

STUDI TENTANG KEBIJAKAN UPAH MINIMUM REGIONAL DI PROPINSI JAWA TENGAH

Dyah Lukisari

Abstract:

The main policy problem of labor and manpower in Indonesian provinces, as exemplified by the case study in Central Java Province, is the the low rate of Regional Minimum Wage (UMR). The UMR policy are decided through negotiations among three institutions: labor unions, enterpreneur groups, and the government. The bargaining power of labor unions is very much depended upon the internal cohesion of its members, meanwhile of the enterpreneur groups are relatively in better positions as they could deal with governmental policy makers by giving rewards through their economic resources. Government officials, who are supposed to back employees, have not played their role as most of them did not act as a good mediator of the conflicts.

Unfortunately, as most of the NGOs are still easily co-opted by the bueaucratic policy makers and the media have not given enough concern to the labor issues, policies regarding UMR do not always help the employees. It can be concluded, therefore, that the low UMR rate in Central Java is caused by patrimonial political culture in the bureaucracy as evidenced in a "collaborative" decisions between entrepreneurs and bureaucrat officials. Moreover, the UMR rate is also worsened by current economic austerity in the province as reflected in low Consumer Price Index (IHK), limited job opportunities and underemployment.

Keywords: Regional Minimum Wage (UMR) policy, patrimonial bureaucratic culture, labour and manpower.

Pendahuluan

Persoalan umum yang sudah diketahui oleh banyak kalangan tentang upah pekerja di Indonesia adalah besar upah yang masih rendah. Dibanding dengan negara-negara lain di ASEAN dan Timur Jauh, upah pekerja di Indonesia pada tahun 1986 baru mencapai 1,7 US \$ tetapi di Malaysia sudah mencapai 5 US \$, Filipina 3 US \$ dan Korea Selatan 10 US \$ (Syaifullah, 1995). Rendahnya

upah pekerja di Indonesia berkaitan erat dengan tingkat produktivitas tenaga kerja. Menurut Pasay dan Putra (dalam Wiyono, 1996) produktivitas pekerja Indonesia di sektor manufaktur pada tahun 1990 terendah dibanding negara-negara ASEAN yaitu sebesar 5.875 US \$ konstan 1985. Sementara di Filipina sudah mencapai 6.077 US\$, Thailand 7.717 US \$, Malaysia 11.579 US \$ dan Singapura 26.849 US \$ konstan 1985.

Permasalahan pengupahan yang sama juga terjadi di Propinsi Jawa Tengah, khususnya upah yang ditetapkan pemerintah melalui kebijakan Upah Minimum Regional (UMR). Dibandingkan dengan propinsi-propinsi lain di Indonesia, besar UMR di Jawa Tengah pada tahun 1996 menempati urutan ke-13 dan tahun 1998 menempati peringkat ke-20. Meskipun UMR di Jawa Tengah mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, tetapi masih lebih rendah dari nilai rata-rata Kebutuhan Hidup Minimum. Pada tahun 1996 besar UMR mencapai 90,9 % dari KHM, tahun 1997 mencapai sekitar 91,7 % dan tahun 1998 turun menjadi sekitar 74,8 % dari KHM. Upah buruh yang rendah dapat menimbulkan berbagai macam implikasi. Menurut Simanjuntak (1992) upah yang rendah justru bersifat kontra produktif dan dapat melemahkan perusahaan dalam persaingan, karena : 1) Mengakibatkan rendahnya daya beli pekerja sehingga mereka mempunyai tingkat gizi dan kesehatan yang rendah, 2) Mengurangi produktivitas pekerja, karena kondisi fisik yang kurang mendukung, 3) Menimbulkan kesenjangan dalam perusahaan, sehingga pekerja tidak menunjukkan tanggungjawab dan dedikasi yang tinggi, 4) Menjadi sumber keresahan pekerja, unjuk rasa dan pemogokan yang akan mengganggu kelancaran proses produksi. Implikasi terakhir merupakan fenomena yang sering terjadi di dunia perburuhan. Menurut Kanwil Depnaker Propinsi Jawa Tengah jumlah kasus unjuk rasa di Jawa Tengah terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 1995/1996 terjadi 37 kasus unjuk rasa dan

meningkat menjadi 67 kasus pada tahun 1998/1999. Hal itu mengakibatkan kerugian hilangnya jam kerja sebanyak 150.581 jam pada tahun 1995/1996 dan 599.459 jam pada tahun 1998/1999.

