerjaan, jaminan sosial, kelonggaran dalam aturan di tempat kerja, tidak ada tuntutan tinggi terhadap kualitas komoditas, dan

tidak perlu repot memikirkan pasar. Akibatnya, bagi subkontraktor dan buruhnya, semua itu menjadi alasan untuk melihat prinsipal sebagai 'juruselamat' yang sanggup mensejahterakan mereka. Ini juga diperkuat dengan fakta bahwa pengupahan mereka cenderung lebih baik dan lebih pasti dibandingkan dengan pengupahan di SEI lain yang lebih independen, seperti buruh nelayan dan buruh perkebunan teh rakyat (berdasarkan studi Akatiga tentang relasi buruh-majikan di sektor informal, tahun 2001-2003). Jadi, sebetulnya kita berada di persimpangan jalan dalam melihat fenomena ini.

Penutup

Hubungan produksi subkontrak merupakan cara bagi unit-unit usaha kecil tersebut untuk bertahan. Ketertinggalan dalam teknologi, modal, dan pemasaran merupakan masalah yang relevan dengan rendahnya pengupahan dan jaminan sosial bagi buruhnya.

Bila kondisi kesejahteraan buruh subkontrak dirunut mulai dari ketersediaan pekerjaan (*valuable activity*) hingga kesenangan, sebagian telah memenuhi syarat *well-*

being. Tapi, masalahnya adalah apakah kondisi kurang gizi, rendahnya pendidikan, bisa diperbaiki dengan hanya menonton telenovela dan film India (*pleasures*)? Jadi, kondisi ini tetap masih dipandang tidak sejahtera.

Kita mungkin tidak asing dengan solusi yang biasa disarankan, seperti terlibatnya pemerintah dengan kebijakannya yang lebih berpihak pada *wong cilik*, dan LSM *pendamping* yang mampu mendorong semua pihak termasuk *grassroot* untuk bergerak. Idealnya, gerakan tersebut bisa mendesak pemerintah memberlakukan sistem *welfare state*. Tetapi rasanya terlalu berkhayal karena syarat untuk membentuk *welfare state* yang ideal adalah *democratic-welfare-capitalism* (Marshall, seperti yang dikutip Spicker) yang hanya bisa dilakukan oleh negara-negara maju alias kaya yang mampu memberikan provisi pelayanan sosial paripurna bagi seluruh rakyatnya tanpa kecuali. Jadi untuk negara miskin semacam Indonesia, kalau pun belum bisa untuk seluruh rakyat, paling tidak bagi rakyat miskin, terpinggirkan atau apa pun namanya. Hal itu juga harus ditunjang dengan pemerintahan yang bersih, atau istilahnya 'punya nurani', yang mampu mengembalikan

kearifan tradisional atau prinsip-prinsip moral kesejahteraan seperti altruisme dan solidaritas.

Memang ada sedikit kemajuan dari apa yang telah dilakukan pemerintah, yaitu dengan dikeluarkannya UU no. 13 tahun 2003 pasal 65 tentang tuntutan kondisi kerja yang sama di perusahaan prinsipal dengan perusahaan subkontraktor. Namun, hal itu perlu diterjemahkan lagi ke dalam aturan dan kontrol yang lebih operasional, terutama jika ada bukti bahwa Sk adalah buruh Pr, sehingga Sk bisa saja menuntut haknya sebagai buruh kepada Pr sesuai dengan regulasi yang ada. Tapi lagi-lagi kita pesimistis jika mengingat hubungan kerja informal Pr-Sk yang justru merupakan suatu cara untuk menghindari regulasi pemerintah yang memerlukan biaya tinggi.

Dalam masalah rendahnya pendidikan, saya sependapat dengan Keppi Sukesi (2002) bahwa tenaga kerja informal perlu dibantu dengan penyediaan pendidikan yang semurah mungkin bahkan kalau perlu gratis. Ini adalah salah satu upaya untuk memutus rantai lingkaran setan kemiskinan pada suatu golongan, yang dapat menutup

akses ke lapangan kerja dan pendapatan yang memadai.

Untuk jaminan sosial tampaknya kita harus belajar dari pengalaman sukses negara lain yang bisa menggabungkan sistem tradisional/informal (*indigeneous social security system*) dengan sistem intervensi negara (*statutory system*) seperti sistem zakat di negara Arab Saudi, atau bentuk baru *statutory social security system* seperti FUNRURAL di Brazil (James Midgley dalam Von Benda-Beckmann dkk, 2000). Zakat yang biasanya dibayarkan secara sukarela, diubah menjadi kewajiban (semacam pajak) dengan ketentuan: 50% harus dibayarkan kepada pemerintah untuk diberikan kepada kaum miskin, dan pengelolaan 50% lainnya diserahkan kepada individu masing-masing sesuai dengan hukum Islam. Kemudian FUNRURAL di Brazil adalah semacam subsidi kesehatan dan finansial yang diselenggarakan pemerintah untuk usaha kecil, buruh tani, nelayan, dan komunitas Indian, yang berasal dari 2% pajak komoditas pertanian. Sejak tahun 1978 sistem ini terintegrasi ke dalam sistem jaminan sosial nasional, tetapi dengan identitas yang terpisah.



Daftar Rujukan

- Akatiga. 2002. "Catatan Lapangan Studi Kasus relasi Buruh Majikan pada Pola Produksi Subkontrak di Industri Tekstil Majalaya."
- Benda Beckmann, Franz von dkk. (ed). 2000. *Coping with Insecurity: An "Underall" Perspective on Social Security in The Third World*. Indonesia: Pustaka Pelajar dan Focaal Foundation The Netherlands.
- Bertens, K. 1999. *Sejarah Filsafat Yunani*. Yogyakarta: Kanisius.
- Cook, S., N. Kabeer, dan G. Suwannarat. 2003. *Social Protection in Asia*. New Delhi: Ford Foundation and Har-Anand Pub.
- Cross, John C. 1997 "Entrepreneurship and Exploitation: Measuring Dependence and Independence in the Informal Economy." *International Journal of Sociology and Social Planning*, vol. 17.
- Keppi Sukesni, dkk. 2002, *Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Perempuan Sektor Informal (Kasus Perempuan Pedagang Pasar Tradisional dan Pedagang Kakilima)*, Malang: Universitas Brawijaya.
- Popon Anarita dan Resmi Setia. 2003. *Dewan Pengupahan: Strategiskah sebagai Media Perjuangan Buruh? Working Paper*. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Rius. 2000. *Marx untuk Pemula*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Shelly H.P dan Anne Friday. 2003. *Relasi Buruh Majikan Informal di dalam Pola Produksi Subkontrak: Studi Kasus di Industri Kecil Tekstil Majalaya, Jawa Barat. Working Paper*. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Sjaifudian & Chotim, Hetifah & Erna Ermawati. 1994. *Subkontrak dan Implikasinya terhadap Pekerja Perempuan: Kasus Industri Kecil Batik di Pekalongan*. Bandung: Yayasan Akatiga

ANTARA INFORMALISASI, JAMINAN SOSIAL, DAN PENGORGANISASIAN BURUH

Snel, Erik dan Richard Staring. 2001. *Poverty, Migration, and Coping Strategies: an Introduction*. Focal-European Journal of Anthropology no. 38.

Soepardi, Efiaty dan Nurbaiti Iskandar. 2001. *Telinga, Hidung, Tenggorokan, Leher, dan Kepala*. Jakarta: Fak. Kedokteran UI.

Spicker, Paul. 1988. *Principles of Social Welfare: An Introduction to Thinking about Welfare State*. London: Routledge

Informalisasi , Coping Strategies, Dan Pengorganisasian Buruh

Resmi Setia M.S¹

Abstract

This article is the result of a study on “workers' coping mechanism in their community”, conducted in Majalaya, Bandung Regency, in 2002. The field findings indicate that most of the social welfare sources they develop and own are within the context of their social relations in their community, not in their working place. This can be seen as a form of industrial working risk relinquishment to the workers and both their domestic and community life. In addition, the condition also betrays the practice of informalizing social security by the employer. Therefore, the phenomenon of informalization should be comprehended not only in terms of its connection to work relations, but also in terms of social security, and even the industrial control management over the workers and their community. All such forms of informalization can have effects on the efforts to empower workers and labor movement. Considering this, an understanding on the different practices of informalization, including risk and social security, is an indispensable part in an effective effort of empowerment that takes into account situational changes.

¹ Peneliti Divisi Buruh Yayasan AKATIGA.

Pendahuluan

Tulisan ini bertujuan untuk membahas dan memperluas pemahaman tentang proses informalisasi yang dilakukan oleh industri dalam rangka memperkecil risiko, memperbesar efisiensi, dan melakukan praktik kontrol atau tekanan terhadap tenaga kerja secara ekstra legal.² Untuk memperluas pemahaman tentang proses informalisasi tersebut, tulisan ini mencoba menyorotinya dengan melihat bentuk *coping strategies* buruh dan relasi antara industri dengan komunitas buruh di sekitar industri tekstil Majalaya, Jawa Barat.

Bagian pertama tulisan akan menjelaskan pola-pola *coping strategies* buruh. *Coping strategies* akan dilihat sebagai praktik sehari-hari yang dilakukan buruh secara individual maupun kolektif untuk menanggulangi persoalan kehidupan sehari-hari di dalam komunitasnya. Perhatian terhadap *coping strategies* buruh memungkinkan kita melihat sejumlah infrastruktur sosial ekonomi yang secara signifikan telah membantu buruh mengatasi risiko hidup yang muncul akibat keterlibatannya sebagai tenaga kerja upahan di dalam industri. Pada

prinsipnya institusi atau infrastruktur sosial-ekonomi itu dapat dilihat sebagai institusi dan mekanisme-mekanisme yang berfungsi sebagai jaminan sosial bagi kehidupan buruh. Perhatian terhadap *coping strategies* juga memungkinkan kita melihat suatu proses di mana beban dan risiko hidup yang dihadapi warga komunitas yang bekerja sebagai tenaga kerja industri berubah menjadi beban yang harus ditanggulangi oleh institusi-institusi komunitas maupun keluarga buruh. Dalam konteks tersebut, proses peralihan beban akan dilihat sebagai proses informalisasi jaminan-jaminan sosial yang seharusnya juga ditanggung oleh industri. Bagian kedua akan menyoroti hubungan-hubungan yang terbina antara industri dan komunitas. Dari hubungan-hubungan tersebut tampak bahwa proses informalisasi juga terjadi dalam hal kontrol industri terhadap tenaga kerja dan aktivitas buruh di tempat kerja. Bagian akhir dari tulisan ini akan membahas secara garis besar implikasi proses-proses informalisasi bagi upaya pemberdayaan dan penguatan buruh dan gerakan buruh.

² Di luar jalur hukum tetapi tidak bertentangan dengan hukum (ilegal).

1. Persoalan *Coping Strategies* dan Sumber Jaminan Sosial Buruh

Selama ini masyarakat, termasuk buruh, selalu mengembangkan berbagai cara atau mekanisme untuk mengatasi persoalan melalui hubungan, lembaga, dan keyakinan yang secara sosial dibentuk untuk menjalankan fungsinya sebagai jaminan dalam hal sosial, ekonomi, dan psikologi (Lihat Benda-Beckmann dan Benda-Beckmann, 2000). *Coping strategies* umumnya lebih dikembangkan sebagai strategi bertahan ketimbang akumulasi sumber daya.³ Menurut Snel dan Staring (2001:13), terdapat beberapa tipe *coping strategy*, yaitu (1) membatasi pengeluaran rumah tangga dengan mengkonsumsi lebih sedikit atau mengurangi unit yang mengkonsumsi; (2) menggunakan sumber daya internal rumah tangga secara lebih intensif atau membangun hubungan tolong-menolong di dalam jaringan sosial informal yang ada; (3) melakukan kegiatan-kegiatan yang lebih berorientasi pasar, seperti menjual aset rumah tangga, mempertukarkan

keterampilan dengan upah di sektor pekerjaan formal maupun informal; (4) mengupayakan dukungan dari aktor/pihak yang mempunyai kekuatan sosial-ekonomi-politik yang lebih besar, seperti institusi negara, tokoh masyarakat lokal, dan organisasi-organisasi swasta. Tipe-tipe strategi yang dipilih menunjukkan tingkat ketergantungan. Jika sumber daya sudah berada di luar jangkauan (kontrol) buruh, tingkat ketergantungan mereka terhadap pihak lain menjadi semakin tinggi dan posisinya akan menjadi semakin rentan.

Perhatian terhadap *coping strategies* buruh memungkinkan kita melihat berbagai bentuk dan sumber jaminan sosial yang biasa dimanfaatkan buruh selama hidupnya. Istilah jaminan sosial di sini mengacu pada perangkat sosial ekonomi yang bisa digunakan untuk menghadapi atau menanggulangi risiko yang potensial muncul sebagai akibat dari sebuah kegiatan ekonomi, seperti rumah, air bersih, hiburan, kenaikan harga, PHK, dsb.

³ Strategi bertahan yang dimaksud bukan dalam kaitan antara hidup dan mati. Terdapat 4 kategori *coping strategy*, yaitu strategi bertahan (*to holding out*), strategi akumulasi, strategi konsolidasi dan *sheer survival strategy* (Marianti, 2002).

Berbagai kasus di bawah ini memperlihatkan bahwa meskipun *coping strategies* dikembangkan untuk menanggung risiko atas keterlibatan buruh di dalam industri, berbagai mekanisme penangkal risiko yang diperlukan tidak tersedia atau disediakan oleh industri melainkan ada di dalam komunitas, keluarga, dan negara. Artinya, berbagai risiko yang muncul dari cara-cara industri membentuk hubungan-hubungan kerja yang jaminan sosial bagi buruhnya sangat minim telah menyebabkan beban jaminan-jaminan itu berpindah ke dalam kehidupan komunitas dan keluarga. Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa “efisiensi produksi” telah mendorong juga terjadinya informalisasi jaminan-jaminan sosial dari tempat kerja ke dalam komunitas. Padahal, secara prinsip majikan harus memberikan jaminan sosial bagi buruh karena kegiatan ekonomi yang dilakukan di tempat kerja memiliki risiko sosial dan ekonomi sehingga majikan mempunyai kewajiban untuk mengelola dan menyediakan jaminan sosial bagi buruh-buruhnya.

Persoalan Umum Buruh

Hasil penelitian terhadap sebuah komunitas buruh di Majalaya menunjukkan bahwa persoalan umum yang dihadapi oleh buruh masih berhubungan dengan kurangnya uang tunai untuk memenuhi kebutuhan dasar⁴ dan isu PHK (Pemutusan Hubungan Kerja). Kebutuhan dasar yang dimaksud berkisar pada makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, dan pendidikan.⁵ Di luar kebutuhan dasar, buruh juga dihadapkan kepada persoalan pemenuhan kebutuhan yang berkaitan dengan perayaan/ritual daur hidup, seperti pernikahan, sunatan, dan kebutuhan akan barang-barang yang harganya relatif mahal (peralatan elektronik dsb). Berbagai persoalan tersebut tidak hanya terjadi di masa-masa krisis, tetapi kerap dihadapi saat situasi “normal”.⁶ Artinya persoalan yang dihadapi buruh tidak hanya disebabkan oleh situasi-situasi khusus/krisis yang terjadi di tingkat makro, tetapi juga merupakan hasil

4 Lihat Mulyanto Sumardi dan Hans-Dieter Evers (ed) dalam “Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok”. 1982.

5 Kebutuhan dasar lain, seperti kebersihan dan transportasi relatif tidak menjadi masalah utama karena fasilitasnya cukup tersedia dan mudah diakses.

6 Sebelum krisis moneter tahun 1997-1998.

akumulasi persoalan internal buruh yang berlangsung terus-menerus.

Kebutuhan pangan

Dalam kondisi "normal" ketika buruh masih memiliki pekerjaan atau memperoleh penghasilan tetap, mereka tetap harus melakukan berbagai upaya penghematan untuk memperkecil biaya rumah tangga terutama di bidang konsumsi pangan. Penelitian di Majalaya memperlihatkan bahwa proporsi terbesar dari pendapatan buruh dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan. Untuk mengatasi kekurangan uang tunai dalam memenuhi kebutuhan pangan, sebagian besar buruh mengurangi kualitas bahan makanan agar biaya yang dikeluarkan tidak terlalu besar. Bahkan banyak buruh yang hanya mengkonsumsi nasi dan satu jenis lauk-pauk, seperti sayur, tempe, dsb. Jika situasi semakin sulit, seperti ketika mengalami pengurangan jam kerja atau PHK, mereka akan mengurangi kuantitas konsumsi (dari tiga kali menjadi dua kali sehari) atau mengurangi unit yang mengkonsumsi, yaitu dengan menitipkan anak pada kerabat di dalam maupun di luar komunitas. Ini semua memperlihatkan apa yang bisa dicapai dan bagaimana kualitas

hidup yang diperoleh buruh dari upah minimum.

Kekurangan uang tunai untuk memenuhi kebutuhan pangan biasanya juga diatasi dengan berhutang ke warung yang ada di dalam komunitas. Keberadaan warung di Majalaya meningkat bersamaan dengan terjadinya penambahan penduduk akibat kehadiran industri. Hal tersebut telah mendorong munculnya institusi penyedia kebutuhan sehari-hari dalam komunitas. Besarnya peran warung sebagai penyedia pangan dimungkinkan karena sangat terbatasnya waktu yang dimiliki buruh untuk berbelanja ke pasar setiap hari, sementara jarak antara pasar dan komunitas cukup jauh.

Kebutuhan perumahan

Persoalan yang dihadapi buruh tidak hanya berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan, tapi juga kebutuhan perumahan. Kebutuhan akan tempat tinggal (rumah) bisa dipenuhi dengan berbagai cara. Buruh lokal (setempat) biasanya menyiasati masalah tempat tinggal dengan menumpang pada orang tua. Hal ini juga dilakukan untuk berhemat agar dana yang seharusnya dikeluarkan untuk menyewa rumah

bisa disimpan untuk membeli rumah. Namun, banyak juga buruh lokal yang telah memiliki rumah yang dibangun di atas tanah milik orang tua/kerabat maupun lahan yang dibeli sendiri.

Buruh pendatang mempunyai strategi yang berbeda dengan buruh penduduk asli (lokal). Untuk tempat tinggalnya, buruh yang masih lajang umumnya menempati sebuah ruangan (rata-rata 4-6 m²) secara bersama-sama (berisi 2 - 3 orang). Dengan cara seperti itu mereka bisa hanya menyewa satu ruang tapi dapat diisi (dan juga dibiayai) lebih dari satu orang. Namun kemudian, para pemilik kamar sewa merespons strategi ini dengan cara mengenakan biaya bagi setiap orang yang tinggal di dalam ruang sewaan tersebut.

Buruh pendatang yang telah berkeluarga biasanya juga menyewa sebuah ruangan atau kamar tetapi hanya menggunakan ruang itu untuk anggota keluarganya saja. Adakalanya mereka harus menampung penghuni tambahan yang biasanya adalah kerabat atau teman dari daerah asal yang datang untuk mencari kerja dan akan tinggal

sementara waktu sebelum mendapatkan pekerjaan di industri.

Sebagian besar tempat tinggal buruh industri di Majalaya disediakan oleh para wiraswastawan di tingkat komuniti atau oleh para kerabat buruh yang bersangkutan. Hanya sedikit perusahaan yang menyediakan tempat tinggal bagi pekerjanya. Namun di antara yang sedikit itu, tempat tinggal yang disediakan biasanya juga hanya terbatas bagi staf administrasi pabrik yang jumlahnya sangat kecil dibandingkan dengan jumlah buruh di bagian operasional produksi.

Kebutuhan kesehatan dan pendidikan

Bila buruh menghadapi persoalan dana yang cukup besar untuk membiayai kesehatan dan pendidikan, cara yang umum digunakan adalah menjual aset rumah tangga, seperti perhiasan, barang-barang elektronik (televisi, *blender*, *mixer*, dsb.). Jika aset-aset berharga seperti itu tak dimiliki (atau hasil penjualannya belum mencukupi dana yang dibutuhkan), maka berhutang merupakan cara yang akan ditempuh selanjutnya.⁷ Untuk meminjam uang dalam jumlah besar,

⁷ Beberapa kasus memperlihatkan bahwa penjualan aset akan dilakukan jika cara berhutang tidak dapat memenuhi kebutuhan (menyelesaikan persoalan) karena jumlah yang dipinjam terlalu kecil atau tidak ada yang bersedia meminjamkan uang.

ada beberapa institusi dan organisasi yang kerap diakses dan dimanfaatkan oleh buruh, yaitu koperasi pabrik, berbagai kelompok arisan, dan kerabat-kerabat yang ada di tempat kerja maupun di dalam komunitas.

Koperasi pabrik merupakan institusi keuangan yang cukup dapat diandalkan sebagai sumber pinjaman dalam jumlah besar. Koperasi ini hanya dapat diakses oleh mereka yang berstatus buruh tetap. Buruh dapat menjadi anggota dengan cara membayar iuran secara reguler. Iuran ini secara otomatis dipotong dari gaji buruh. Institusi ini sering dimanfaatkan oleh buruh untuk membiayai pengobatan yang mahal maupun biaya pendaftaran sekolah anak yang juga semakin mahal. Walaupun anggota dapat mengakses pinjaman dalam jumlah yang relatif besar, kemampuan koperasi sebagai institusi keuangan ini juga terbatas, terutama bagi buruh yang menghadapi persoalan keuangan secara beruntun. Misalnya, setelah seorang anggota mendapatkan pinjaman untuk membayar biaya pengobatan, ia tidak dapat segera meminjam lagi sebelum berhasil melunasi cicilan hutangnya. Padahal, adakalanya segera setelah peminjaman pertama, anggota koperasi yang bersangkutan

membutuhkan biaya untuk keperluan lainnya seperti pendaftaran sekolah anak. Dalam situasi seperti itu, buruh akan mengalihkan upayanya untuk mencari sumber-sumber keuangan di dalam komunitas dan di antara para kerabatnya.

Di dalam komunitas, institusi yang bisa berperan sebagai sumber pinjaman yang relatif besar adalah kelompok-kelompok arisan. Pada prinsipnya institusi arisan bukanlah institusi yang bisa menjadi sumber pinjaman. Arisan lebih merupakan institusi yang berfungsi sebagai tempat menabung para pesertanya. Namun, warga komunitas di daerah yang diteliti tampaknya telah mengembangkan praktik-praktik arisan yang cukup rumit sehingga memungkinkan institusi ini berfungsi sebagai sumber pinjaman. Hal itu menyebabkan institusi arisan juga menjadi institusi keuangan yang signifikan bagi warga yang mengalami kebutuhan yang mendesak, seperti kebutuhan yang berkaitan dengan biaya pengobatan dan biaya pendidikan anak.

Bentuk, mekanisme, prosedur, dan besaran uang yang bisa diperoleh dari kelompok-kelompok arisan ini amat beragam. Namun demikian, pada prinsipnya, semakin besar jumlah uang yang bisa diakses oleh

anggota arisan akan mensyaratkan anggota-anggota yang berpenghasilan besar dan mempunyai status pekerjaan yang sudah mantap. Implikasinya, arisan sebagai institusi yang potensial untuk menyediakan dana dalam jumlah yang relatif besar sebetulnya hanya bisa diakses oleh warga komunitas yang memenuhi syarat tersebut. Buruh-buruh pabrik dengan penghasilan rendah dalam kenyataannya hanya bisa mengikuti dan mengakses kelompok-kelompok arisan kecil-kecilan. Akses terhadap sumber dana yang ada di kelompok arisan bisa tertutup sama sekali bagi buruh yang mengalami PHK.

Sumber keuangan lain di dalam komunitas yang bisa diakses buruh adalah kerabat mereka sendiri. Kerabat yang masih mungkin menjadi sumber pinjaman adalah mereka yang status sosial-ekonominya lebih tinggi atau sama-sama bekerja sebagai buruh tapi mempunyai sumber penghasilan dari pekerjaan non-industri (perdagangan maupun pertanian).

Kebutuhan akan barang berharga
Penghematan biaya rumah tangga seperti konsumsi pangan adakalanya dilakukan dalam rangka membayar cicilan kredit barang berharga.

Pemilikan aset berharga ternyata cukup penting bagi buruh untuk meningkatkan status di hadapan rumah tangga buruh lainnya. Selain itu, pembelian barang-barang tersebut juga berfungsi sebagai 'persediaan aset' yang sewaktu-waktu bisa dijual kembali ketika menghadapi kekurangan uang tunai. Di beberapa keluarga pembelian barang elektronik, seperti lemari es, juga dimaksudkan untuk mendapatkan penghasilan tambahan (melalui penjualan es batu, es mambo, dsb.). Penting untuk dipahami bahwa kepemilikan aset tersebut tidak selalu mengindikasikan peningkatan kondisi ekonomi buruh karena barang-barang itu mungkin dibeli melalui mekanisme kredit (berhutang) bukan karena penghasilan mereka mengalami peningkatan.

Oleh karena itu, saat mengalami PHK, mereka biasanya dihadapkan pada persoalan pembayaran cicilan hutang. Dalam kondisi keuangan bagaimanapun, mereka harus melunasi hutang-hutangnya sehingga sebagian besar uang pesangon yang diterima dipergunakan untuk membayar hutang. Hanya sebagian kecil dari pesangon tersebut bisa digunakan untuk menopang hidup pasca-PHK atau untuk modal usaha

sebagai sumber penghasilan baru. Oleh karena itu, besarnya pesangon tidak bisa otomatis dilihat sebagai besarnya modal yang bisa digunakan oleh buruh untuk mendukung kelangsungan hidup pasca-PHK. Penjelasan mengenai kebutuhan buruh akan barang berharga sedikitnya memperlihatkan pengelolaan ekonomi rumah tangga yang konsumtif dan dibangun di atas status pekerjaan yang labil yang bisa mengakibatkan buruh terjebak dalam kondisi kemiskinan yang lebih parah.

Persoalan PHK dan Cara Menghadapinya

Selain berbagai persoalan di atas, buruh juga kerap dibayang-bayangi dengan masalah PHK (Pemutusan Hubungan Kerja). Bagi sebagian besar buruh, terutama yang hanya mengandalkan pekerjaan di pabrik, PHK merupakan hal yang paling dikhawatirkan, apalagi dalam situasi industri yang terus mengalami penurunan.⁸

Untuk tetap bertahan setelah PHK

terjadi, buruh mengembangkan berbagai kegiatan usaha yang modalnya diperoleh dari uang pesangon. Sebagian besar kegiatan usaha yang dipilih adalah kegiatan ekonomi informal, seperti berdagang makanan (keliling atau menetap) dan berbagai kegiatan lainnya yang tidak memerlukan modal besar. Kegiatan ini biasanya bersifat sementara. Walaupun demikian, jangka waktu melakukan kegiatan ekonomi transisi ini sangat dipengaruhi oleh strategis atau tidaknya usaha tersebut dan ketersediaan lapangan pekerjaan lain yang lebih pasti. Oleh karena itu, jangka waktunya sangat beragam dari mulai beberapa bulan hingga bertahun-tahun. Dalam kurun waktu tersebut jenis kegiatan ekonomi informal yang dilakukan biasanya berganti-ganti, dari melakukan kegiatan perdagangan (menetap atau berkeliling), hingga menjadi tukang kredit, calo, tukang becak, bertani, tukang ojek, buruh bangunan, pembantu rumah tangga, rentenir, menyewakan delman, dsb. Berbagai kegiatan pasca-PHK tersebut memperlihatkan kisaran alternatif kegiatan ekonomi yang bisa

⁸ Berdasarkan data BPS, investasi pada tahun 2002 mengalami penurunan dibandingkan tahun 2001. Investasi dalam negeri turun 57% dan investasi luar negeri turun 35%. Industri tekstil dan produk tekstil (TPT) semakin terpuruk. Bahkan tahun 2003 diperkirakan akan anjlok sampai 5-6% (*Dinamika*, vol. 1 no. 1 Januari - Maret 2003)

menjadi penahan (*bemper*) bagi mereka yang terlempar dari industri.

Selain berbagai kegiatan ekonomi yang telah disebutkan di atas, ada beberapa informan yang mengisi masa pasca-PHK dengan melakukan kegiatan di dalam organisasi-organisasi yang ada di dalam dan

sekitar komunitas. Aktivitas dalam organisasi dan koneksi dengan aktor-aktor penting di dalam organisasi itu dapat juga dilihat sebagai rangkaian strategi *coping* bagi buruh pasca-PHK. Ringkasan cerita di bawah ini sedikit menggambarkan situasi tersebut.⁹

Darjo (43) mulai mendalami masalah perburuhan semenjak mengalami kasus PHK. Ketidakadilan perusahaan yang dihadapinya ketika di-PHK telah memicu dirinya untuk mempelajari dan memperdalam masalah perburuhan, terutama, yang menyangkut hak-hak normatif dan hukum perburuhan. Proses pembelajaran dimulai melalui perkenalannya dengan beberapa orang yang terbiasa mengurus masalah perburuhan (pengurus serikat buruh, "aktivis" LSM, pengacara, dsb.). Melalui mereka, ia mendapatkan informasi tentang masalah perburuhan, termasuk hak-hak buruh saat mengalami PHK. Akumulasi pengetahuan tersebut ternyata bisa menjadi modal (*amunisi*) untuk menghadapi berbagai masalah perburuhan yang menyangkut dirinya maupun buruh lainnya. Pengetahuannya itu juga telah menimbulkan keberanian dalam dirinya untuk menuntut pengusaha agar memenuhi kewajibannya. Secara kreatif, ia juga memanfaatkan pengetahuan itu untuk membuka 'lapangan pekerjaan' baru dengan melakukan pembelaan terhadap buruh yang memiliki masalah di tempat kerja. Pembelaan itu ternyata bisa mendatangkan keuntungan finansial yang cukup besar. Menurut Darjo, ia pernah memperoleh komisi yang cukup besar hampir mencapai 50% dari jumlah uang pesangon buruh yang dibelanya. Hal ini dimungkinkan karena sebelumnya telah ada kesepakatan di antara mereka. Lebih lanjut, ia menyatakan secara umum "para pembela buruh" bisa memperoleh komisi sebesar 10-30% dari uang pesangon yang diterima buruh. Berbagai pembelaan buruh yang dilakukan Darjo secara independen tampaknya telah menarik perhatian beberapa pengurus SB yang kemudian mengajaknya untuk menjadi salah seorang pengurus SB dan ia menerimanya. Selain aktif di dalam SB, ia juga aktif

⁹ Dikutip dari laporan *coping mechanism* buruh dalam komunitas di Majalaya, tahun 2002.

dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan di tingkat komunitas. Hal tersebut ternyata membawanya untuk menjadi anggota BPD. Aktivasnya sebagai pengurus SB dan anggota BPD bisa memberikan pemasukan tetap walaupun jumlahnya tidak besar dan membuka akses terhadap aktor-aktor yang berkuasa, seperti tokoh lokal dan para pengusaha.

Ketika mengalami PHK, buruh kehilangan status resminya sebagai pekerja yang mempunyai penghasilan tetap. Dalam kasus di Majalaya, hal ini memberikan pengaruh yang signifikan bagi *coping strategy*-nya. Perubahan status ini berdampak terhadap perubahan ruang lingkup akses mantan buruh kepada institusi-institusi formal dan informal yang dapat dimanfaatkan. Setelah di-PHK biasanya semakin sedikit institusi yang berani meminjamkan uang atau barang kepada mantan buruh tersebut. Dalam hal ini status resmi sebagai buruh pabrik juga nampaknya menjadi semacam jaminan cukup penting bagi institusi-institusi penopang *coping strategy* buruh. Keuntungan yang diperoleh warga komuniti dengan statusnya sebagai buruh tetap itu biasanya telah mendorong mereka yang kena PHK selalu berusaha keras untuk kembali masuk bekerja di pabrik.

Ketika akses terhadap institusi yang biasanya menopang kebutuhan mereka tertutup, pemanfaatan sumber daya internal rumah tangga menjadi lebih intensif dan terjadi pengurangan aset rumah tangga yang cukup signifikan. Dalam kasus tertentu tampak bahwa rumah tangga yang sudah tidak memiliki aset untuk dijual akan mengurangi unit tanggungan rumah tangga, misalnya, dengan menitipkan atau mempekerjakan anak sejak dini. Hal yang lebih mengkhawatirkan adalah jika sudah sampai pada strategi yang hanya mengandalkan pemberian tetangga maupun kerabat untuk sekedar bertahan hidup (*sheer survival strategy*) (lihat Marianti, 2002).

***Sumber Jaminan Sosial
Andalan Buruh dalam Komuniti***

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diidentifikasi berbagai sumber jaminan sosial yang signifikan bagi buruh untuk menghadapi persoalan hidupnya. Sebagian besar sumber jaminan sosial itu berada dalam rumah tangga maupun komuniti, seperti warung, arisan, koperasi, tukang kredit hingga *beas perelek*¹⁰ yang dikelola oleh RT/RW setempat.

Dari berbagai sumber jaminan tersebut, yang paling dapat diandalkan atau menjadi sandaran utama buruh adalah institusi kekerabatan. Institusi ini merupakan sumber yang paling bisa diandalkan karena tidak mengandung risiko, mudah diakses, dan bisa digunakan untuk berbagai macam tujuan. Sebaliknya, strategi tersebut telah memberikan konsekuensi ekonomi yang memberatkan kerabat yang dijadikan sandaran, terutama ketika keadaan ekonominya sedang tidak

stabil. *Coping strategy* yang dilakukan keluarga buruh adakalanya menjadi bumerang bagi mereka. Dalam kasus menikahkan anak sejak dini, misalnya, beberapa keluarga buruh menganggap tindakan tersebut merupakan salah satu strategi untuk mengurangi besarnya biaya konsumsi anggota keluarga. Namun, strategi ini seringkali menjadi bumerang, terutama ketika keluarga anak menghadapi masalah (perceraian, PHK, dsb.). Kalau hal itu terjadi, maka persoalan yang menimpa anaknya akan kembali membebani orang tuanya (tapi kali ini dengan tambahan orang, yaitu menantu dan cucunya). Situasi ini memberikan gambaran bahwa masalah yang dihadapi buruh seringkali berdampak cukup luas bagi warga lain di dalam komuniti, seperti kerabat, anak-anak, keluarga batih yang masih ditanggung, dsb.

¹⁰ Mekanisme pengumpulan *beas* (beras) *perelek* dilakukan melalui aparat RT/RW setempat. Setiap warga biasanya memberikan secangkir beras untuk dikumpulkan. Beras yang terkumpul bisa dipinjam oleh warga yang membutuhkan atau disumbangkan jika ada warga yang sakit atau tertimpa musibah. Pengembalian pinjaman beras bisa dilakukan jika peminjam telah memiliki beras dan biasanya jumlah yang dikembalikan akan sedikit lebih banyak dari jumlah yang telah dipinjam sebelumnya.

2. Relasi antara Industri dan Komunitas¹¹

Seperti telah disebutkan sebelumnya, pemahaman tentang proses informalisasi dapat juga diperoleh bila kita memusatkan perhatian kepada dinamika relasi-relasi yang terbentuk di antara industri dengan komunitas. Terdapat sejumlah keadaan dan hubungan yang berkembang di dalam komunitas sebagai akibat hadirnya industri.

Kasus-kasus di bawah ini memperlihatkan beberapa bentuk relasi antara industri dan komunitas, di antaranya adalah intervensi yang dilakukan oleh aktor-aktor di dalam industri ke dalam komunitas. Hal ini dipermudah dengan adanya mekanisme pemberian insentif kepada sejumlah pamong (tokoh) dalam rangka mengontrol tenaga kerja di luar konteks tempat kerja. Mekanisme perekrutan buruh yang terjadi saat ini tidak hanya terjadi melalui jalur formal tapi juga secara informal oleh para pamong seperti ketua RW di tingkat komunitas sehingga buruh dapat dengan mudah dikontrol

oleh pelaku-pelaku di luar konteks tempat kerja.

Mekanisme insentif yang diberikan industri kepada para pamong di dalam komunitas dan dampak industri yang oleh sebagian elemen masyarakat dianggap menguntungkan juga telah menyebabkan aktivitas buruh mendapatkan tantangan dan hambatan dari elemen, organisasi, institusi di dalam masyarakat dan komunitas. Hal ini tampak ketika terjadi aksi buruh Juni tahun 2000 di Bandung. Saat itu, Majalaya tidak mengalami gejolak karena organisasi masyarakat setempat mengantisipasi dengan mengadakan pengamanan di setiap pabrik. Upaya ini ternyata cukup berhasil karena tidak ada elemen buruh Majalaya yang terlibat dalam aksi di Bandung atau mengadakan aksi serupa. Kasus ini juga bisa dilihat sebagai sebuah proses informalisasi industri untuk menekan buruh melalui ormas setempat.

Industri tidak hanya melakukan informalisasi dengan menggunakan

¹¹ Istilah komunitas yang digunakan dalam tulisan ini mengacu pada suatu wilayah geografis tertentu yang terdiri atas berbagai kategori sosial masyarakat yang saling berhubungan dan membentuk serta memanfaatkan berbagai organisasi dan institusi di dalamnya untuk memenuhi kebutuhannya (Lihat Anderson dan Parker, 1964 dalam S.R Parker, 1977).

warga, ormas, atau tokoh komunitas untuk mengatasi masalah perselisihan perburuhan tapi juga untuk memperlancar proses produksi. Seperti dalam masalah penyalahgunaan jalan desa oleh pihak perusahaan. Banyak truk besar pengangkut barang yang melewati jalan desa yang membuat masyarakat terganggu, karena jalan menjadi cepat rusak, menimbulkan macet, berdebu, dan berisik. Keluhan masyarakat ditanggapi oleh pihak perusahaan dengan menyewa preman setempat untuk menjaga truk-truk tersebut. Hal ini baru bisa diselesaikan melalui negosiasi antara pihak perusahaan dengan aparat desa. Kenyataan-kenyataan tersebut menjadi penting terutama bagi mereka yang berpikir bahwa gerakan buruh akan menjadi kuat bila solidaritas yang dibangun diperluas hingga mencakup elemen-elemen masyarakat non-buruh.