Studi tentang kebijakan UMR akan menjadi sangat menarik mengingat upah mempunyai kedudukan strategis baik bagi pekerja, pengusaha maupun pemerintah. Disamping itu juga mengingat bahwa jumlah penduduk yang bekerja dengan status buruh/karyawan di Jawa Tengah cukup tinggi. Pada tahun 1996 jumlah penduduk yang bekerja sebagai buruh/karyawan baik di instansi pemerintah, BUMN/BUMD maupun swasta mencapai sekitar 35,14 % dan tahun 1997 mencapai 37,97 % dari total penduduk (Kantor Statistik Propinsi Jawa Tengah, 1999). Dari semua jenis status pekerjaan, maka jumlah penduduk yang bekerja dengan status buruh/karyawan swasta menempati urutan tertinggi. Pada tahun 1996 jumlah buruh swasta di Jawa Tengah mencapai 4.126.038 orang dan tahun 1997 mencapai 4.367.001 orang.

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan UMR di Jawa Tengah masih rendah. Disamping itu juga untuk mempetakan *stakeholders* yang terlibat dan bertanggungjawab terhadap lahirnya kebijakan UMR di Jawa Tengah.

DPPN dan DPPD : Tinjauan Historis

Landasan konstitusional dan operasional pembangunan nasional amanatkan tercapainya kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat, dengan memberikan hak setiap warga untuk

memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dengan filosofi tersebut upah dipandang sebagai sumber untuk memperoleh penghidupan yang layak. Oleh karena itu kebijakan pengupahan di Indonesia tidak menggunakan sistem yang ekstrim, baik sistem kelas sebagaimana dianut oleh negara-negara sosialis maupun sistem pertambahan produk marginal sebagaimana dianut oleh negara-negara liberal. Sistem pengupahan di Indonesia berada diantara kedua sistem dan diwujudkan dalam suatu Hubungan Industrial Pancasila (HIP).

Dalam konteks HIP kepentingan pengusaha dan pekerja harus dilakukan atas dasar kemauan bersama menegakkan musyawarah. Sejalan dengan itu kristalisasi HIP dalam hal pengupahan harus memberikan jaminan *bargaining power* yang seimbang antara pengusaha dan pekerja. Namun demikian kenyataan yang terjadi seringkali justru mengaburkan prinsip *partnership*, saling memiliki dan saling menghormati, sehingga melemahkan tanggungjawab bersama dalam proses produksi secara keseluruhan. Hal ini lebih disebabkan oleh kepentingan ekonomi pekerja dan kelangsungan perusahaan.

Amanat meningkatkan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat di satu sisi dan adanya realita bahwa HIP belum bisa menjamin terwujudnya keharmonisan hubungan pekerja dengan pengusaha, mendorong pemerintah melakukan intervensi langsung dalam masalah upah dengan membuat standar upah minimum. Penetapan upah minimum dilakukan secara kelembagaan dengan melibatkan institusi-institusi yang mewakili kelompok

kepentingan yang dikenal sebagai lembaga tripartit.

Institusi yang berperan dalam proses perumusan kebijakan UMR adalah Dewan Penelitian Pengupahan baik tingkat Nasional (DPPN) maupun Daerah (DPPD). DPPN dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 58 Tahun 1969, sementara DPPD dibentuk dengan Keputusan Menaker No. 131/1970. Namun pembentukan DPPD saat itu baru untuk daerah tertentu saja, yaitu Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Medan, Palembang dan Makasar. Sesuai Pasal 1 Permenaker No. 1/Perat/1971 tentang Pembagian Kerja dan Peraturan Tata Tertib Dewan Pengupahan Daerah, keanggotaan DPPD terdiri dari 17 orang dan sebagian besar (10 orang) didominasi oleh unsur pemerintah. Sementara unsur pekerja dan pengusaha hanya menempati sepertiga dari keanggotaan Dewan. Hal ini menunjukkan dominasi peran pemerintah dalam merumuskan kebijakan UMR, sehingga pertimbangan politis pemerintah untuk menjamin kelangsungan pembangunan perekonomian nasional tampak lebih dominan.