Dalam kasus lain, warga melakukan aksi tuntutan terhadap industri akibat pencemaran lingkungan (polusi suara dan air) dan minimnya tenaga kerja lokal. Warga yang diwakili oleh beberapa tokoh masyarakat setempat menuntut diberikan ganti rugi yang lebih banyak karena ganti rugi pada tahun sebelumnya hanya diberikan

kepada 25 keluarga sementara yang terkena gangguan mencapai 40 keluarga. Ganti rugi ini biasanya diberikan saat menjelang Idul Fitri. Selain itu, warga komunitas juga menuntut pihak perusahaan untuk menyediakan air bersih. Berbagai tuntutan tersebut tidak dipenuhi oleh pihak perusahaan akibatnya warga memblokir jalan keluar-masuk air ke perusahaan. Menghadapi hal ini, perusahaan akhirnya melakukan negosiasi dengan beberapa wakil masyarakat dan tercapai kesepakatan meskipun jumlahnya tidak sebesar tuntutan yang diajukan. Tuntutan penyediaan air bersih diberikan tapi hanya berupa uang sekitar Rp. 3 juta dan warga yang harus membangunnya sendiri, sedangkan masalah ganti rugi hanya diberikan kepada sekitar 30 keluarga. Tuntutan tersebut hanya dilakukan oleh warga komunitas sementara buruh yang berada dalam pabrik tersebut yang juga menjadi bagian komunitas tidak merasakan hal itu sebagai masalah yang harus dihadapinya. Hal ini memperlihatkan bahwa identitas buruh sebagai warga komunitas akan memudar, pecah, bahkan hilang saat berada di dalam tempat kerja. Identitas dominan yang muncul di tempat kerja adalah sebagai buruh dan identitas sebagai

warga komunitas diabaikan meskipun masalah yang dihadapi juga menyangkut kepentingannya.

Selain itu, dalam rangka menghambat aktivitas buruh, pihak

perusahaan juga biasa menggunakan jalur informal melalui kerabat. Seperti yang dikisahkan dalam kasus di bawah ini:

Ano, 25 tahun bekerja di PT. W sejak tahun 1999. Ia bisa diterima kerja karena menggunakan koneksi "orang dalam" yaitu saudara istrinya yang bekerja menjadi staf administrasi di pabrik tersebut. Ia ditempatkan pada bagian produksi. Pada tahun 2001, masuk SB A, padahal di pabrik tersebut telah berdiri SB B yang keberadaannya didukung oleh pihak perusahaan. SB A aktif mengadakan berbagai kegiatan, termasuk diskusi mengenai hak-hak buruh, dsb. Aktivitas SB A membuat sebagian besar buruh di PT. W, termasuk Ano, tertarik dan bersedia bergabung. Ketertarikan mereka juga terdorong karena melihat kesungguhan para tokoh SB A mengorganisasi buruh untuk menuntut perusahaan agar memberikan tunjangan uang makan dan transportasi. Tahun 2002, terjadi aksi tuntutan buruh terhadap perusahaan, yang berbuntut PHK pada tokoh-tokoh SB A. Ano juga masuk ke dalam "daftar hitam" perusahaan. Pihak manajemen menekan Ano melalui saudaranya yang memberikan akses pekerjaan padanya. Masalah ini, sampai pada istri dan mertua Ano yang kemudian mendesak Ano untuk meninggalkan SB A dan kembali ke SB B. Apabila hal itu tidak dilakukan, mertua Ano mengancam akan membawa istri Ano pulang. Menghadapi masalah tersebut, Ano terpaksa mendatangi perusahaan dan menandatangani perjanjian untuk keluar dari SB A dan kembali bergabung dengan SB B. Sejak saat itu, Ano memutuskan untuk tidak aktif dalam SB A.

Sumber: Catatan Lapangan, 18-19 September 2002.

Dalam kasus tersebut cukup jelas terlihat bahwa tekanan terhadap embrio aktivitas buruh justru berawal bukan di tempat kerja tapi dalam area yang sangat privat, seperti keluarga. Ini juga merupakan bentuk

informalisasi kontrol (hegemoni) secara "halus". Tekanan terhadap buruh yang diakibatkan relasi sosial bisa memudarkan kesadaran dan solidaritas di antara buruh maupun untuk terlibat aktif dalam serikat

buruh. Oleh karena itu, aspek tersebut di atas harus cukup jeli diperhitungkan oleh para aktivis buruh ketika hendak menjalankan sebuah aksi atau melakukan pengorganisasian buruh.

3. Implikasi Proses Informalisasi bagi Pengorganisasian Buruh

Pola-pola hubungan antara industri dengan komunitas dan proses-proses sosial, ekonomi, politik yang terjadi di dalam komunitas dan sekitar industri perlu dilihat kaitannya dengan penguatan dan pemberdayaan buruh. Gejala tersebut juga relevan dengan pemberdayaan dan penguatan buruh di luar tempat kerja karena industri telah memainkan strategi-strategi kontrol tenaga kerjanya di luar konteks kerja dan masuk ke bidang yang lebih pribadi (komunitas, bahkan rumah tangga). Sementara itu, strategi pembelaan dan perjuangan organisasi-organisasi buruh terbatas (dan dibatasi) ruang lingkup kerjanya di dalam konteks pabrik. Kontrol industri dapat dilakukan melalui pihak-pihak yang ada di luar tempat kerja, sementara komunitas bukan wilayah yang biasa digarap oleh SB.

Berkaitan dengan berkembangnya proses informalisasi, penguatan juga diarahkan ke tataran informal tingkat komunitas dengan cara memperkuat fungsi atau institusi jaminan-jaminan sosial dan membangun kemampuan tindakan kolektif buruh dan warga komunitas lainnya untuk memecahkan persoalan-persoalan sehari-harinya. Selain itu, membangun kemampuan buruh untuk mempengaruhi kebijakan lokal agar intervensi industri ke dalam komunitas bisa ditangkal. Dalam rangka itu, solidaritas dan sinergi dengan elemen-elemen lain dalam komunitas menjadi sesuatu yang mungkin dibangun. Membangun solidaritas untuk mendorong terjadinya sistem pengaturan pemerintahan di tingkat komunitas memungkinkan buruh memperjuangkan kepentingan dan kebutuhan sebagai warga komunitas.

Sehubungan dengan hal itu, perlu dianalisis adanya institusi-institusi yang cukup besar, kuat, dan mapan di dalam komunitas yang sebagian besar anggotanya adalah buruh. Keberadaan institusi-institusi tersebut bisa diidentifikasi sebagai sebuah potensi penguatan buruh dalam komunitas. Namun selama ini, meskipun institusi-institusi itu cukup relevan untuk *coping strategy* buruh, isu dan kegiatannya sama sekali tidak

ada kaitannya dengan persoalan dan gerakan buruh. Salah satu penyebabnya adalah motif pembentukannya yang berlainan sesuai dengan kebutuhan. Selain itu, terdapat pembagian kerja antara institusi dalam komunitas dengan tempat kerja. Masing-masing membatasi lingkup kegiatan yang disesuaikan dengan wilayah (tempat kerja/komuniti).

Hal ini diperkuat oleh pernyataan salah seorang tokoh agama di Majalaya yang menjadi pimpinan sebuah organisasi keagamaan,

“kegiatan organisasi hanya dibatasi dalam lingkup keagamaan. Hal tersebut sesuai dengan tujuan pembentukan organisasi, yaitu meningkatkan amal dalam Islam dan melaksanakan Islam secara menyeluruh.”

Jadi, meskipun mayoritas anggotanya buruh, organisasi tersebut tidak pernah terlibat dan mencampuri masalah perburuhan yang menimpa anggotanya karena memang bukan ruang lingkungannya

tapi merupakan tugas serikat buruh. Namun, kesadaran kelas atau identitas sebagai buruh dengan berbagai persoalan tampaknya tidak muncul dalam organisasi-organisasi seperti itu. Identitas sebagai buruh ditanggalkan ketika mereka terlibat dalam organisasi di luar tempat kerja, seperti pengajian, dsb. Hal ini memperlihatkan perpecahan identitas buruh. Bagaimana institusi-institusi yang potensial dalam komunitas dan organisasi yang mayoritas anggotanya buruh agar lebih memperhatikan persoalan sehari-hari buruh dalam komunitas.

Berbagai upaya penguatan buruh harus selalu memperhitungkan kondisi internal buruh melalui berbagai perubahan identitas yang dialaminya¹² dan kondisi eksternal buruh (rumah tangga, komunitas, strategi industri). Banyak kasus yang memperlihatkan bahwa relasi sosial dalam rumah tangga, lingkungan tempat kerja, dan tempat tinggal yang kondusif bagi berkembangnya kegiatan bersama bisa mendorong munculnya kesadaran akan identitas sebagai buruh yang bisa menjadi

¹²

Dalam perjalanan hidupnya tampak bahwa identitas buruh tidak bersifat statis tapi berubah-ubah. Perubahan tersebut bisa berkaitan dengan perpindahan pekerjaan dari satu pabrik ke pabrik lain, dari satu jenis pekerjaan ke jenis pekerjaan lain (dari buruh industri menjadi pedagang keliling, pamong desa, dsb.) atau berhubungan dengan berbagai hal lainnya.

basis solidaritas dan kondisi sebaliknya akan memadamkan kesadaran buruh akan hal itu.

Isu Pekerja Lokal - Pendatang Bagi Pengorganisasian Buruh Berbasis Komuniti

Persoalan yang berkaitan dengan pekerja pendatang dan lokal juga menjadi hal yang cukup penting diperhitungkan dalam upaya pengorganisasian buruh di komuniti. Ketegangan antara pendatang dengan penduduk asli di sekitar daerah industri (akibat persaingan untuk masuk lapangan kerja) merupakan sebuah dinamika yang perlu dicermati dalam kaitannya dengan penggalangan solidaritas di antara sesama buruh. Ketegangan dan perselisihan di antara pendatang dan penduduk asli merupakan bibit perpecahan yang sangat potensial di antara sesama buruh. Konflik biasanya menimpa buruh-buruh pendatang yang "baru" karena mereka masih melakukan proses penyesuaian dengan lingkungannya, terutama dalam bahasa dan adat istiadat setempat. Untuk menghindari konflik, mereka biasanya mencoba berbaur dengan penduduk setempat serta mengikuti berbagai kegiatannya. Namun, banyak juga

yang mengisolasi diri dan membatasi pergaulan hanya dengan buruh-buruh yang berasal dari daerah yang sama. Oleh karena itu, di daerah konsentrasi industri kerap bermunculan organisasi yang didasarkan kesamaan daerah asal, seperti pengajian, arisan, dsb. Hal ini menyebabkan minimnya keterlibatan buruh pendatang dalam kegiatan-kegiatan masyarakat setempat dan malah semakin mempertajam perbedaan di antara mereka. Selain ketegangan dan konflik tersebut, upaya pengorganisasian juga bisa mendapat hambatan jika terjadi relokasi industri baik ke daerah maupun negara lain. Apabila terjadi relokasi industri, kemungkinan besar akan mendorong terjadinya migrasi buruh pendatang ke daerah lain sehingga basis yang akan diorganisasi menjadi berkurang terlebih lagi jika mayoritas warga komuniti yang dijadikan wilayah pengorganisasian adalah pendatang.

Penutup

Bentuk-bentuk jaminan sosial buruh bisa dipahami melalui *coping strategy* yang dikembangkan buruh untuk menghadapi dan mengatasi persoalan hidupnya. Berbagai kasus

coping strategy buruh di atas menunjukkan bahwa sebagian besar sumber jaminan sosial buruh berada dalam konteks relasi sosial di luar tempat kerja, sementara jaminan sosial formal yang disediakan oleh industri sangat terbatas jumlah dan cakupannya. Hal ini berarti berbagai risiko yang “seharusnya” ditanggung industri dimodifikasi sedemikian rupa sehingga menjadi sesuatu yang harus dihadapi oleh buruh. Hal tersebut memperjelas bahwa gejala informalisasi yang berkembang saat ini tidak hanya terbatas pada sistem produksi. Dengan berbagai alasan yang melatarbelakanginya, terjadi pelimpahan sistem jaminan sosial buruh ke arena informal atau privat (individu, kerabat, rumah tangga, komunitas, dsb.). Akibatnya, berbagai risiko dan ketidakpastian yang dihadapi buruh harus diatasi sendiri maupun secara kolektif dengan memanfaatkan berbagai sistem jaminan sosialnya. Dalam kasus di negara-negara berkembang memang terlihat bahwa negara tidak mampu menjamin kehidupan rakyatnya secara baik, sehingga segala risiko kehidupannya harus diatasi sendiri maupun secara kolektif (Lihat Benda-Beckmann, 2000).

Berbagai tindakan kolektif yang ada di dalam komunitas, baik berwujud sebuah organisasi maupun bukan, bisa diperhitungkan sebagai potensi pengorganisasian dan pemberdayaan buruh dalam komunitas. Namun, harus secara cermat memperhitungkan berbagai hal yang bisa menghambat terbangunnya solidaritas dan gerakan buruh di tingkat komunitas, seperti tekanan akibat relasi sosial dalam keluarga dan komunitas yang telah dikembangkan sedemikian rupa oleh industri dalam rangka melakukan kontrol. Upaya pengorganisasian tersebut akan sulit dilakukan oleh serikat buruh atau organisasi/kelompok lainnya jika tidak melibatkan atau bekerja sama dengan berbagai institusi maupun organisasi di dalam komunitas. Kolaborasi ini mungkin masih “cukup lama” untuk bisa diwujudkan mengingat konsep dan peran serikat buruh yang berkembang saat ini masih terbatas ruang lingkupnya di tempat kerja. Oleh karena itu, upaya mendorong munculnya pemahaman bersama tentang perluasan konsep dan peran serikat buruh menjadi salah satu hal yang bisa segera dilakukan. Perluasan tersebut juga cukup penting mengingat gejala fleksibilitas industri yang diwujudkan dengan maraknya sistem subkontrak,

tenaga kerja kontrak, *outsourcing* semakin gencar dilakukan dan berjalan dengan lancar atas dukungan Undang-undang Ketenagakerjaan yang berlaku saat ini. Mengingat kondisi tersebut, maka perlu juga untuk memikirkan kembali masalah pembedaan yang cukup tegas antara buruh industri formal dan berbagai kategori buruh lainnya yang banyak terlihat dalam berbagai studi perburuhan di Indonesia (lihat Ford, 2002).

Telah muncul dalam berbagai wacana dan perdebatan bahwa salah satu faktor yang mendorong kemandegan gerakan buruh berkaitan dengan terbatasnya lingkup peran serikat buruh dan adanya kenyataan bahwa gerakan buruh

tidak dibangun atas dasar kesadaran dan solidaritas sesama buruh. Oleh karena itu, ruang lingkup gerakan buruh hanya akan terbatas pada persoalan-persoalan yang sifatnya pragmatis dan praktis, tidak menjadi ideologis. Gerakan buruh seperti itu tidak akan bisa mendorong perubahan-perubahan yang dalam jangka panjang dan ruang lingkup yang lebih luas memungkinkan perbaikan kondisi buruh. Apabila gerakan tidak didasarkan kesadaran bahwa berbagai identitas itu memiliki nasib yang sama, elemen masyarakat dapat dengan mudah dimobilisasi oleh industri untuk menghambat aktivitas aktivis atau gerakan buruh dengan menggunakan *money politics*.



Daftar Rujukan

- Bangura, Yusuf. 1994. "Economic Restructuring, Coping Strategies and Social Change: Implication for Institutional Development in Africa". *Development and Change*, Vol. 25 October 1994. Blackwell Publisher.
- Benda-Beckmann, Franz von, Keebet von Benda-Beckmann dan Hands Marks (ed). 2000. *Coping With Insecurity: An "underall" perspective on social security in the third world*. Yogyakarta/Nigmagen: Pustaka Pelajar dan Foccal Foundation.

- Benda-Beckmann, Franz von, dkk (ed). 2001. *Sumber Daya Alam dan Jaminan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ford, Michele. 2002. "Manfaat Pendekatan Sejarah dalam Studi Hubungan Industrial dan Gerakan Buruh Kontemporer". *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 7, No. 1 Februari 2002. Hal: 135-146. Bandung: Yayasan AKATIGA.
- Marianti, Ruly. 2002. *Surviving Spouses: Support for Widows in Malang, East Java*. Amsterdam: Lpskamp Partner.
- Parker, S.R. 1977. "Industry, the Community and the Polity" dalam *The Sociology of Industry third edition*, S.R. Parker, dkk. London, Boston, Sydney: George Allen and Unwin. Hal. 65-73.
- Snel, Erik dan Richard Staring. 2001. "Poverty, migration, and coping strategies: an introduction." *Focaal-European Journal of Anthropology* No. 38: 7-22.
- Sumardi, Mulyanto dan Hans-Dieter Evers (ed). 1982. *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. Jakarta: CV Rajawali dan Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial (YIIS).
- Laporan
- Arifin, Haswinar dan Resmi Setia M.S. 2003. *Draft Laporan Penelitian Coping Mechanism Buruh dalam Komuniti di Majalaya*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Surat Kabar dan Newsletter

- Kompas*, Minggu, 21 September 2003.
- Dinamika*, Vol 1, No 1 Januari - Maret 2003

Pengorganisasian Pekerja Di Luar Tempat Kerja: Membangun Kembali Kekuatan Buruh Di Tingkat Komuniti¹

Maria Dona²

Abstract

Since subcontracting practice is legally allowed by the Law no. 13 of 2003, dismissals and workers' status change from permanent to non-permanent workers under KKWT (Specified Work Time Contracts) have added more names to the list of workers shoved from the formal to the informal sector. Such informalization practices have freed employers from the obligation to provide social welfare, which before was guaranteed under the applicable law. The practices have also caused a situation in which there are more informal workers than formal ones. Under such a situation, organizing informal workers is a critical agenda to undertake. This article is not only a response to the mushrooming practices of subcontracting and outsourcing, but also an attempt of contribution to the issue of organizing workers outside their working place.

1 Di sini digunakan kata 'komuniti' karena dalam wacana antropologi dan sosiologi yang lebih luas istilah komuniti dan komunitas berbeda, yaitu 1) *community* merujuk pada kelompok sebagai bentuk, 2) *communitas* merujuk pada sentimen atau perasaan menjadi/sebagai anggota kelompok tersebut atau merujuk kepada kehidupan kelompok yang sengaja dibentuk karena berbagai alasan. Istilah *communitas* digunakan Victor Turner pertama kali dalam tulisannya tentang upacara inisiasi, yakni upacara pengukuhan calon-calon anggota suatu komuniti (*The Ritual Process*, 1969). [Anne Friday Safaria, dkk. dalam Relasi Buruh-Majikan di Sektor Informal: Problematika dan Prospeknya bagi Jaminan Sosial serta Pengorganisasian Buruh, 2003]

2 Staf (support) advokasi AKATIGA

Pengantar

Pengorganisasian buruh di luar tempat kerja masih menjadi agenda yang 'langka' dibandingkan dengan pengorganisasian buruh di dalam tempat kerja. Salah satu hambatannya terletak pada pemahaman mengenai karakter buruh dan relasi buruh majikan di sektor informal yang tidak dapat terbaca secara eksplisit seperti apa yang ada di sektor formal. Beberapa organisasi perburuhan berargumen bahwa pengertian buruh dan relasi buruh-majikan yang digunakan dalam pengorganisasian buruh masih mengacu pada pengertian yang diberikan oleh UU No.21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh. Padahal, pengertian buruh dalam peraturan tersebut telah direduksi menjadi individu yang bekerja di dalam pabrik dan memiliki identitas sebagai pekerja di sebuah perusahaan. Akibatnya, kerja dan sasaran pengorganisasian kaum buruh umumnya hanya terfokus pada buruh di dalam pabrik.

Pada dasarnya, persoalan yang dialami oleh buruh di sektor informal tidak jauh berbeda dengan persoalan yang dialami oleh mereka yang bekerja di sektor formal, terutama persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup dan hak-hak atas jaminan sosial sebagai seorang pekerja. Namun demikian, terjadi perbedaan yang mencolok karena hubungan-hubungan kerja buruh di sektor formal hampir semuanya diatur oleh UU Ketenagakerjaan, sedangkan mereka yang berada di sektor informal terkesan 'luput' dari kebijakan perburuhan. Hal ini telah menyebabkan buruh di sektor informal berada di dalam posisi yang tidak menguntungkan karena perlindungan kerja, jaminan sosial, dan sejumlah hak-hak lain yang seharusnya diperoleh seorang pekerja tidak memiliki landasan hukum yang kuat ketika ingin diperjuangkan.

Legalisasi *outsourcing* dan subkontrak³ dalam UU No.13 tahun

³ Pengertian subkontrak mengacu pada definisi yang terdapat dalam artikel Anne Friday Safaria yang berjudul 'Makna *Welfare* dan *Well-Being* bagi Pekerja di Sektor Informal'. Sedangkan *outsourcing* merupakan sistem penggunaan tenaga kerja yang terlepas dari alur produksi utama dan manajemen perusahaan yang bersangkutan. Dalam pasal 65 UU No.13 tahun 2003 pengertian subkontrak dan *outsourcing* tidak dibedakan sehingga mengacaukan kedua praktik yang pada hakikatnya memiliki perbedaan substansial.

2003 tentang Ketenagakerjaan telah memunculkan 'sindrom' PHK di kalangan buruh sektor formal. Fenomena ini telah mengakibatkan 'lahirnya' buruh-buruh baru di sektor informal yang beroperasi di luar tempat kerja. Pendelegasian pekerjaan dalam bentuk *outsourcing* dan subkontrak ini diadopsi oleh industri sebagai strategi untuk mencapai efisiensi yang optimal. Strategi itu efisien karena telah dengan cerdas memindahkan beban, biaya, dan risiko produksi serta konflik perburuhan ke luar arena tempat kerja sehingga beban-beban tersebut tidak lagi menjadi tanggung jawab pemilik usaha. Selain itu, *outsourcing* dan subkontrak yang sedang 'trend' di kalangan perusahaan besar telah membuat status buruh semakin rentan dan ketidakpastian kerja semakin tinggi. *Outsourcing* dan subkontrak pada praktiknya sangat bervariasi, sesuai dengan kebutuhan dan intervensi industri di komunitas. Salah satu kasus perburuhan di Gresik, misalnya, menunjukkan bahwa buruh yang berada di bawah manajemen subkontraktor ternyata juga terikat dengan pemberi pesanan/order (selanjutnya disebut sebagai prinsipal) dan masih bekerja di dalam pabrik seperti layaknya buruh di sektor formal.

Efek lain yang juga cukup penting untuk dicermati adalah bahwa sistem dan praktik ini juga telah memperlemah kekuatan kolektif buruh di sektor formal yang selama ini telah digalang oleh serikat-serikat buruh. Pengorganisasian buruh yang berbasiskan tempat kerja menjadi kehilangan kekuatannya karena sebagian besar buruh –walaupun tetap bekerja secara tidak langsung untuk sebuah pabrik, misalnya– tidak lagi beroperasi di dalam pabrik yang bersangkutan. Bila buruh tidak mau kehilangan kekuatan kolektifnya, maka sekarang sudah saatnya dipikirkan sebuah strategi pengorganisasian dan penggalangan kekuatan yang tidak hanya terbatas pada tempat kerja tetapi juga di luar tempat kerja, yaitu di dalam komunitas-komunitas di sekitar industri

Dalam kaitannya dengan strategi pengorganisasian di luar tempat kerja, penulis mencoba untuk berargumen bahwa hal-hal yang penting dipahami dan diperhatikan dalam rangka melakukan pengorganisasian di luar tempat kerja adalah hubungan-hubungan antara buruh dengan berbagai institusi yang ada di dalam dan di sekitar komunitasnya, terutama institusi-institusi sosial-ekonomi-politik yang digunakan buruh untuk

memertahankan dan melangsungkan kehidupannya. Institusi-institusi ini merupakan bagian penting dalam strategi pertahanan hidup (*coping mechanism*) para buruh di dalam kehidupan mereka yang selalu serba kekurangan karena upah yang mereka terima sangat minim (yaitu upah minimum!). Strategi-strategi tersebut merupakan alat-alat kolektif buruh (maupun warga komunitas lainnya) yang digunakan untuk memecahkan berbagai persoalan hidup yang mereka hadapi, termasuk persoalan-persoalan yang sebenarnya bersumber dari kedudukan mereka sebagai pekerja yang langsung maupun tidak langsung terkait dengan dinamika ekonomi di sektor formal. Infrastruktur pertahanan hidup yang bersifat kolektif berkaitan erat dengan kegiatan kolektif, sedangkan kegiatan kolektif bisa menjadi cikal bakal bagi sebuah proses pengorganisasian buruh yang orientasinya tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial ekonomi tetapi juga dapat, jika dikelola dengan sabar, digunakan sebagai infrastruktur politik untuk sebuah perjuangan dan perlawanan ketika hak-hak mereka diabaikan. Selain itu, titik tolak pengorganisasian yang berbasiskan

institusi-institusi *coping mechanism* di dalam tempat tinggal juga memungkinkan proses pembentukan solidaritas antara buruh dengan berbagai kategori pekerja lainnya (pelaku sektor informal) di dalam dan di sekitar komunitas. Hal ini merupakan peluang penting yang memungkinkan gerakan buruh tidak hanya menjadi gerakan eksklusif bagi mereka yang terikat pada sebuah pabrik, tetapi juga menjadi gerakan sosial yang lebih luas dan kuat.

Tulisan ini diawali dengan *review* penulis terhadap beberapa hasil penelitian AKATIGA mengenai strategi bertahan hidup pekerja di sektor informal dan berbagai institusi penopang hidup buruh. Bagian selanjutnya berbicara mengenai beberapa tawaran untuk menyalasi sebagian persoalan dan konsekuensi-konsekuensi yang harus dihadapi oleh buruh di sektor informal tersebut dalam rangka membangun kekuatan buruh di tingkat komunitas. Di akhir tulisan, semua tawaran ini kembali dipertanyakan dalam simpul-simpul diskusi agar realistis terhadap fenomena pesimisme gerakan buruh seiring dengan tumbuhnya ide-ide untuk mewujudkan gerakan sosial.

'Informalisasi' Buruh di Sektor Formal: Suatu Review

Praktik-praktik subkontrak dan *outsourcing* sebagai mekanisme pendelegasian pekerjaan tidak dapat dipisahkan dari strategi intervensi industri terhadap komunitas untuk mempertahankan keberlanjutan proses produksi. Hal ini dilakukan dengan cara memindahkan persoalan perburuhan yang semula diselesaikan di tingkat pabrik ke tingkat komunitas. Proses informalisasi pekerja dan hubungan kerja yang diikuti dengan pengalihan tanggung jawab industri ke komunitas meliputi beberapa hal. *Pertama*, menyerahkan mekanisme rekrutmen dan PHK buruh ke komunitas melalui tokoh-tokoh masyarakat lokal atau pemerintahan desa. *Kedua*, menciptakan dan memanfaatkan kelompok-kelompok preman, dari kalangan warga komunitas maupun pihak-pihak di luar komunitas. Bagi perusahaan, kelompok-kelompok seperti ini dapat berfungsi sebagai *counter* terhadap aksi yang dilakukan oleh buruh maupun sebagai alat kontrol untuk mendisiplinkan tenaga kerja yang sudah tidak lagi bekerja di dalam pabrik. *Ketiga*, menciptakan

dan memelihara ketegangan serta konflik antara pendatang dengan masyarakat lokal agar masyarakat lokal mendukung keberadaan industri. *Keempat*, memindahkan proses produksi dari pabrik ke komunitas. *Kelima*, melepaskan tanggung jawab pemberian jaminan sosial buruh ke komunitas.

Pelimpahan proses produksi ke tingkat komunitas dan pelepasan tanggung jawab industri terhadap jaminan sosial telah memaksa buruh untuk mengembangkan mekanisme bertahan hidup di tempat tinggalnya (yang sekaligus juga tempat kerjanya). Pada tulisan sebelumnya,⁴ tampak bahwa sebagian mekanisme bertahan hidup yang dikembangkan oleh buruh berfokus pada upaya pemenuhan kebutuhan untuk makan. Beberapa mekanisme bertahan hidup digambarkan melalui cara-cara seperti:

1. Menunda pengeluaran dengan mekanisme hutang. Institusi yang memberikan hutang antara lain warung makan, koperasi (simpan-pinjam), institusi kemasyarakatan (misalnya BPD), institusi keagamaan, dan arisan. Mekanisme hutang berperan besar dalam membantu

⁴ Artikel yang ditulis oleh Resmi Setia, Anne Friday, Dadi Suhandi.

perekonomian buruh, terutama ketika buruh di-PHK dan ketika pabrik atau prinsipal tidak mendapat pesanan/order.

2. Mekanisme hutang juga dilakukan oleh para nelayan apabila sedang mengalami 'paceklik ikan' dengan mencari pinjaman kepada para majikan/pemilik alat produksi (perahu maupun bagan) atau mencari pinjaman ke teman atau kerabat. Menekan biaya kebutuhan makan. Pengurangan biaya kebutuhan makan dilakukan dengan cara: (a) menurunkan kualitas makanan, (b) mengurangi kuantitas makanan, (c) mengurangi jumlah anggota keluarga yang tidak produktif dengan cara menikahkan, menitipkan, atau mempekerjakan anak
3. Menyiasati pengeluaran yang berhubungan dengan tempat tinggal dengan cara tinggal di rumah orang tua atau pun menyewa ruangan untuk ditempati bersama oleh 2 (dua) sampai 3 (tiga) orang.
4. Menjual aset rumah tangga seperti perhiasan dan barang-barang elektronik (televisi, *blender*, *mixer*, dsb).
5. Membina hubungan-hubungan baik dengan tokoh masyarakat yang mempunyai sumber daya yang dibutuhkan buruh.
6. Melakukan kegiatan ekonomi di sektor-sektor informal pada saat

tidak ada pesanan/order maupun setelah di-PHK oleh perusahaan.

Mekanisme bertahan hidup yang dikembangkan oleh buruh di luar tempat kerja dapat dilihat sebagai substitusi mekanisme jaminan sosial yang seharusnya diberikan oleh industri kepada para pekerjanya. Kelangsungan mekanisme itu hanya mungkin terjadi karena didukung oleh hubungan-hubungan sosial ekonomi yang ada di dalam komunitas. Beberapa hubungan signifikan yang menjadi basis dari mekanisme-mekanisme tersebut, antara lain: (1) hubungan antara buruh dengan institusi-institusi di dalam komunitas (seperti institusi keagamaan, koperasi, warung, arisan); (2) hubungan kekerabatan baik di dalam maupun di luar kegiatan produksi; (3) hubungan antara buruh dengan tokoh-tokoh masyarakat lokal.

Dalam konteks hubungan-hubungan inilah pengorganisasian di tingkat komunitas menjadi relevan untuk dilakukan oleh kelompok buruh dengan mempertimbangkan beberapa hal seperti:

1. Di satu pihak, komunitas menyediakan institusi-institusi yang penting bagi pemenuhan hidup buruh. Pengorganisasian yang bersandar pada, atau

bertolak dari, institusi-institusi tersebut tidak hanya secara langsung mempermasalahkan persoalan-persoalan hidup yang konkret, tapi juga merupakan wilayah yang memungkinkan buruh dan warga komunitas lainnya melakukan tindakan kolektif. Di lain pihak, pengorganisasian di tingkat komunitas menjadi penting karena intervensi industri juga telah melahirkan pihak dan kekuatan penghambat kepentingan buruh yang berada di dalam komunitas itu sendiri. Kekuatan penghambat di luar tempat kerja yang bersifat informal agak sulit untuk 'diurus' melalui pengorganisasian yang ada di dalam tempat kerja yang operasinya sangat dibatasi oleh peraturan-peraturan formal.

2. Bersamaan dengan pengalihan kegiatan produksi dari tempat kerja ke komunitas, ketegangan dan konflik-konflik hubungan kerja di dalam tempat kerja juga beralih ke tingkat komunitas. Kenyataan memperlihatkan bahwa komunitas telah dimanfaatkan oleh industri untuk melakukan proses produksi dan untuk menyelesaikan berbagai perselisihan perburuhan yang tadinya ada di tingkat pabrik.

Sehubungan dengan hal tersebut, tujuan pengorganisasian di tingkat komunitas adalah sebagai berikut:

1. M e m b a n g u n d a n mempertahankan relasi antara buruh dengan institusi di komunitas yang memberi kontribusi pada mekanisme bertahan hidup bagi buruh pabrik maupun pekerja di luar pabrik di sektor informal.
2. Membentuk organisasi dan pengorganisasian pekerja di tingkat komunitas yang memungkinkan adanya upaya kolektif untuk: (a) memecahkan persoalan relasi-relasi para buruh di tingkat komunitas, (b) membangun kekuatan yang memungkinkan pekerja dan warga komunitas mampu mendorong industri agar tidak melepaskan tanggung jawab untuk memenuhi hak tersebut, terutama bagi buruh yang bekerja di luar pabrik dengan jenis dan beban pekerjaan yang sama dengan pekerjaan di sektor formal/pabrik.

Dalam rangka membangun pengorganisasian pekerja yang lebih luas di tingkat komunitas, perlu diperhatikan beberapa kendala yang dalam kenyataan maupun secara potensial bisa mempengaruhi serta menghambat upaya tersebut.

Kendala tersebut penting diperhatikan karena strategi pengorganisasian yang ditawarkan sangat dipengaruhi—dan merupakan respons terhadap—kendala-kendala tersebut. Beberapa kendala tersebut antara lain adalah :

a) Ketegangan dan konflik antara pendatang dengan penduduk asli

Ketegangan, kompetisi, dan konflik antara penduduk asli dengan pendatang dalam rangka memperebutkan peluang kerja merupakan gejala yang umum ditemukan di sekitar sektor industri. Tidak jarang kita temui bahwa kuota kesempatan kerja yang diberikan oleh industri kepada masyarakat lokal didominasi oleh buruh pendatang. Dalam beberapa kasus, masyarakat lokal 'membalas' kekalahan tersebut dengan menerapkan berbagai jenis iuran atau pajak yang harus dibayar oleh buruh pendatang.⁵ Penolakan buruh pendatang

terhadap mekanisme iuran atau pajak yang diberlakukan oleh komuniti dapat menjadi sumber konflik dengan masyarakat lokal.

Ketegangan dan konflik antara buruh pendatang dengan penduduk asli bisa juga menjadi penghambat bagi buruh pendatang untuk mendapatkan pengakuan 'domisili' yang biasanya diberikan oleh penguasa lokal. Situasi ini juga berpotensi menjadi penghambat bagi pendatang untuk mengakses institusi sosial dan ekonomi yang dikelola di dalam komuniti oleh penduduk setempat. Mekanisme dilibatkannya individu dalam institusi sosial-ekonomi di kalangan masyarakat nelayan, misalnya, memperlihatkan bahwa pengakuan komuniti terhadap buruh (nelayan) pendatang dipengaruhi oleh faktor kepercayaan komuniti terhadap individu.⁶ Ketegangan dan konflik ini mempunyai implikasi penting bagi upaya-

5 Salah satu fakta tersebut diungkapkan oleh KAB (Kelompok Advokasi Buruh) dalam diskusi yang diselenggarakan oleh LIPS di Bogor (13 November 2003).

6 Lihat Dadi Suhandi & K.L. Sugiarti. 2003. Relasi Buruh-Majikan pada Sektor Produksi Perikanan: Studi Kasus Organisasi Produksi Bagan Kamal Muara Jakarta Utara. *Working Paper*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

upaya pengorganisasian buruh di tingkat komuniti. Ada sejumlah konsekuensi jika hal itu tidak dapat diselesaikan :

1. Pengorganisasian buruh di tingkat komuniti hanya terbangun di masing-masing kubu (pendatang dan lokal). Jika hal ini terjadi, solidaritas di antara buruh penduduk asli dan pendatang akan sulit terbangun.
2. Fragmentasi warga komuniti yang diakibatkan oleh konflik dan ketegangan seperti itu dapat (dan sudah) dimanfaatkan oleh industri untuk memperlemah kemungkinan dibangunnya solidaritas di antara sesama buruh maupun di antara buruh dengan kategori-kategori pekerja sektor informal lainnya yang ada di dalam komuniti.
3. Solidaritas antarpekerja semakin sulit terbangun apabila ketegangan antara buruh pendatang dengan penduduk asli berjalan sejajar dengan kompetisi dan konflik kepentingan yang bersumber dari perbedaan jenis pekerjaan, etnis, dan agama.

b) Sulitnya mewujudkan basis solidaritas, identitas, dan penentuan isu dalam aktivitas pengorganisasian di tingkat komuniti

Upaya untuk membangun kekuatan buruh dan solidaritas di antara sesama buruh biasanya dibangun oleh isu bersama yang mempersoalkan sejumlah ketidakadilan yang ada di dalam relasi industrial di dalam tempat kerja. Isu bersama menjadi landasan bagi pembangunan solidaritas dan identitas di kalangan buruh. Lebih lanjut lagi, solidaritas bersama menjadi amunisi bagi aksi-aksi kolektif yang sampai sekarang menjadi elemen penting dalam gerakan buruh. Walaupun demikian, pendekatan seperti itu dapat menjadi kendala bagi upaya membangun solidaritas yang lebih luas di luar tempat kerja. Isu bersama yang berkaitan dengan persoalan relasi industrial di dalam tempat kerja akan bertentangan dengan kepentingan mereka yang menjadi buruh subkontrak. Sementara itu, walaupun kepentingan pemilik usaha subkontrak akan relatif berbeda dengan tenaga kerja yang dimilikinya, antagonisme

struktural yang biasanya menjadi isu di kalangan organisasi buruh formal tidak dapat diterapkan kepada mereka karena relasi buruh-majikan di dalam unit subkontrak juga diwarnai dengan hubungan pertemanan, kekerabatan, dan patron-klien. Akhirnya, para buruh yang secara langsung maupun tidak langsung terikat dengan industri kemungkinan besar mempunyai kepentingan yang berbeda dengan elemen-elemen pekerja informal lainnya yang juga ada di dalam komunitas.