Dalam perkembangannya berdasarkan Keputusan Bersama Menaker dan Mendagri tanggal 8 Desember 1992 No = KEP - 564/MEN/1992

115 TAHUN 1992 dibentuk Dewan Ketenagakerjaan Daerah (DKD) Tk. I/Tk. II dengan Keputusan Gubernur KDH Tk. I. DKD Tk. I/Tk. II terdiri dari 2 Bidang, yaitu: *Pertama*, bidang perluasan kesempatan kerja, meliputi Komisi Informasi dan Perencanaan Tenaga Kerja; Komisi Latihan Kerja; Komisi Produktivitas;

Komisi Penyediaan, Pengerahan, Pendayagunaan Tenaga Kerja dan Usaha Mandiri Sektor Informal. *Kedua*, bidang perlindungan tenaga kerja, meliputi Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial serta Komisi Norma Kerja, Keselamatan dan Kesehatan Kerja. Dengan dibentuknya DKD Tk. I/Tk. II, maka DPPD secara otomatis berubah namanya menjadi Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial. Keanggotaan Komisi dipersempit menjadi 11 orang dan wakil pekerja/pengusaha masing-masing hanya 1 orang. Tugas Komisi adalah memberikan input atau pertimbangan kepada Gubernur dalam hal kebijakan pengupahan.

Perumusan Kebijakan UMR

Mekanisme perumusan kebijakan UMR menurut Permenaker dimulai dari tingkat Daerah. Dalam hal ini Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial tingkat Daerah merumuskan usulan UMR dan hasilnya dimintakan rekomendasi persetujuan kepada Gubernur KDH. Namun sesuai ayat (4) Pasal 8 Permenaker No.: PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum, Gubernur mempunyai hak veto untuk menolak usulan UMR yang diajukan oleh Komisi disertai alasan yang jelas. Di Jawa Tengah fenomena ini terjadi 2 kali pada waktu perumusan usulan UMR untuk tahun 1997 dan 1998.

Setelah memperoleh rekomendasi persetujuan Gubernur, usulan UMR disampaikan ke Menaker melalui Kanwil Depnaker. Sesuai pasal 8 ayat (5) Permenaker No. PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum, Menteri

menetapkan upah minimum setelah mendengar saran/pertimbangan dari DPPN dan memperhatikan arahan Presiden. Menaker juga berkonsultasi dengan Memperindag, Menko Produksi dan Distribusi (pada masa Orde Baru). Pertimbangan yang diberikan oleh kedua menteri tersebut cukup berpengaruh terhadap keputusan Menaker.

Menteri juga memiliki hak veto untuk menolak usulan Gubernur, apabila dipandang bahwa usulan UMR dari Daerah terlampaui rendah atau sebaliknya. Fenomena usulan Daerah dipandang terlalu rendah pernah terjadi pada proses penetapan UMR Tk. I Jawa Tengah untuk tahun 1998, dimana Daerah mengusulkan UMR sebesar Rp 125.000,- sebulan tetapi kemudian ditetapkan Menteri sebesar Rp 130.000,-. Sebaliknya usulan Daerah dipandang terlampaui tinggi terjadi pada proses penetapan UMR tahun 1997, dimana Daerah mengusulkan UMR sebesar Rp 117.000,- sebulan tetapi ditetapkan Menaker hanya Rp 113.000,- sebulan. Hal ini menunjukkan terdapat perbedaan persepsi acuan dalam menetapkan UMR antara Daerah dengan Pusat, sehingga terjadi perbedaan yang mencolok antara usulan Gubernur dengan penetapan Menaker.