Penggunaan isu konvensional untuk menggalang solidaritas pekerja di dalam dan di luar tempat kerja akan menjadi kendala. Apabila isu itu yang digunakan, pengorganisasian di tingkat komunitas akan kurang relevansinya bagi para pekerja subkontrak maupun kategori-kategori pekerja sektor informal lainnya. Di dalam konteks langkanya kesempatan kerja, penggunaan isu konvensional seperti itu juga berpotensi mempertajam perbedaan kepentingan antara mereka yang ingin bertahan di dalam sektor formal dengan angkatan kerja

yang sudah tidak sabar mengantri untuk masuk ke sektor itu.

Beberapa Tawaran untuk Membangun Kekuatan Buruh di Tingkat Komuniti

Pengorganisasian buruh di tingkat komunitas bukan sekadar sebuah upaya kolektif untuk memenuhi kebutuhan buruh di tingkat komunitas, melainkan juga merupakan upaya untuk membangun mekanisme-mekanisme kolektif yang penting dalam rangka menggalang solidaritas dan basis kekuatan antara buruh industri, buruh-buruh subkontrak, dan para pekerja di sektor informal di dalam komunitas. Bila hal ini ingin dicapai, maka ruang lingkup dan sasaran pengorganisasian tidak hanya mencakup buruh-buruh formal saja, tapi juga buruh-buruh subkontrak dan berbagai kategori pekerja yang ada di sektor informal yang bersama-sama tinggal di dalam komunitas. Perluasan ruang lingkup pengorganisasian ini, lebih lanjut juga menuntut diperluasnya isu yang mempersatukan mereka: dari isu-isu yang berkaitan dengan relasi industrial menjadi isu-isu yang berkaitan dengan persoalan-

persoalan dalam komunitas seperti soal lingkungan, kesehatan, air bersih, penghasilan, kesulitan akan uang kontan, dan sebagainya. Isu-isu yang lebih umum ini memungkinkan kategori-kategori pekerja yang berbeda mempunyai alasan untuk bertindak secara kolektif dalam rangka memecahkan persoalan-persoalan yang sama-sama mereka hadapi.

Berdasarkan persoalan-persoalan yang dihadapi buruh (dan juga kategori pekerja informal lainnya) yang ada di dalam komunitas, ada sejumlah upaya yang dapat dilakukan untuk membangun kekuatan buruh di tingkat komunitas :

- a) *Membangun institusi-institusi penting yang berfungsi mengatur kebutuhan ekonomi, kebutuhan komunitas, dan kepentingan politik para pekerja formal dan informal di tingkat komunitas.*

Pengorganisasian buruh di dalam komunitas dapat dilakukan guna memenuhi 3 kebutuhan yang relevan dengan persoalan-persoalan yang dihadapi buruh di dalam dan di luar tempat kerja. Agar kekuatan dan solidaritas kolektif yang tidak eksklusif dapat terbangun, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan tersebut memerlukan mekanisme dan

institusi-institusi yang kuat dan berakar di dalam komunitas. Tiga institusi yang dibutuhkan adalah institusi ekonomi, institusi yang berfungsi mengatur kehidupan warga di dalam komunitas (*community governance*), dan institusi politik yang memungkinkan warga sebagai penghuni komunitas maupun pekerja dapat memperjuangkan diri ketika kepentingan, kebutuhan, dan hak-hak mereka diabaikan atau ditindas oleh pihak-pihak tertentu (industri, negara, preman, dan sebagainya).

Institusi ekonomi akan menjadi salah satu infrastruktur dalam pengorganisasian buruh di tingkat komunitas yang dibangun untuk mengintegrasikan kekuatan yang saling terpisah dari berbagai institusi penopang perekonomian buruh selama ini (warung, koperasi, pinjaman dari institusi keagamaan, dan arisan). Di antara institusi yang mampu menopang perekonomian buruh tersebut, koperasi mungkin merupakan salah satu institusi yang strategis sebagai *entry point* untuk memperkuat institusi jaminan sosial di dalam komunitas yang skalanya lebih

kecil. Pengertian koperasi di sini tidak merujuk pada pengertian organisasi legal formal (meskipun jika dibutuhkan bisa ditarik dalam pengertian legal), namun cenderung merujuk pada mekanisme komunitas yang penting untuk mengakumulasi modal, menyanggah, dan menyediakan sumber keamanan sosial ketika mereka menghadapi risiko-risiko tertentu.

Institusi yang berfungsi mengatur kebutuhan warga di tingkat komunitas merupakan infrastruktur lain yang signifikan untuk mengatur berbagai pemenuhan kebutuhan dan penanggulangan persoalan yang dihadapi pekerja di tingkat komunitas. Pengorganisasian yang diarahkan pada upaya untuk memecahkan persoalan sehari-hari, selain penting bagi warga, juga akan menghubungkan (atau memicu timbulnya hubungan) antara beragam kategori pekerja, terutama antara kelompok buruh dengan elemen-elemen warga komunitas lainnya. Kerja sama secara kolektif di antara warga yang beraneka ragam identitasnya diharapkan dapat membangun sinergi dan solidaritas di antara kelompok-

kelompok yang identitasnya berbeda. Solidaritas dan sinergi inilah yang dapat menjadi titik tolak (atau embrio) dari sebuah gerakan sosial kaum pekerja (bukan hanya buruh industri).

Pengorganisasian dan pengembangan institusi pengaturan kehidupan komunitas, lebih lanjut lagi, dapat berkembang menjadi landasan bagi pembentukan *institusi atau infrastruktur politik* yang dapat digunakan oleh warga dan pekerja untuk mempertahankan, menyalurkan, serta memperjuangkan kepentingannya. Fungsi ini penting untuk merespons berbagai strategi intervensi dan informalisasi yang dilakukan oleh pengusaha atau industri. Intervensi industri ke dalam kehidupan komunitas tidak perlu dilihat sebagai persoalan hubungan industrial semata, tetapi akan lebih strategis bila dilihat sebagai persoalan internal komunitas. Dengan begitu, upaya untuk menangkal berbagai intervensi yang merugikan dapat dilihat sebagai upaya untuk menanggulangi tata pengaturan kehidupan yang tidak adil dan tidak demokratis. Kekuatan

kolektif yang didasari oleh institusi politik seperti ini dapat terwujud dalam (atau diintegrasikan dengan) institusi komunitas (seperti BPD) atau forum-forum yang berperan sebagai wadah pengambilan keputusan yang diperlukan untuk mengurus persoalan-persoalan internal komunitas secara demokratis. Dengan demikian, institusi politik dalam komunitas dapat menjadi alat untuk mengorganisasi sumber daya yang ada dalam komunitas melalui kesepakatan-kesepakatan antara masyarakat dengan industri dan pemerintah lokal dengan konsekuensi bahwa intervensi industri dalam komunitas harus melalui mekanisme yang dibuat berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang dibuat oleh komunitas tersebut. Forum masyarakat menjadi sebuah bentuk institusi politik yang memfasilitasi kesepakatan-kesepakatan yang terjadi dalam komunitas. Salah satu contoh konkret adalah mengorganisasi pemberian HO (Hak Operasi) oleh industri yang selama ini diberikan langsung kepada individu atau masyarakat dalam wilayah tertentu.

b. *Membangun kekuatan secara horisontal (antarsubkontraktor) dan vertikal (antara subkontraktor dengan buruh subkontrak)*

Pada kasus subkontrak industri tekstil Majalaya, membangun kekuatan vertikal antara subkontraktor dengan buruh subkontrak sangat mungkin dilakukan karena mayoritas buruh subkontraktor merupakan *extended family* atau masih dalam sebuah lingkaran kerabat. Dengan demikian, saat prinsipal memutuskan hubungan kerja dengan subkontraktor berarti memutuskan hubungan kerja dengan buruh subkontrak.

Pengorganisasian dengan cara membangun kekuatan secara horisontal maupun vertikal hanya mungkin dilakukan jika beberapa hal signifikan yang berhubungan dengan prinsipal dan subkontraktor telah teridentifikasi sejak awal. Beberapa identifikasi awal yang menentukan kekuatan sebuah pengorganisasian secara horisontal dan vertikal dalam memahami persoalan subkontrak industri tekstil antara lain: (1) Identifikasi terhadap strata subkontraktor, (2) Identifikasi terhadap jumlah prinsipal yang memiliki kepentingan terhadap

subkontraktor di Majalaya, (3) Identifikasi terhadap kepentingan subkontraktor, (4) Identifikasi terhadap praktik-praktik penyimpangan perjanjian pemborongan yang dilakukan oleh prinsipal, (5) Identifikasi terhadap jenis produksi dari para prinsipal, (6) Identifikasi sikap kritis subkontraktor terhadap prinsipal, (7) Identifikasi terhadap alat yang telah digunakan oleh prinsipal untuk melakukan *monitoring* terhadap subkontraktor.

Beberapa aktivitas identifikasi di atas dapat menjadi tawaran yang dapat dilakukan dalam kerangka pengorganisasian horisontal (antarsubkontraktor) untuk menciptakan kesepakatan terhadap format perjanjian pemborongan dalam suatu kawasan subkontrak.

produksi di luar pabrik dalam kerangka pendelegasian pekerjaan. Meskipun demikian, pengorganisasian buruh di tingkat komunitas tidak dapat berjalan tanpa didukung oleh advokasi litigasi bagi kasus yang menunjukkan bahwa proses produksi subkontrak maupun *outsourcing* masih dilakukan di dalam pabrik. Pada kasus pekerja subkontrak yang masih melakukan proses produksi di dalam pabrik, adanya pendelegasian pekerjaan kepada subkontraktor merupakan strategi industri untuk membuat hubungan antara majikan dengan buruh menjadi rentan. Kasus subkontrak yang sedang diadvokasi oleh Sarbumusi Gresik merupakan salah satu contoh proses pendelegasian pekerjaan secara subkontrak yang proses produksinya masih dilakukan di dalam pabrik.⁷

Kritik terhadap Kebijakan dan Bersiasat di 'Jalur' Legal

Pengorganisasian buruh di tingkat komunitas sangat relevan dalam kasus buruh yang melakukan proses

⁷ Berdasarkan diskusi dengan pengurus Sarbumusi Gresik melalui e-mail tanggal 11 September 2003

Sebuah perusahaan kayu di Gresik mengembangkan strategi subkontrak untuk menekan biaya produksi. Sebelum status buruh perusahaan yang bersangkutan bisa diubah menjadi pekerja subkontrak, perusahaan harus memberhentikan pekerja dari perusahaan. Karena itu, untuk sementara pengusaha mengalihkan order/pesanan ke perusahaan lain yang masih ada hubungan kerja. Hal ini dilakukan untuk memberi kesan seolah-olah perusahaan berada dalam kondisi pailit.

Ketika strategi itu dilakukan, pengusaha memberikan 2 pilihan kepada buruh, yaitu: PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) atau tetap bekerja dengan syarat hubungan kerjanya dialihkan kepada lembaga subkontrak dengan KKWT (Kontrak Kerja Waktu Tertentu). Bagi pekerja yang bersedia melanjutkan KKWT di bawah manajemen subkontraktor, pengusaha menjanjikan 'tunjangan' berupa 'uang kontrak' sebesar Rp.55.000,00 setiap bulan. Jika ada pekerja yang bersedia bekerja di bawah manajemen subkontraktor namun tetap menuntut status kerja tetap dengan kontrak kerja waktu tak tertentu, maka pengusaha akan mempersulit ijin untuk tidak masuk kerja dan merekayasa kesalahan agar dapat mengeluarkan SP (Surat Peringatan) yang menyebabkan buruh yang bersangkutan dapat di PHK.

Setelah buruh berada di bawah manajemen subkontraktor dengan KKWT dan status pekerja tidak tetap, ternyata perusahaan hanya membayar upah pokoknya saja tanpa 'uang kontrak' dan tunjangan yang semula dijanjikan. Padahal, proses produksi masih dilakukan di dalam pabrik. Dalam posisi seperti ini pengusaha dapat dengan mudah mengancam pekerja untuk tidak memperpanjang kontrak. Ketika pekerja menuntut pembayaran 'tunjangan' yang dijanjikan oleh perusahaan, yang terjadi adalah saling melempar tanggung-jawab antara subkontraktor dengan prinsipal.

Pada kasus di atas, manajemen subkontrak merupakan bagian dari manajemen perusahaan prinsipal (pemberi pesanan/order) dan bukan merupakan badan hukum mandiri seperti yang disyaratkan oleh pasal

65 ayat (3) Undang-undang No.13 tahun 2003 :

'Perusahaan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus berbentuk badan hukum'.

Praktik-praktik subkontrak seperti ini semakin menjamur. Penyebabnya antara lain: (1) pemerintah dalam hal ini Disnaker (Dinas Tenaga Kerja) melegalisasi *outsourcing* dan subkontrak tanpa memberikan mekanisme kontrol terhadap praktik *outsourcing* dan subkontrak; (2) tidak adanya mekanisme verifikasi dari pemerintah terhadap perusahaan yang melakukan praktik-praktik subkontrak dan *outsourcing*.

Celah hukum kedua yang dapat memberikan hak kepada buruh subkontrak dan *outsourcing* merujuk pada pasal 65 ayat (4) UU No.13 tahun 2003 yang berbunyi:

'Perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja bagi pekerja/buruh pada perusahaan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku'

Peraturan tersebut seolah-olah memberi peluang kepada subkontraktor untuk menggunakan aturan ini sebagai dasar hak yang sah dalam menuntut pemenuhan jaminan sosial bagi buruh oleh

prinsipal. Artinya, subkontraktor dapat mencantumkan tuntutan pemenuhan jaminan sosial bagi buruhnya dalam sebuah perjanjian pemborongan yang menjadi bentuk ikatan antara prinsipal dengan subkontraktor. Dengan demikian, sejak diberlakukannya peraturan tersebut, perjanjian pemborongan tidak hanya mengatur hubungan kerja dan hak/kewajiban prinsipal dengan subkontraktor, tetapi juga mengatur kewajiban prinsipal terhadap para buruh subkontraktor.

Pada kasus subkontrak dan *outsourcing*, buruh tidak dapat mengharapkan peran pemerintah untuk melakukan penegakan hukum karena kegagalan kelompok buruh untuk menolak legalisasi subkontrak dan *outsourcing* sebelum pengesahan UU Ketenagakerjaan. Hal itu dapat dibaca sebagai ketidakberpihakan pemerintah terhadap buruh serta pasal 65 UU Ketenagakerjaan yang tidak memberikan sanksi sebagai indikator *reward* dan *punishment* dalam kerangka penegakan hukum.

Meskipun hampir mustahil bahwa pemerintah akan mengeluarkan kebijakan yang mengakomodasi persoalan subkontrak, usaha untuk memperjuangkan adanya sanksi yang tegas terhadap pelanggaran pasal 65

UU Ketenagakerjaan tetap signifikan untuk diperjuangkan. Hal ini didasarkan atas 2 (dua) argumentasi: pertama, persoalan buruh subkontrak dan *outsourcing* menjadi persoalan yang signifikan untuk segera diselesaikan karena fenomena munculnya buruh subkontrak dan *outsourcing* semakin meningkat; kedua, argumentasi yuridis apa pun yang merujuk pada pasal 65 UU Ketenagakerjaan menjadi mentah ketika tidak ada perangkat sanksi terhadap pelanggaran hak-hak pekerja yang diatur dalam pasal tersebut.

Untuk meniyasati kelemahan penegakan hukum UU Ketenagakerjaan tersebut, beberapa tawaran yang dapat dilakukan untuk mendesak dilakukannya penegakan hukum, antara lain:

- a) *Mendesak pengaturan terhadap hak-hak pekerja subkontrak dan outsourcing dengan menerjemahkan pasal 65 ayat (4) di atas ke dalam Peraturan Daerah yang memiliki kekuatan untuk memberi sanksi.*

Pijakan hukum atas tawaran ini terletak pada pasal 11 ayat (2) UU No.22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah:

'Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan

Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja'.

Pasal di atas memberikan peluang kepada daerah kabupaten/kota untuk mengurus persoalan perburuhan. Artinya, jika UU Ketenagakerjaan tidak memiliki kekuatan untuk mengatur secara efektif –khususnya terhadap hak-hak pekerja subkontrak– maka negara memberikan peluang kepada warga negara untuk melakukan desakan agar pengaturan tersebut termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/kota. Dalam konteks persoalan subkontrak, hak-hak buruh subkontrak terhadap jaminan sosial sangat relevan diatur di tingkat kabupaten/kota karena persoalan subkontrak berkaitan dengan karakter masyarakat lokal yang akan menentukan corak jaminan sosial tersebut. Tetapi di lain pihak, sifat fleksibel yang dimiliki oleh subkontrak menjadi ancaman serius terhadap keberlangsungan pekerjaan bagi buruh-buruh subkontrak yang mayoritas

merupakan buruh residu. Peraturan Daerah yang semula diharapkan menjadi alat penyelesaian persoalan bagi subkontraktor dan buruhnya dapat berubah menjadi sebuah alat yang menciptakan resistensi di antara kedua pihak tersebut. Selain itu, persoalan subkontrak dapat beralih ke daerah lain yang belum/tidak memiliki perangkat hukum untuk mengatur persoalan subkontrak. Akhirnya, perjuangan bagi penyelesaian persoalan subkontrak kembali bermuara pada upaya-upaya menagih 'hutang' pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap buruh subkontrak melalui Peraturan Menteri.

b) *Membuat format baku perjanjian pemborongan antara prinsipal dengan subkontraktor*

Substansi dalam perjanjian pemborongan yang menampakkan ketidakadilan bagi subkontraktor dan menjadi kritik terhadap ketimpangan perjanjian pemborongan, antara lain ditemukan dalam butir-butir berikut ini: (1) butir yang memberikan hak kepada prinsipal untuk memotong upah subkontraktor setiap bulan dalam kerangka pelunasan biaya cicilan

mesin oleh subkontraktor, (2) butir yang memberikan hak kepada prinsipal untuk memotong upah subkontraktor berdasarkan parameter penilaian hasil produksi yang hanya ditentukan secara sepihak oleh prinsipal, (3) butir yang memberikan hak kepada prinsipal untuk menghentikan perjanjian pemborongan secara sepihak, (4) butir yang memberikan hak kepada prinsipal untuk memberikan/tidak memberikan izin kepada subkontraktor bila subkontraktor ingin mengerjakan pesanan lain, (5) butir yang memberi ruang bagi prinsipal untuk mengganti pesanan dalam 3 (tiga) sampai 5 (lima) bulan.

Salah satu contoh konkret terjadinya ketimpangan dalam perjanjian pemborongan adalah pemberlakuan butir yang memberikan hak kepada prinsipal untuk menghentikan perjanjian pemborongan secara sepihak apabila prinsipal mampu membuktikan bahwa tidak terdapat korelasi antara hasil produksi dengan kekurangan pada ketersediaan bahan baku yang dikirimkan oleh prinsipal. Setiap akhir bulan prinsipal akan mengirim petugasnya untuk

melakukan cek atas sisa benang yang ada di tangan subkontraktor serta banyaknya kain yang telah diproduksi maupun dikirimkan oleh subkontraktor kepada prinsipal. Apabila berdasarkan hasil cek tersebut ternyata subkontraktor menggunakan benang di atas batas kewajaran, pihak prinsipal akan menghentikan pengiriman bahan baku untuk sementara sampai diketahui penyebab yang bisa diterima oleh pihak prinsipal. Dalam hal ini, prinsipal dapat menghentikan order jika alasan subkontraktor tidak dapat diterima oleh prinsipal.

Format baku perjanjian pemborongan dapat diatur dalam Peraturan Daerah yang menerjemahkan Pasal 65 UU Ketenagakerjaan. Sedangkan para pihak yang terlibat saat terjadinya kesepakatan perjanjian pemborongan antara prinsipal dan subkontraktor dapat berperan sebagai pihak yang melakukan kontrol terhadap pelanggaran butir-butir dalam format baku perjanjian pemborongan. Para pihak yang pada umumnya terlibat dalam proses kesepakatan antara prinsipal dan subkontraktor dalam perjanjian pemborongan

adalah: (1) Disperindag (Dinas Perdagangan dan Industri), (2) Disnaker (sebagai pihak yang melakukan penyuluhan upah dan jaminan kerja kepada para subkontraktor), (3) BNI (berkaitan dengan pelunasan kredit mesin dari pihak prinsipal kepada subkontraktor), (4) PPTM (Persatuan Pengusaha Tekstil Majalaya - meskipun tidak semua anggotanya merupakan subkontraktor).

c) *Memperkuat kapasitas subkontraktor yang membuat perjanjian pemborongan*

Persoalan ketidakadilan yang ditemukan dalam perjanjian pemborongan antara prinsipal dan subkontraktor tidak hanya dapat dilihat melalui unsur-unsur sahnya sebuah perjanjian yang merujuk pada pasal 1320 KUH Perdata yang mensyaratkan 4 (empat) hal, yaitu: (1) sepakat tentang mereka yang mengikatkan dirinya, (2) kecakapan untuk membuat suatu perikatan, (3) suatu hal tertentu, (4) suatu sebab yang halal. Dalam konteks persoalan subkontrak, kapasitas para pihak dalam membuat perjanjian sangat signifikan menentukan substansi perjanjian pemborongan.

Kenyataannya, mayoritas perjanjian pemborongan hanya dibuat oleh salah satu pihak, dalam hal ini prinsipal. Sementara itu, pihak subkontraktor hanya berperan sebagai pihak yang pasif dalam kesepakatan suatu perjanjian pemborongan. Selain disebabkan oleh faktor penguasaan modal dan pasar, sikap pasif subkontraktor juga didukung oleh tidak adanya mekanisme yang menciptakan kesetaraan antara prinsipal dengan subkontraktor serta latar belakang relasi informal antara subkontraktor dengan prinsipal. Mayoritas subkontraktor mengalami transformasi dari buruh menjadi subkontraktor atau dari status pemilik industri tekstil menjadi subkontraktor.⁸

Beberapa hal yang perlu diwaspadai dalam pengorganisasian buruh oleh kelompok buruh yang melakukan advokasi pada kasus subkontrak yang masih melakukan produksi di dalam pabrik adalah:

1. Prinsipal memiliki kekuatan untuk mengganti subkontraktor tanpa membubarkan manajemen subkontraktornya. Hal ini bisa

terjadi karena posisi subkontraktor berada di bawah prinsipal dan bukan sebagai badan hukum yang mandiri. Di sisi lain, perusahaan juga dapat melakukan strategi untuk mengganti buruh subkontrak sementara subkontraktor masih dipertahankan oleh perusahaan.

2. Redefinisi buruh dan tempat kerja sangat signifikan untuk datang dari buruh selain dari serikat/kelompok buruh. Pada kasus subkontrak di Gresik, buruh dan SB (Serikat Buruh) memiliki harapan yang berbeda yang tidak mendukung kesepakatan pengorganisasian. Di satu sisi, buruh hanya mengharapkan kontribusi SB untuk mendesak pemberian 'tunjangan' oleh pengusaha. Ketika kontrak dapat diperpanjang dan 'tunjangan' diberikan oleh perusahaan, maka hubungan antara buruh dengan SB terhenti. Di sisi lain, SB masih bertahan pada prinsip bahwa pengorganisasian akan efektif jika dilakukan saat buruh masih bekerja.

3. Redefinisi buruh dan tempat kerja tetap signifikan untuk mengantisipasi bentuk-bentuk

⁸ Shelly Novi HP & Anne Friday, *RBM Informal Dalam Pola Produksi Subkontrak: Studi Kasus Industri Kecil Tekstil Majalaya. Working Paper*. Bandung, Yayasan AKATIGA, 2003.

informalisasi pekerjaan yang secara *de facto* masih melakukan proses produksi di dalam pabrik.

4. Ketika buruh sudah terjebak pada diversifikasi usaha yang dilakukan oleh subkontraktor, maka pengorganisasian dilakukan oleh kelompok buruh yang berbeda sesuai dengan jenis pekerjaan yang didiversifikasikan oleh pengusaha. Jika tidak direspons secara cerdas oleh kelompok buruh, khususnya bila dalam 1 (satu) pabrik terdapat beberapa Serikat Buruh (SB), maka strategi subkontrak akan semakin memecah hubungan yang solid antar-SB yang anggotanya masih berbasis pada tempat kerja.

Penutup

Analisis ini hanya merupakan salah satu alat bantu untuk menemukan sebuah bentuk pengorganisasian. Namun, hakikat dari pengorganisasian itu sendiri terletak pada aksi yang dilakukan oleh kelompok buruh. Beberapa tawaran di atas bukanlah gagasan yang bertujuan untuk menumpulkan perlawanan buruh dengan memperkuat institusi penopang hidup buruh di tingkat komunitas. Tawaran tersebut lebih merupakan upaya

untuk mencari alternatif perlawanan dan pertahanan terhadap industri yang modal perlawanannya diciptakan oleh buruh tanpa mengandalkan peran negara sebagai mediator perselisihan perburuhan. Pada kenyataannya, praktik-praktik mediasi yang dilakukan pemerintah juga tidak memberikan pengaruh signifikan sebagai penyeimbang 'timbangan' keadilan khususnya bagi kekuatan buruh ketika berhadapan dengan kekuatan modal. Bahkan ILO mengagendakan pelatihan bagi SB (Agustus 1999 - Juni 2003) untuk menyelesaikan perselisihan perburuhan secara bipartit [dalam *Kompas, Media Indonesia, dan Republika* tanggal 14 Juni 2003].

Persoalan buruh di sektor informal—khususnya persoalan yang berkaitan dengan subkontrak dan *outsourcing*—memang tidak dapat dipisahkan dari mekanisme yang dibangun oleh kekuatan buruh dan komunitas. Analisis ini dapat digunakan untuk mengurai persoalan buruh di sektor informal namun tidak cukup untuk menyelesaikan persoalan. Usaha-usaha untuk menyelesaikan persoalan buruh di sektor informal tidak dapat dilakukan secara sektoral karena sifat fleksibel dan variasi praktiknya. Dengan realitas pesimisme akibat akumulasi

persoalan perburuhan yang sedang terjadi dalam gerakan buruh, mungkin agenda yang dapat dilakukan oleh kelompok buruh saat ini adalah mengumpulkan kawan yang memiliki persamaan gagasan dan tujuan untuk menciptakan kata sepakat serta komitmen untuk membuat gerakan bersama dengan meminimalisasi kepentingan untuk memperkuat kelompok masing-masing.

Kekuatan, solidaritas, sinergi, dan rasa saling percaya di antara berbagai pihak pada saatnya akan berpotensi menjadi serangkaian gerakan sosial yang lebih luas dan kuat. Gerakan seperti ini dapat berfungsi sebagai infrastruktur kaum pekerja yang multi-tujuan: tidak hanya mengurus persoalan relasi industrial di tempat kerja, tapi juga relasi industri dengan komunitas dan persoalan-persoalan kemasyarakatan yang lebih besar,

termasuk di dalamnya perlawanan politik-ekonomi terhadap relasi sosial dan industrial yang tidak adil. Lebih jauh lagi, gerakan seperti ini juga dapat digunakan untuk membangun pertahanan yang lebih signifikan bagi kepentingan kaum pekerja, yaitu membangun ruang-ruang kegiatan ekonomi alternatif yang memungkinkan (a) tenaga kerja tidak tersedot ke dalam industri yang eksploitatif dan b) menjadi *bemper* bagi mereka yang terpentol dari industri. Kalaupun gerakan buruh di tataran informal belum mampu untuk melakukan hal-hal yang 'heroik', paling tidak upaya penguatan buruh di tingkat komunitas telah secara langsung mengurus persoalan buruh dan memperkuat mereka untuk mempertahankan diri secara kolektif. Inisiatif gerakan seperti ini dapat dilihat sebagai 'addendum' dari kekuatan buruh yang sudah dibangun di dalam serikat buruh di tataran formal.



Daftar Rujukan

Hernando De Soto. 1992. *Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- David L. Szanton. 1999. "Moralitas Kontingen: Investasi Sosial dan Ekonomi di Sebuah Kota Nelayan Filipina" dalam Robert W. Hefner (ed.). *Budaya Pasar: Masyarakat Dan Moralitas Dalam Kapitalisme Asia Baru*. Jakarta: LP3ES. Hal .351-375.
- Frances Abrahamer Rothstein. 1992. "Capitalist Production in a Socialist Society: The Transfer of Manufacturing from Hongkong to China" dalam Frances Abrahamer Rothstein dan Michael L. Blim (eds.). *Anthropology and The Global Factory: Studies of The New Industrialization in The Late Twentieth Century*. London: Bergin and Garvey. Hal. 47-61.
- Frances Abrahamer Rothstein. 1992. "Conclusion: New Waves and OldIndustrialization, Labor, and the Struggle for a New World Order" dalam Frances Abrahamer Rothstein dan Michael L. Blim (eds.). *Anthropology and The Global Factory: Studies of The New Industrialization in The Late Twentieth Century*. London: Bergin and Garvey. Hal. 238-246.
- Rajendra Singh. 2002. "Teori-Teori Gerakan Sosial Baru" *Wacana*. III (11):15-57.
- Shelly Novi HP & Anne Friday. 2003. RBM Informal dalam Pola Produksi Subkontrak: Studi Kasus Industri Kecil Tekstil Majalaya. *Working Paper*. Bandung: Akatiga.
- Resmi Setia M.S. 2003. *Coping Mechanism* Buruh dalam Komuniti di Majalaya. Draft Laporan Penelitian. Bandung: Akatiga.
- Dadi Suhanda & K.L. Sugiarti. 2003. Relasi Buruh-Majikan pada Sektor Produksi Perikanan: Studi Kasus Organisasi Produksi Bagan Kamal Muara Jakarta Utara. *Working Paper*. Bandung: Akatiga.
- Kompas. 2003. 'ILO Latih Penggiat Buruh di Indonesia', 14 Juni.
- Media Indonesia. 2003. 'ILO Lakukan Pelatihan 6.000 Penggiat Buruh di Indonesia', 14 Juni

ANTARA INFORMALISASI, JAMINAN SOSIAL, DAN PENGORGANISASIAN BURUH

Republika. 2003. '*ILO Latih 6.000 Penggiat Buruh di Indonesia*', 14 Juni

Abdul Hakam. sarbumusi_grs@yahoo.com. 11 September 2003.
"Outsourcing". [E-mail pribadi] (12 September 2003).

Merekam Kekuatan Arus Bawah

Hilmar Farid¹

Abstract

This article tries to show that an oral history study not only helps us get better understanding on a workers' community, but also opens spaces for further workers' organization strategies. Oral history is considered an effective way to obtain information on the life of low-class people from their own perspective. The idea to write a history from below is triggered by the criticism that people's understanding of the past is derived from a history controlled from 'the above,' that is the regime of authority that produces knowledge, including history writing. In the context of the study, oral history is not only an information-gathering method, but also a new perspective in the study of history.

Pengantar

Sumber dan cara mengumpulkan informasi merupakan masalah penting dalam studi sosial. Seseorang tidak akan dapat merumuskan persoalan atau mengambil kesimpulan yang kuat jika informasinya sangat terbatas dan sumber-sumbernya tidak dapat diandalkan. Sebaliknya, seseorang yang memiliki cukup informasi dari

berbagai segi dan pihak besar kemungkinan dapat menembus 'permukaan masalah' dan mengembangkan argumentasi serta mencapai kesimpulan yang kuat. Sebuah studi tentang pemogokan buruh, misalnya, akan sangat ditentukan oleh jumlah dan kualitas informasi yang dikumpulkan oleh penelitiannya. Peneliti yang hanya

¹ Aktif di Jaringan Kerja Budaya

membaca laporan manajer pabrik, catatan polisi yang melumpuhkan pemogokan, atau kantor Depnaker yang mencatat kejadian tersebut, tentunya akan mencapai kesimpulan berbeda dari peneliti yang, disamping menggunakan bahan-bahan tersebut, juga berbicara kepada buruh yang terlibat dalam aksi mogok itu, pemimpin serikat buruh setempat, dan LSM atau lembaga bantuan hukum yang mendampingi mereka.

Studi tentang masalah perburuhan di Indonesia yang mulai berkembang awal 1990-an umumnya masih mengandalkan cara-cara lama dalam mengumpulkan informasi. Sandaran utamanya adalah bahan-bahan tertulis yang dibuat oleh Depnaker, statistik pemerintah, dan dokumen tertulis yang dibuat Serikat Buruh atau LSM yang bergerak di bidang perburuhan. Hanya beberapa di antaranya yang melakukan penelitian lapangan dan menggunakan catatan pengamatan sebagai basis argumentasinya. Metode ini, disadari maupun tidak, terkait dengan tujuan yang lebih besar, yakni advokasi masalah perburuhan yang memusatkan perhatian pada pelaksanaan atau pengabaian hukum perburuhan. Beberapa di antaranya mencoba mengembangkan penelitian untuk

m e m b a n t u k e g i a t a n pengorganisasian, tetapi ini pun terbatas pada masalah-masalah yang sangat spesifik, seperti pembentukan kelompok dan manajemen organisasi.

Dalam tulisan ini saya ingin memperlihatkan bahwa studi sejarah lisan (*oral history*) di samping melengkapi pemahaman mengenai komunitas buruh, juga membuka ruang untuk memikirkan strategi pengorganisasian buruh lebih lanjut. Bagian pertama akan secara ringkas menguraikan perkembangan sejarah lisan sebagai metode dan pendekatan sekaligus. Bagian kedua adalah tinjauan umum terhadap studi perburuhan dan beberapa masalah konseptual dan teoretis yang muncul karena pendekatan dan metode 'konvensional' yang digunakan selama ini. Bagian ketiga akan menguraikan sebuah agenda penelitian yang berpijak pada metode sejarah lisan, beserta beberapa implikasinya baik secara teoretis maupun politis bagi studi perburuhan.

Argumentasi tulisan ini berpijak pada pemahaman bahwa buruh, atau lebih tepatnya kelas pekerja (*working class*), adalah kekuatan yang dapat bergerak otonom dan tidak selalu bergantung pada kekuatan modal

maupun negara seperti yang dicitrakan selama ini. Kategorisasi yang dibuat para peneliti mengenai buruh seringkali membatasi penglihatan sehingga gagal menjangkau dinamika sosial dan ekspresi politik kelas pekerja ini (Farid, 2003). Alih-alih menjadi sumbangan bagi gerakan buruh, penglihatan yang terbatas ini justru bisa mencapai kesimpulan dan menganjurkan strategi yang keliru. Globalisasi neoliberal sekarang ini menuntut adanya diskusi berkelanjutan untuk memikirkan kembali strategi perburuhan, dan studi yang mendalam mengenai sejarah integrasi buruh ke dalam sistem produksi global tersebut adalah landasan penting bagi diskusi semacam ini.

Sejarah Lisan, Sejarah dari Bawah

Pengumpulan keterangan lisan untuk keperluan menulis sejarah mulai dilakukan secara luas setelah Perang Dunia II. Proyek-proyek sejarah lisan pada awalnya diarahkan untuk 'mengisi informasi' yang tidak dapat diperoleh dalam bahan tertulis, seperti wawancara dengan sejumlah pejabat pemerintah mengenai peristiwa tertentu yang dianggap

penting. Dalam perkembangannya, sejumlah peneliti melihat bahwa sejarah lisan sebenarnya dapat berbuat lebih, yakni (a) memberi penglihatan baru terhadap peristiwa tertentu, (b) mendalami masalah-masalah yang tidak pernah dibicarakan dalam bahan-bahan tertulis, dan (c) mengedepankan perspektif dari pihak yang selama ini tidak terwakili dalam penulisan sejarah. Sejak 1960-an studi sejarah lisan mulai digunakan secara luas untuk merekam pandangan dan pengalaman kalangan yang tidak terwakili dalam penulisan sejarah konvensional karena hanya bersandar pada bahan-bahan tertulis. Sejarah lisan dianggap sebagai cara yang tepat untuk menggali informasi mengenai perikehidupan kelas-kelas rendah dalam masyarakat dari perspektif mereka sendiri. Gagasan menyusun 'sejarah dari bawah' (*history from below*) bertolak dari kritik bahwa pemahaman orang mengenai masa lalu cenderung dikendalikan 'dari atas', yakni kelas penguasa yang menguasai produksi pengetahuan, termasuk penulisan sejarah. Dalam konteks ini sejarah lisan bukan hanya metode mengumpulkan informasi, tapi sudah berkembang menjadi sebuah perspektif baru dalam studi sejarah.

Sementara di Eropa dan Amerika Serikat sejarah lisan telah menjadi salah satu cabang studi sejarah yang penting, di Indonesia studi seperti itu tidak terlalu populer. Hanya sedikit proyek yang secara tekun mengumpulkan keterangan lisan, dan itu pun terbatas pada mereka yang dianggap sebagai 'tokoh masyarakat' atau 'pelaku sejarah', dalam arti terlibat dalam peristiwa-peristiwa yang dianggap penting dalam penulisan sejarah yang dominan. Perkecualian yang terpenting menurut saya adalah karya Pramoedya Ananta Toer mengenai perempuan *jugun ianfu* yang terdampar di Pulau Buru. Bersama rekan sesama tahanan Pramoedya berhasil mewawancarai sejumlah perempuan asal Jawa yang dibawa ke pulau tersebut oleh tentara pendudukan Jepang dan tidak pernah kembali ke kampung halamannya.² Baru dalam beberapa tahun belakangan minat pada sejarah lisan mulai berkembang, antara lain mengenai korban

kekerasan peristiwa 1965-66, perempuan buruh dan gerakan buruh di Jawa, serta masyarakat petani di beberapa wilayah.