Perumusan kebijakan UMR melibatkan beberapa *stakeholders*, yaitu individu atau kelompok individu yang mempunyai andil dalam kebijakan, karena mereka mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pola keterlibatan *stakeholders* akan menentukan pendefinisian masalah kebijakan, sehingga akan mempengaruhi hasil akhir kebijakan.

Stakeholders seringkali menangkap dan mempunyai persepsi berbeda atas informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan, karena mereka memiliki kepentingan yang berbeda. Oleh karena itu dengan memahami peran dan kepentingan *stakeholders* kebijakan UMR, akan lebih mudah memahami berbagai hal yang mendasari proses penetapan UMR.

Stakeholders kebijakan UMR dapat diidentifikasi terdiri dari kelompok pekerja, pengusaha, pemerintah, *non-government organization* (NGOs) dan mass media. Pekerja berkepentingan terhadap upah untuk memenuhi kebutuhan hidup serta meningkatkan kesejahteraan diri dan keluarganya. Pada umumnya pekerja tidak lagi mempunyai *opportunity time* untuk menambah penghasilan di luar jam kerja di perusahaan, sehingga upah yang diterima dari hasil proses produksi menjadi sangat penting. Oleh karena itu untuk bisa memperjuangkan kepentingan mereka dalam meningkatkan kesejahteraan terutama dalam proses penentuan UMR, pekerja mengikatkan diri dalam suatu organisasi bernama Serikat Pekerja. Pada awal Orde Baru yang menerapkan *state corporatism*, berbagai organisasi Serikat Pekerja disederhanakan menjadi satu wadah yaitu FBSI yang kemudian berubah menjadi SPSI pada Kongres FBSI II. Namun dalam era globalisasi kepentingan internasional seringkali mengharuskan pemerintah melakukan *adjustment* atas kebijakan yang dibuatnya. Ancaman pembatalan fasilitas bebas bea masuk (*generalized system of preferences*, GSP) pada tahun 1993 bagi produk ekspor Indonesia ke Amerika oleh ILO dan

organisasi buruh di AS, menjadikan pemerintah membiarkan kehadiran organisasi pekerja selain SPSI seperti SBSI, SBMS dan SBBT. Namun demikian SPSI tetap menjadi wakil organisasi pekerja yang berperan dalam proses penentuan UMR.

Dari latar belakang sejarah yang mewarnai lahirnya organisasi SPSI, dapat dipahami mengapa SPSI tidak bisa berperan optimal dalam memperjuangkan kepentingan anggotanya. Lemahnya *bargaining power* SPSI dalam penentuan UMR Tk. I Jawa Tengah, nampak pada waktu perumusan usulan UMR tahun 1997. *Policy maker* (Gubernur) memberikan *pressure* kepada Ketua FSPSI DPD Jateng berupa ancaman penurunan nomor keanggotaan caleg, jika SPSI tidak menyetujui angka yang direkomendasi pembuat kebijakan (Ketua FSPSI DPD Jateng adalah anggota DPRD Tk. I dari FKP - penulis). Dari penjelasan tersebut nampak bahwa satu-satunya kekuatan organisasi pekerja untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah demi memperjuangkan kepentingan mereka terletak pada kohesi intern anggota yang cukup kuat, yang melahirkan tekanan-tekanan kepada pemerintah dalam bentuk unjuk rasa.

Pengusaha merupakan *stakeholders* kebijakan UMR yang sangat berkepentingan terhadap masalah upah, karena upah merupakan salah satu komponen biaya produksi yang akan berpengaruh terhadap margin keuntungan yang diperoleh perusahaan. Oleh karena itu mereka berusaha menekan biaya tenaga kerja seefisien mungkin. Agar bisa memperjuangkan kepentingan mereka, pengusaha-peng-

usaha membentuk organisasi yang sekarang dikenal sebagai APINDO. Secara historis APINDO berasal dari organisasi pengusaha zaman Belanda yang diberi nama *Central Stichting Social-Economi Zaken Van Werkgevers'overleg (CSWO)*. Organisasi tersebut mulai dipergunakan dalam bahasa Indonesia pada tahun 1952 dengan nama Badan Permusyawaratan Urusan Sosial Pengusaha di Indonesia (PUSPI). Pada Munas PUSPI ke-1 di Yogyakarta, nama organisasi disempurnakan menjadi Perhimpunan Urusan Sosial Ekonomi Pengusaha Seluruh Indonesia dan tetap disingkat PUSPI. Selanjutnya pada Munas tahun 1985 di Surabaya, PUSPI diubah menjadi Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO).

Sementara itu di sisi lain berdasarkan Keppres No. 49 Tahun 1973 tentang Kamar Dagang dan Industri (KADIN), KADIN merupakan organisasi para pengusaha/gabungan usaha nasional, baik di tingkat daerah maupun nasional, yang bertujuan untuk mempersatukan dan mengerahkan kemampuan usahanya dalam rangka meningkatkan partisipasinya dalam pembangunan. Dengan demikian ada dua organisasi yang mempunyai misi dan tujuan hampir sama, sehingga perlu diatur hubungannya agar tidak tumpang tindih. Berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi No. : Kep.2224/Men/1975 tentang Penetapan Unsur-Unsur Lembaga Tripartit sebagai Salah Satu Sarana Penerapan Hubungan Perburuhan berdasarkan Pancasila, PUSPI (APINDO) menerima pelimpahan wewenang dari KADIN untuk menangani masalah-

masalah di bidang Hubungan Perburuhan dan Ketenagakerjaan, dan masuk menjadi anggota KADIN. Dalam pembuatan kebijakan UMR pengusaha merupakan satu kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah, melalui harta kekayaan dan kebaikan organisasi (perusahaan) dalam bentuk pemberian bantuan kegiatan peringatan hari besar/nasional, fasilitas atau hadiah kepada *policy maker*. Akibatnya terjalin hubungan yang erat dengan pembuat keputusan, sehingga pengusaha memiliki akses dalam mempengaruhi hasil kebijakan.

Pemerintah berkepentingan terhadap masalah upah, karena upah merupakan sarana pemerataan pendapatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekaligus terkait dengan kemajuan perusahaan yang nantinya berpengaruh terhadap perkembangan perekonomian nasional/daerah. Dalam sistem kebijakan publik, pemerintah merupakan *stakeholder* yang berperan sebagai pengambil kebijakan yang mempengaruhi kondisi kerja dan sistem pengupahan di tingkat makro. Pemerintah termasuk penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam permasalahan kehidupan sehari-hari yang menjadi tanggungjawabnya, sehingga pemerintahlah yang syah membuat kebijakan (Easton dalam Islamy, 1994). Mengacu pada model pembuatan kebijakan Thomas R. Dye yang dikenal sebagai "model kelompok", maka pemerintah berperan menengahi konflik kepentingan antar kelompok dengan cara membuat aturan permainan dan mengatur kompromi dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu pemerintah

secara terus menerus memberikan respons terhadap tekanan-tekanan kelompok kepentingan yang ada dengan melakukan tawar menawar, perjanjian dan kompromi atas persaingan kepentingan mereka. Dengan demikian kebijakan UMR pada hakekatnya merupakan keseimbangan yang dicapai dari perjuangan kelompok kepentingan yang berbeda baik kelompok pekerja, kelompok pengusaha bahkan kelompok kepentingan internasional.