Studi Perburuhan di Indonesia

Studi mengenai kehidupan buruh dan sejarah perburuhan di Indonesia mulai berkembang sejak akhir 1980-an. Awalnya perhatian studi-studi ini sangat terbatas pada kondisi kehidupan buruh –yang memang tidak banyak dikenal atau dibicarakan di masa itu– serta proses proletarianisasi yang berlangsung pada masa Orde Baru (Mather, 1983; Wolf, 1992; Saptari, 1995). Perhatian terhadap serikat buruh dan politik perburuhan secara umum mulai berkembang pertengahan 1990-an saat gelombang pemogokan mulai melanda daerah-daerah industri di Jawa dan sebagian Sumatra (Hadiz, 1993, 1997; Kusyuniati, 1998). Di samping studi akademik seperti ini beberapa LSM

2 Penelitian sejarah lisan ini menjadi istimewa baik karena topik yang dipilih, orang yang mengerjakan, dan cara pembuatannya. Sampai saat ini pun penelitian mengenai sejarah perempuan (atau penulisan sejarah dari perspektif perempuan) masih sangat terbatas, apalagi mengenai perempuan korban kekerasan seperti *jugun ianfu*. Fakta bahwa penelitian itu dikerjakan Pramoedya dan sejumlah rekan sesama tahanan politik memperlihatkan bahwa sejarah lisan sebenarnya dapat dikerjakan siapa pun juga dalam situasi apa pun, dan dengan begitu mencerminkan sifat dasarnya: membuat wacana sejarah menjadi lebih demokratis.

yang bergerak di bidang advokasi hukum juga mulai menjalankan studi yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak buruh di tingkat pabrik.

Secara umum studi-studi ini terarah pada buruh industri (*industrial labour*) yang dianggap sebagai elemen terpenting dari kelas pekerja di Indonesia. Hanya sedikit studi yang berbicara tentang sektor-sektor lain seperti buruh perkebunan, kerja domestik, atau sektor pekerjaan lainnya. Orang yang bekerja di industri rumah tangga atau usaha kecil biasanya dibedakan dari kelas pekerja dengan sebutan sektor informal atau sektor usaha kecil, yang dalam retorika politik disebut sebagai 'borjuis kecil' atau 'miskin kota'. Konseptualisasi 'kelas pekerja' semacam ini biasanya bertolak dari pemikiran yang a-historis (sekali pun mencatat kejadian sejarah sebagai latar belakang dalam studi mereka) mengenai masyarakat.

Dalam jurnal ini Michele Ford (2002) sudah mengungkapkan pentingnya perspektif sejarah 'baru' dalam studi perburuhan. Ia mencatat bahwa studi-studi perburuhan selama ini umumnya mengandalkan perspektif 'barat' mengenai masalah perburuhan dan serikat buruh dan tidak banyak menyelidiki sejarah

Indonesia sendiri. Pengalaman buruh dan sejarah 'baru' menurutnya dapat menjadi landasan untuk merumuskan konsep-konsep baru yang lebih sesuai dengan konteks Indonesia. Di satu pihak, saya setuju dengan pikirannya bahwa konsep-konsep yang dipungut begitu saja dari pengalaman sejarah di tempat lain dapat menyesatkan pengamatan dan menghasilkan argumentasi serta kesimpulan yang rentan. Tapi di sisi lain, keinginan untuk 'pribumisasi' ilmu sosial adalah obsesi yang berlebihan mengingat Indonesia seperti negeri Dunia Ketiga pada umumnya bukan entitas yang sama sekali unik dan sangat dipengaruhi oleh sistem produksi yang sama seperti di Eropa, yakni kapitalisme.

Untuk melihat persoalan ini secara lebih jelas, saya mencoba memusatkan perhatian pada dua masalah yang mendapat perhatian besar dalam studi perburuhan di Indonesia, yakni (a) pembentukan kelas dan (b) politik perburuhan. Dalam studi tentang pembentukan kelas pekerja atau proletarianisasi, para peneliti umumnya menyoroti proses terbentuknya kategori 'buruh industri' di Indonesia ketimbang pengalaman konkret buruh membentuk kelas pekerja, yang salah satu bagiannya adalah buruh industri.

Perhatian umumnya diarahkan pada kondisi kerja di pabrik, kehidupan di luar pabrik, tapi sedikit yang diketahui tentang asal-usul buruh industri ini dan pengalaman hidup yang membuat mereka terpaksa (secara sadar maupun tidak) bekerja dalam kondisi yang buruk seperti digambarkan oleh studi-studi tersebut. Sedikit pula informasi mengenai apa yang terjadi pada buruh yang dipecat atau meninggalkan pekerjaannya untuk mencari penghidupan lain; dengan kata lain dinamika kelas pekerja itu sendiri.

Sementara itu, studi tentang politik perburuhan biasanya terarah pada lembaga-lembaga seperti Serikat Buruh atau LSM yang bergerak di bidang perburuhan. Sumber informasi yang digunakan tidak lain adalah laporan dari organisasi semacam ini atau wawancara dan diskusi dengan sejumlah aktivis dan pemimpin organisasinya. Sedikit yang diketahui mengenai pengalaman buruh *rank-and-file* dan bentuk-bentuk pengorganisasian lain yang tidak termasuk dalam kategori 'Serikat Buruh' atau 'LSM Perburuhan'. Dalam analisis mengenai gejolak perburuhan pun para peneliti cenderung bersandar pada informasi yang dikeluarkan pemerintah,

perusahaan, atau organisasi yang menghimpun buruh untuk mogok. Akibatnya, ukuran-ukuran yang digunakan untuk membahas perkembangan dengan sendirinya menjadi sangat terbatas, seperti keberhasilan atau kegagalan meraih tuntutan serta peningkatan jumlah serikat buruh beserta anggotanya.

Cukup jelas bahwa keterbatasan dalam analisis adalah akibat dari sedikitnya informasi yang dimiliki. Beberapa peneliti mencoba mengatasi masalah ini dengan penelitian lapangan yang mencakup pengamatan dan wawancara mengenai perikehidupan buruh di tempat kerja maupun di permukiman. Dalam proses itu peneliti dapat mengumpulkan banyak informasi yang tidak dapat ditemukan dalam dokumen tertulis, baik yang dikeluarkan pemerintah, perusahaan, atau pun organisasi buruh. Pada tataran metode, sesungguhnya tidak ada perbedaan berarti antara penelitian lapangan yang lazim digunakan dalam studi sosiologi atau antropologi dengan sejarah lisan. Keduanya sama-sama melakukan wawancara mendalam, memberi ruang kepada buruh atau subyek yang diteliti untuk mengungkapkan pemikiran dan perasaan mereka, dan selanjutnya membuat analisis serta

kesimpulan terhadap apa yang diamati. Bagaimanapun, dalam penelitian sosial, minat utama para peneliti adalah menggambarkan keadaan yang dapat memperkuat argumentasi teoretis maupun pengembangan konseptualisasi. Sejarah, seperti dikatakan Ford (2002), umumnya hanya menjadi tempelan belaka dalam latar belakang yang memberi bobot waktu pada analisis mereka. Sementara itu, sejarah lisan, seperti penulisan sejarah pada umumnya, tertarik pada sejarah.

Dalam studi tentang pembentukan kelas, peneliti sosial biasanya tertarik untuk melihat bermacam kategori kelas yang ada dalam masyarakat. Mereka berusaha merumuskan unsur-unsur terpenting untuk menjelaskan batas dan kategorisasi kelas, seperti keterlibatan seseorang dalam proses produksi, tingkat pendapatan, dan seterusnya. Studi sejarah sementara itu coba mengamati kelas secara konkret. Edward Thompson (1968), yang menulis tentang pembentukan kelas di Inggris mengatakan bahwa kelas harus dipelajari secara konkret; kelas adalah hubungan yang *dialami* orang dalam kehidupan nyata, bukan kategori abstrak yang bisa ditempelkan kepada salah satu

kelompok dalam masyarakat yang memiliki karakteristik sama. Pembentukan kelas, dengan demikian, harus dipelajari secara mendalam, termasuk dengan mencatat *pengalaman* orang sebagai kelas.

Sumber terbaik untuk memeriksa pengalaman orang sebagai kelas ini tidak lain adalah keterangan lisan. Dokumen pemerintah atau perusahaan hanya menjelaskan keadaan dari perspektif penguasa dan pengusaha. Keterangan dari organisasi atau serikat buruh kadang hanya menjadi santiran (*mirror-image*) dari perspektif pemerintah dengan memberikan pendapat berbeda terhadap hal yang sama: pendapatan, hubungan kerja, kondisi kerja, dan seterusnya. Keduanya sama-sama tidak merekam apa yang dipikirkan dan dirasakan oleh buruh, hubungan mereka dengan komunitas, dan pandangan mereka tentang masa lalu dan masa depan. Sejarah lisan dalam hal ini dapat menjelaskan banyak hal yang tidak mungkin dicapai dengan pemeriksaan dokumen apa pun: pengalaman seseorang secara konkret memasuki (dan keluar lagi dari) hubungan kerja di pabrik yang mempengaruhi perikehidupannya secara menyeluruh. Sejarah lisan

akan memungkinkan studi tentang kelas pekerja keluar dari tembok-tembok pabrik, melihat hubungannya dengan “sektor-sektor lain” (yang dianggap sebagai sesuatu yang berbeda secara kategoris dalam studi sosial).

Salah satu teknik penyajian yang sering digunakan dalam sejarah lisan adalah biografi atau *life-history*. Dengan penggambaran yang utuh tentang pengalaman hidup seorang atau beberapa orang buruh, sejarah lisan dapat mengungkap dinamika pembentukan kelas dan melihat saling-hubungan antarkonsep dan dalam taraf tertentu bahkan memperlihatkan bahwa kategorisasi yang dibuat seringkali tidak relevan. Sebagai contoh, banyak buruh di Indonesia sekarang adalah angkatan pertama dalam keluarga mereka yang bekerja menjual tenaga di pabrik. Orang tua mereka adalah petani kecil pemilik sepotong tanah atau guru di desa yang tidak cukup penghasilannya untuk memberi modal atau menyekolahkan anak-anak mereka ke jenjang perguruan tinggi sehingga bisa mencari kerja kantor. Setelah bekerja dua-tiga tahun, banyak dari mereka yang merasa lelah dan “tidak maju-maju,” sehingga berpindah menyambung hidup sebagai pedagang asongan

(yang dalam kategori ILO disebut 'sektor informal') atau kerja serabutan termasuk 'ngobyek' sebagai pedagang perantara yang mendapat kontrak kecil-kecilan dari badan pemerintah atau swasta. Sebaliknya, ada banyak orang yang semula menjadi 'pedagang kecil' (sektor informal) yang kemudian bangkrut semasa krisis. Badan statistik dan peneliti sosial kadang hanya mencatat penurunan jumlah orang yang termasuk kategori tersebut tetapi tidak menjelaskan apa yang terjadi pada mereka yang jatuh bangkrut sesudahnya. Banyak dari mereka kemudian terpaksa menjual tenaga (menjadi buruh) di sektor transportasi maupun manufaktur. Setelah beberapa tahun bekerja dan berhasil mengumpulkan modal—yang kadang dibantu oleh saudara atau orang tua yang masih punya simpanan cukup—mereka kembali menjadi 'wiraswasta'.

Pengalaman kelas pekerja di masa krisis sangat bervariasi. Jika mengikuti kategorisasi ketat dari birokrasi maupun ilmu sosial, maka yang didapat adalah pencabikan pengalaman hidup yang begitu kompleks menjadi satuan-satuan yang digunakan untuk mempermudah analisis. Cara pandang seperti ini juga memiliki implikasi politik yang serius.

Pengorganisasian kelas pekerja selama ini umumnya –mengikuti tradisi *trade unionism* di Barat– dilakukan melalui serikat-serikat buruh. Setelah Soeharto jatuh, diperkirakan ada ribuan serikat buruh baru yang dibentuk di tingkat pabrik dan ratusan federasi serikat buruh. Bersamaan dengan itu ada ratusan ribu –jika bukan jutaan– orang yang dipecat dari pekerjaannya dan tidak lagi menjadi buruh karena krisis ekonomi. Alih-alih menjawab masalah tersebut, serikat-serikat buruh kemudian justru secara tidak kritis mengadopsi tuntutan tradisional serikat buruh: kepastian kerja. Di satu pihak, dapat dimengerti bahwa buruh yang masih bekerja tidak ingin mengalami nasib seperti rekan-rekan mereka yang dipecat, tetapi di sisi lain, hal itu melahirkan masalah karena memperketat persaingan dalam 'pasar tenaga kerja' yang semakin padat sejak krisis.

Studi tentang politik perburuhan yang hanya mengamati masalah kelembagaan (terutama serikat buruh) biasanya gagal memahami ketegangan yang ada di kalangan kelas pekerja sendiri. Perspektif 'serikat buruh melawan pengusaha dan negara' di satu sisi kadang bisa menghasilkan pemikiran kritis dan kesimpulan yang tajam, tetapi di sisi

lain justru mengamini strategi pecah-belah yang sejak ratusan tahun digunakan dalam tatanan kapitalis.

Studi sejarah lisan biasanya memberi tempat luas bagi pengalaman konkret kelas pekerja, termasuk subyektivitas yang sulit sekali ditemukan dalam studi ekonomi politik atau pendekatan konvensional lainnya. Sementara aktivis LSM sering buru-buru menyimpulkan rendahnya tingkat keterlibatan buruh dalam organisasi sebagai cermin rendahnya kesadaran atau kelemahan dalam manajemen serikat, sejarah lisan akan membawa persoalan itu dalam tataran lebih luas. Masalah kesadaran buruh tidak dapat diukur semata-mata dari minat untuk terlibat dalam organisasi tertentu. Subyektivitas mencakup pengalaman hidup yang sangat kompleks. Penetapan serikat buruh sebagai satu-satunya organisasi yang mewakili 'kepentingan' buruh dalam hal ini adalah turunan dari upaya kategorisasi yang dibuat oleh peneliti sosial dan birokrasi. Pengalaman hidup buruh (dan kelas pekerja secara umum) yang sangat kompleks kemudian direduksi menjadi 'kerja di pabrik' dan semua upaya membela 'kepentingan' kemudian terarah pada perbaikan keadaan kerja tersebut. Akibat yang paling nyata adalah ketidakpedulian serikat dan

organisasi buruh pada kelas pekerja yang tidak bekerja secara formal di pabrik.

Studi sejarah lisan lebih jauh berusaha memaparkan perkembangan kelas pekerja secara menyeluruh, dan dengan begitu mendesak para peneliti untuk memikirkan ulang banyak kategori yang telah menjadi mapan dalam penelitian sosial: sektor informal, usaha mandiri, buruh industri, pekerja rumah tangga, dan seterusnya. Dengan sejarah lisan, bermacam 'sektor' atau 'kategori' ini pada dasarnya akan terlihat sebagai bagian-bagian dari kelas pekerja yang sama, karena orang yang *mengalami* berbagai kategori ini pun adalah orang yang sama. Masuk akal pula jika agenda pengorganisasian kemudian terarah pada kelas pekerja secara menyeluruh ketimbang menghimpun orang yang sama dalam kategori berbeda-beda dari waktu ke waktu. Dalam gerakan buruh saat ini, ada banyak upaya mengembangkan gagasan *social movement unionism* yang berpijak pada pengorganisasian komunitas kelas pekerja ketimbang serikat buruh tradisional. Sejarah lisan dapat berperan besar menyediakan informasi bagi strategi semacam ini dengan mengungkapkan

pengalaman konkret kelas pekerja sebagai dasar pengorganisasian, sebagai alternatif dari gerakan serikat buruh yang membatasi diri pada pengalaman konkret di tempat kerja saja.

Kesimpulan

Sumbangan sejarah lisan bagi pengorganisasian atau praksis politik secara luas tidak terbatas pada pemahaman baru mengenai perikehidupan kelas pekerja semata-mata. Salah satu sumbangan lain yang terpenting adalah pembukaan ruang bagi kelas pekerja untuk menulis sejarahnya sendiri. Penulisan sejarah dan juga penelitian sosial selama ini cenderung memperlakukan kelas pekerja sebagai obyek dari penindasan kapital atau kebijakan yang tidak adil, dan jarang melihat peran aktif mereka dalam membuat sejarah. Seperti diuraikan Paul Thompson, seorang sejarawan lisan terkemuka,

“... dengan menampilkan bukti-bukti baru dari bawah, dengan memindahkan fokus [penyelidikan sejarah] dan membuka wilayah penyelidikan baru, dengan menantang sejumlah asumsi dan penilaian yang selama ini dipegang oleh sejarawan,

dengan memperhatikan kelompok-kelompok orang yang selama ini diabaikan... ruang lingkup penulisan sejarah sendiri telah diperluas dan diperkaya; dan pada saat bersamaan pesan sosialnya pun berubah. Sejarah, dengan kata lain, menjadi lebih demokratis.”³

Sejarah lisan dalam hal ini memberi sumbangan pada proses pembentukan kesadaran yang bertolak dari pengalaman buruh sendiri. Dalam gerakan LSM atau organisasi buruh di Indonesia sekarang, ada kecenderungan untuk membuat 'penyadaran' yang bersifat *instant*, dengan menjejalkan bermacam informasi tentang masalah perburuhan, kajian ekonomi

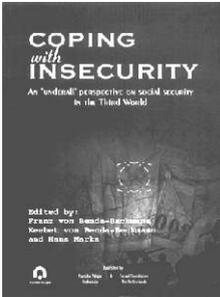
politik, teori sosial ke dalam benak buruh dengan harapan mendatangkan 'pencerahan'. Dalam tradisi pendidikan yang tidak demokratis, pengetahuan 'kritis' ini pun dicerna dengan cara sama seperti saat menerima wejangan dari tokoh masyarakat: lihai dalam mengulang 'kata-kata ajaib' atau 'mantra politik', tetapi tidak menjadikannya alat untuk memaknai pengalaman hidupnya sendiri. Sejarah lisan tentu saja tidak mungkin mengganti proses pendidikan semacam itu, tetapi jelas dapat mengurai ruang kesadaran dan pengalaman dari kelas pekerja, serta membantu menerangi tempat gagasan-gagasan baru mengenai perubahan dan perbaikan nasib itu berkembang.



3 Paul Thompson, *The Voice of the Past*. (Oxford, 1988)

Terobosan Ke Arah “Jaminan Sosial Untuk Semua”

Marsen S. Naga ¹



Judul Buku : ***Coping With Insecurity. An “Underall” Perspective on Social Security in the Third World (2nd Ed)***

Editor : Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann and Hans Marks (eds.)

Penerbit : Pustaka Pelajar Indonesia dan Focaal Foundation the Netherlands

Tahun Terbit : 2000

Jumlah halaman : 239 halaman

Perdebatan tentang jaminan sosial di negara-negara Dunia Ketiga masih terpaku pada masalah apakah negara akan mampu menyelenggarakannya atau tidak. Ini terjadi, misalnya, dalam perdebatan tentang Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Jaminan Sosial Nasional yang masih berlangsung hingga saat ini. Niat baik yang ditegaskan dalam RUU tersebut untuk

memberikan jaminan sosial kepada seluruh warga negara selalu mendapat reaksi keras yang menyangkut sebuah pertanyaan: dilihat dari segi dana dan administrasi, apakah pemerintah mampu menyelenggarakannya? Dana dan sistem pengelolaan yang terpusat akan menjadi dua persoalan yang sangat sulit dipecahkan jika penyelenggaraan jaminan sosial

¹ Peneliti Lembaga Informasi Perburuhan Sedane (LIPS), Bogor.

dianggap sepenuhnya berada di tangan negara, di Indonesia dan di negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya.

Dalam konteks perdebatan di ataslah buku *Coping With Insecurity* yang diedit oleh Franz von Benda-Beckmann dkk. ini dapat dikatakan tampil tepat pada waktunya. Buku ini didasari suatu kesadaran yang kian hari kian luas bahwa tidak ada negara mana pun di dunia ini, khususnya negara-negara sedang berkembang yang pada umumnya miskin, akan mampu membangun sistem jaminan sosial yang memberi semua warga negaranya sejumlah layanan sosial yang minimal sekalipun. Jaminan sosial yang sepenuhnya dikelola negara dipandang sebagai pendekatan yang tidak punya masa depan lagi.

Gagalnya Teori Modernisasi

Paradigma yang ditawarkan oleh buku ini dalam melihat persoalan jaminan sosial semakin terlihat relevansinya jika mencermati kegagalan sistem jaminan sosial yang dijalankan di hampir semua negara Dunia Ketiga. Sistem-sistem jaminan sosial ini umumnya hanya meliputi jumlah warga negara yang sangat

terbatas, yaitu orang-orang yang memperoleh gaji tetap baik di sektor swasta maupun pemerintahan. Sementara itu, warga negara yang berada pada sektor ekonomi subsisten hampir tidak mendapat jaminan sosial. Di sini terjadi paradoks: jaminan sosial diberikan kepada mereka yang kurang membutuhkannya tetapi tidak diberikan kepada mereka yang sebenarnya lebih membutuhkannya yang biasanya adalah mayoritas penduduk di negara-negara Dunia Ketiga.

Paradoks ini awalnya tidak dipandang sebagai masalah karena dianggap sebagai tahap yang harus dilewati. Hal itu bisa dijelaskan dengan teori sosial yang sangat dominan pada awal-awal pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga yaitu teori modernisasi. Teori ini menegaskan bahwa pertumbuhan ekonomi yang pesat akan mengalihkan surplus tenaga kerja dari sektor ekonomi subsisten ke sektor ekonomi upahan modern. Jaminan sosial hanya diberikan di sektor ekonomi modern ini. Pertumbuhan ekonomi yang terus-menerus pada gilirannya akan juga menyerap para petani ke sektor modern. Dengan demikian, akan tiba saatnya semua orang mendapatkan jaminan sosial.

Selain itu, teori modernisasi juga menganggap bahwa orang-orang yang bekerja di sektor ekonomi subsisten di pedesaan mendapat jaminan sosial yang memadai dari sistem dukungan tradisional yang ada. Oleh karena itu, hanya orang-orang yang kehilangan perlindungan dari komunitas tradisionalnya yang mendapatkan jaminan sosial dari negara.

Modernisasi di negara-negara Dunia Ketiga merupakan faktor penting munculnya sistem jaminan sosial yang diatur oleh negara. Akan tetapi, sasaran di mana jaminan sosial itu pada akhirnya akan dinikmati oleh seluruh warga negara tidak pernah tercapai di negara-negara Dunia Ketiga. Banyak penelitian memperlihatkan bahwa sistem jaminan sosial di negara-negara Dunia Ketiga menghadapi masalah kritis menyangkut pendanaan dan pengelolaan. Skema jaminan sosial yang ada umumnya mengidap penyakit korupsi dan inefisiensi. Pemerintah negara-negara Dunia Ketiga yang umumnya terikat hutang kepada negara atau lembaga luar negeri juga semakin tidak mampu membiayai skema jaminan sosial seperti itu. Hutang yang mereka dapat dari Bank Dunia atau IMF biasanya disertai dengan syarat-

syarat yang ketat dalam bentuk program-program penyesuaian struktural. Ciri dominan dari program-program ini adalah dihapuskannya banyak subsidi yang menyentuh hampir semua warga negara seperti: pendidikan, pangan, dan kesehatan. Di samping itu, krisis ekonomi yang mendalam dan berkepanjangan telah mengakibatkan banyak dilakukan efisiensi. Ini berarti bahwa banyak orang yang sebelumnya bekerja sebagai buruh di sektor ekonomi modern, baik swasta maupun BUMN, tersingkirkan dan beralih ke sektor informal di perkotaan atau kembali ke sektor ekonomi subsisten di pedesaan. Ini berarti jumlah orang yang mendapat jaminan sosial semakin berkurang. Dengan demikian, teori modernisasi tentang sistem dan mekanisme jaminan sosial semakin kehilangan klaim kebenarannya.

Alternatif: Pendekatan Fungsional

Buku ini menawarkan paradigma yang sama sekali berbeda dalam melihat masalah jaminan sosial. Di sini ditekankan bahwa ketidakpastian dan kerentanan adalah masalah yang dihadapi oleh setiap orang sepanjang

hidupnya. Setiap orang dan kelompok masyarakat memiliki persepsi dan cara sendiri tentang bagaimana ketidakpastian dan kerentanan hidup harus ditangani dan dipecahkan. Setiap orang atau masyarakat senantiasa sedang menjalankan dan terus-menerus mengembangkan mekanisme atau sistem-sistem sosial untuk mengatasi ketidakpastian dan kerentanan itu melalui hubungan-hubungan yang dibangun, lembaga-lembaga, dan keyakinan-keyakinan budaya tertentu. Semua hubungan, lembaga, dan keyakinan yang sudah terbentuk secara sosial itu menjalankan fungsi tertentu sebagai jaminan dari segi sosial, ekonomis, dan psikologis bagi seseorang. Itu berarti bahwa setiap orang dan masyarakat senantiasa memiliki suatu sistem jaminan sosial tertentu. Jika dilihat dengan cara demikian, jaminan sosial tidak saja menjadi persoalan budaya, sosial, ekonomi, hukum, dan politik yang sangat penting, tetapi juga merupakan aspek yang tak terpisahkan dari kompleksitas perubahan masyarakat.

Hampir di semua negara sedang berkembang atau bahkan di negara maju, model-model jaminan sosial yang bersifat lokal, asli, atau tradisional tetap hidup dengan bentuk

dan polanya masing-masing. Masyarakat-masyarakat lokal senantiasa mengembangkan pola-pola institusi yang bersifat fungsional sebagai respons terhadap kondisi ketidakpastian dan kerentanan yang mereka hadapi. Institusi-institusi jaminan sosial yang bersifat lokal dan tradisional ini memuat berbagai model mekanisme yang mewajibkan individu, kelompok, dan komunitas memberi bantuan kepada orang lain yang membutuhkan. Di dalamnya juga ada mekanisme pengembangan model-model saling membantu demi kesejahteraan bersama sebagai kelompok sosial.

Pada saat hampir semua sistem jaminan sosial yang terpusat, formal, dan diatur oleh negara mengidap penyakit kronis dan tidak sanggup membuktikan klaim "jaminan universal" bagi semua warga negara, buku ini menawarkan terobosan penting, yaitu pengintegrasian sistem yang dikelola oleh negara dan sistem-sistem jaminan sosial lokal dan tradisional yang ada. Untuk tujuan pengintegrasian itulah buku ini dapat dianggap sebagai sumbangan besar.

Buku ini terbagi atas 4 bagian. Sesudah bagian pengantar yang memuat paparan mendalam tentang perspektif yang dipakai dalam buku

ini untuk mengkaji jaminan sosial, bagian I memuat 3 (tiga) tulisan. Tulisan-tulisan di bagian I ini ingin memperlihatkan bahwa orang-orang di masyarakat-masyarakat lokal senantiasa sedang mendefinisikan dan mencari cara serta terobosan sendiri bagaimana mengatasi ketidakpastian dan kerentanan yang mereka hadapi.

Tulisan Jacqueline Vel menceritakan suatu cara mengatasi ketidakpastian hidup yang dipilih oleh orang-orang muda di pulau Sumba dan menggali bagaimana masyarakat sendiri menilai cara itu. Yang diteliti adalah orang-orang yang mencari sarang burung walet sebagai cara mendapatkan penghasilan. Memang harus diakui bahwa sarang burung walet punya nilai ekonomis tinggi. Akan tetapi, pekerjaan ini sangat berisiko. Namun, selain risiko keselamatan fisik, orang-orang ini menerima juga risiko secara sosial, yaitu diasingkan dari sistem jaminan sosial lokal yang ada. Orang-orang yang pergi mengumpulkan sarang walet biasanya tidak dapat memenuhi kewajibannya untuk terlibat secara aktif dalam sistem sosial itu. Masyarakat pada umumnya menganggap pekerjaan mengumpulkan sarang walet sebagai penyimpangan sosial.

Mirjam de Bruijn dan Van Den Berg secara khusus memperlihatkan bagaimana dua kelompok masyarakat di Afrika berusaha menemukan terobosan dalam sistem sosial yang ada untuk mendapatkan bantuan dan dukungan di tengah kondisi yang sangat tidak pasti. Fokus pembahasan Mirjam de Bruijn adalah suatu mekanisme jaminan sosial yang berkembang dalam masyarakat Fulbe, Mali bagian Tengah, Afrika. Mekanisme ini dapat dikatakan sebagai pengembangan baru dari nilai-nilai yang sudah ada, khususnya agama Islam. Pengembangan baru ini meliputi elaborasi terhadap kewajiban membayar zakat; melakukan berbagai cara agar masuk dalam jaringan para ilmuwan Islam, Moodibaabe, misalnya dengan mendorong puterinya untuk menikah dengan salah seorang ilmuwan Islam yang terkenal; dan mengirimkan anak-anak mereka untuk belajar di sekolah-sekolah Al-Qur'an.

Van den Berg membahas situasi perempuan Guiziga di salah satu provinsi paling barat Kamerun, Afrika. Dalam sistem sosial yang ada, perempuan tidak memiliki akses untuk penguasaan atas tanah. Perempuan tergantung secara ekonomis, karena itu juga secara sosial dan psikologis, dari suaminya. Dari penelitiannya,

Van den Berg menemukan bahwa kaum perempuan Guiziga senantiasa memperjuangkan otonomi dan rasa aman sampai tingkat tertentu dalam sistem perkawinan yang ada. Biasanya mereka melakukan 2 hal untuk tujuan ini. Pertama, dengan berjuang mendapatkan hak atas suatu bagian tanah dan mengelolanya sendiri. Kedua, dengan bercerai dan menikah lagi, jika hal itu dianggap dapat membuat situasi mereka menjadi lebih baik.

Bagian II berisi tiga tulisan tentang sistem jaminan sosial yang dimiliki oleh kelompok-kelompok masyarakat. John van de Ven menguraikan dan menganalisis sistem kepemilikan tanah pertanian yang turun-temurun di Kerinci, Sumatera Barat. Ia memperlihatkan bahwa sistem ini punya arti penting bagi jaminan sosial, khususnya ketersediaan pangan. Kebanyakan tanah pertanian di Kerinci adalah tanah yang dimiliki secara kolektif oleh masing-masing keluarga. Pengelolaan tanah warisan keluarga semacam ini di Kerinci dikenal sebagai sistem *gilir ganti*. Artinya, setiap ahli waris mendapat kesempatan untuk mengelola sebagian dari tanah pertanian keluarga secara bergiliran. Dengan sistem demikian, setiap orang yang

menjadi anggota keluarga yang memiliki tanah warisan mendapat jaminan tertentu dalam hal pangan, yaitu lewat giliran mengelola tanah pertanian. Han van Dijk melihat secara mendalam apakah tradisi pembagian dan pengalihan hewan peliharaan dalam masyarakat Fulbe di Hayre, Afrika, memiliki fungsi sebagai sistem jaminan sosial. Sedangkan Karin Mulder membahas tentang tradisi pesta di kalangan petani Jawa yang ada di Suriname. Dalam masyarakat ini, pesta atau hajatan adalah sistem tolong-menolong yang dilembagakan dan berfungsi melestarikan pola ikatan sosial dan menjamin keberlangsungan fungsi-fungsi sosial yang dianggap penting.

Faktor lain yang sangat penting dalam pembahasan tentang jaminan sosial adalah migrasi. Persoalan ini dibahas dalam 4 (empat) tulisan di bagian III oleh Sally Falk Moore, Roland Brouwer, Andre Lelieveld, dan Sarah van Walsum. Keempat penulis, dengan kajian antropologis yang mendalam, berusaha memperlihatkan bahwa migrasi regional, nasional, maupun internasional merupakan aspek penting dari mekanisme jaminan sosial di tingkat lokal. Mereka memperlihatkan bahwa migrasi

dapat sekaligus merupakan penyebab dan reaksi terhadap ketidakpastian (*insecurity*) yang dialami individu atau kelompok masyarakat.

Dua tulisan terakhir oleh James Midgley dan Frank Hirtz pada bagian IV merupakan pembahasan yang bersifat konseptual. Midgley berusaha membahas kemungkinan dan model-model yang pernah dicoba dalam usaha mengintegrasikan sistem jaminan sosial yang dikelola oleh negara dan sistem jaminan sosial lokal. Sedangkan Frank Hirtz berusaha memaparkan perkembangan diskursus tentang jaminan sosial sejak awal hingga muncul dan dominannya karya-karya dengan pendekatan antropologis dalam melihat persoalan jaminan sosial.

Sumbangan terbesar buku ini adalah penyajian studi-studi antropologis yang secara gamblang memperlihatkan berbagai aspek yang terkait erat dengan persoalan jaminan sosial. *Pertama*, jaminan sosial dan cara-cara mengatasi ketidakpastian dan kerentanan adalah masalah setiap orang. *Kedua*, di banyak kelompok masyarakat sistem dan mekanisme jaminan sosial yang bersifat tradisional masih hidup

dan senantiasa diperbaharui. *Ketiga*, fenomena migrasi merupakan satu aspek penting lain dalam memahami secara lebih memadai persoalan jaminan sosial.

Mengerjakan Terobosan

Melengkapi studi-studi antropologis yang sangat luas dalam buku ini, tulisan Midgley menampilkan pembahasan tentang kemungkinan mengintegrasikan sistem jaminan sosial yang tradisional dan yang dikelola oleh negara.

Bagaimanapun, tuntutan agar negara menyediakan jaminan sosial bagi seluruh rakyat akan terus berlangsung dan bahkan akan semakin kuat sejalan dengan ketidakpastian sosial yang dialami semakin banyak penduduk negara-negara berkembang. Pada saat yang sama, cukup kuat kesadaran bahwa negara tidak akan berdaya mengelola sistem jaminan sosial yang terpusat seperti itu. Dengan demikian, alternatifnya adalah bagaimana negara turut serta mendayagunakan model-model jaminan sosial tradisional yang sudah ada. Untuk merumuskan kebijakan ke arah itu, Midgley menunjuk beberapa langkah yang harus dilakukan (hal. 226).

Pertama, diperlukan lebih banyak penelitian tentang bagaimana sistem-sistem jaminan sosial tradisional berjalan di tingkat lokal. Penelitian ini juga harus dibarengi dengan kajian tentang kemungkinan-kemungkinan yang terbuka untuk mengintegrasikan sistem itu dengan sistem yang sudah diatur oleh negara.

Kedua, pemerintah juga harus aktif mengembangkan kebijakan-kebijakan ke arah pengintegrasian yang berusaha merumuskan ide dan usulan-usulan tertentu itu ke dalam rencana-rencana konkrit dan mengujicobakannya secara hati-hati.

Ketiga, harus dipastikan juga bahwa langkah-langkah perumusan kebijakan dan rencana-rencana itu benar-benar melibatkan elemen masyarakat. Semakin masyarakat dilibatkan, semakin besar kemungkinan bahwa kebijakan itu akan diterima dan karena itu juga akan berhasil.

Midgley mengemukakan beberapa contoh percobaan dalam pengintegrasian tersebut. Negara bagian Sabah di Malaysia mengembangkan suatu sistem yang mendukung dan menguatkan nilai tradisional tentang tanggung jawab keluarga atas anggotanya yang

sudah lanjut usia. Program yang dicoba sejak tahun 1979 ini bertujuan memberikan sejumlah biaya kepada keluarga yang memelihara anggota keluarga yang sudah tua yang dimaksudkan sebagai dukungan pemerintah yang sifatnya memperkuat sistem tradisional yang ada.

Inovasi lain dicoba oleh pemerintah Arab Saudi pada tahun 1962 dalam sistem pengelolaan *zakat*. Sistem ini berusaha mengembangkan modifikasi dalam pengumpulan dan pendistribusian *zakat*. Dalam sistem ini ada ketentuan bahwa 50% dari *zakat* diserahkan ke dalam program yang dikelola oleh pemerintah, sedang 50% sisanya disalurkan berdasarkan keputusan masing-masing individu. *Zakat* yang dikumpulkan dalam pengelolaan pemerintah akan dibagikan kepada rakyat yang memenuhi persyaratan untuk mendapatkan bantuan. Memang dana dari *zakat* tidak mencukupi dan masih harus disubsidi dari dana pemerintah. Akan tetapi, pengintegrasian seperti ini membantu pemerintah dalam menunaikan kewajibannya dalam hal jaminan sosial bagi warga negara.

Dalam kedua contoh ini terlihat bagaimana nilai dan mekanisme

yang masih dipelihara oleh masyarakat berusaha didukung, dikembangkan, dan diperluas cakupannya oleh pemerintah dengan kebijakan-kebijakan yang mendukung cita-cita di balik sistem yang ada.

Memang tidak ada cetak biru (*blue-print*) yang siap pakai tentang bagaimana semua warga negara mendapatkan jaminan sosial. Masih diperlukan sejumlah inovasi baru,

pemberdayaan, dan modifikasi terhadap sistem yang sudah ada.

Kreativitas, keberanian untuk membuat terobosan dan sikap kehati-hatian adalah hal-hal yang sangat diperlukan dalam upaya mengintegrasikan sistem jaminan sosial tradisional-lokal dan sistem yang diatur serta dikelola oleh negara. Dalam kerangka itulah, buku ini layak dipandang sebagai sumbangan yang sangat berharga.





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. Ada empat topik besar yang menjadi fokus analisis kritis AKATIGA. Pertama, masalah perburuhan dan hubungan kerja/hubungan industrial dengan isu sentral seputar kebijakan pengupahan, pengorganisasian buruh, dan pola-pola sengketa perburuhan. Kedua, masalah dinamika usaha kecil dalam konteks pengembangan ekonomi rakyat dengan fokus kepada persoalan struktural yang dihadapi usaha kecil dalam rangka meningkatkan kemampuan mereka untuk mengakumulasi modal. Ketiga, masalah ketimpangan distribusi sumber daya utama rakyat yang difokuskan kepada isu struktur relasi agraria. Keempat, isu governance yang bertujuan untuk memberikan pandangan kritis terhadap berbagai inisiatif dikalangan 'civil society' maupun pemerintah. Keempat topik kajian AKATIGA tersebut dilakukan dalam upaya membuka peluang kelompok miskin untuk membangkitkan kemandiriannya dan dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan.

YAYASAN AKATIGA

Pusat Analisis Sosial
Jl. Darmas 7, Bandung 40115 Indonesia
Telp. 022-4235526, Fax. 022-4260875
E-mail: akatiga@indosat.net.id
Homepage: www.akatiga.or.id

ISSN : 1411-0024