Sementara itu dua *stakeholders* yang lain yaitu NGOs dan mass media berperan secara tidak langsung dalam perumusan kebijakan UMR. Istilah NGOs digunakan pertama kali oleh PBB dengan maksud mendorong swasta untuk lebih berperan aktif secara sukarela dalam kegiatan nirlaba sebagai lembaga mandiri, yang tidak menjadi perpanjangan tangan pemerintah. Namun demikian dalam kenyataannya kecenderungan itu sulit dihindari, sehingga muncul *Government NGO* dan *Quasi NGO* (McCathry dalam Prijono, 1995). Di Indonesia lebih umum digunakan istilah LSM mulai tahun 1970-an. Menurut Hendytio (1995) pada awalnya LSM lebih banyak bergerak dalam aspek pembangunan sosial dan politik. Namun pada periode 1980-an mulai terjadi perubahan peran LSM ke arah advokasi serta penguatan kelompok masyarakat tertindas dan masyarakat marginal. Isu yang diangkat lebih beragam mulai dari lingkungan hidup hingga hak asasi manusia termasuk di dalamnya masalah perburuhan. Salah satu LSM advokasi yang memberikan pembelaan dan bantuan hukum kepada masyarakat marginal termasuk buruh

adalah Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Dalam membela kepentingan buruh, sejak tahun 1980 LBH tidak sekedar membela buruh di pengadilan tetapi lebih dari itu dilakukan pendekatan struktural melalui pendidikan dan penyuluhan hukum kepada buruh. Peran LBH maupun orsos yang lain seperti SBSI untuk terlibat langsung dalam pembuatan kebijakan publik agak sulit dilakukan (Hendytio, 1995). Hal ini disebabkan oleh adanya kontrol pemerintah Orde Baru yang sangat ketat sehingga membatasi ruang gerak mereka. Akibatnya peran LSM dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah tidak bisa secara langsung. Mereka berusaha mempengaruhi keputusan pemerintah melalui pers, lobi, seminar atau dengar pendapat. Dalam hal ini LSM-LSM bekerjasama dengan pers/media massa untuk memberikan informasi yang obyektif, menyalurkan aspirasi, meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat, atau bahkan lebih dari itu melakukan kontrol sosial yang konstruktif terhadap kebijakan UMR. Sebaliknya pers/media massa itu sendiri menjalin kerjasama dengan pengamat sosial, kelompok kepentingan-kelompok kepentingan untuk memperoleh informasi yang obyektif tentang UMR. Selanjutnya opini yang terbentuk dan berkembang di masyarakat diharapkan akan mempengaruhi keputusan pemerintah.

Perkembangan UMR

Upah minimum dalam konteks pelaksanaan HIP merupakan imbalan yang bertujuan untuk menyediakan jaring penyelamat bagi pekerja yang memiliki penghasilan terendah di

masyarakat. Sesuai Permenaker No. Per-01/MEN/1999 yang dimaksud pekerja golongan terendah adalah pekerja yang berstatus tetap, tidak tetap atau dalam masa percobaan yang mempunyai masa kerja kurang dari 1 tahun. Sementara bagi pekerja yang mempunyai masa kerja lebih dari 1 tahun, besarnya upah ditentukan sesuai kesepakatan dengan perusahaan. Disini kebijakan UMR justru seringkali menimbulkan masalah baru, karena pekerja dengan masa kerja lebih dari 1 tahun juga menuntut kenaikan upah sebesar kenaikan UMR yang dikenal dengan "upah sundulan". Selama ini pemerintah belum membuat peraturan resmi berkaitan dengan "upah sundulan", walaupun sudah menegaskan jika dimungkinkan upah sundulan agar diberikan kepada pekerja.

Kebijakan UMR hanya membedakan tingkat upah minimum secara, tetapi tidak membedakan tingkat upah minimum antar sektor yaitu antara sektor yang *profitable* dan tidak *profitable*. Hal ini justru bisa menjadi bumerang dan kontra produktif bagi peningkatan kesejahteraan pekerja, karena membuka peluang bagi perusahaan yang mempunyai margin keuntungan besar (*profitable*) yang sebenarnya mampu membayar upah lebih tinggi untuk memilih menerapkan upah sesuai standar UMR. Akibatnya kesempatan pekerja untuk memperoleh upah lebih tinggi menjadi terhalang. Untuk itu pemerintah menetapkan kebijakan baru pada awal Repelita VII yaitu kebijakan Upah Minimum Sektoral Regional (UMSR). Kebijakan UMSR mulai diterapkan pada tahun 1999 dan terbatas pada 20 propinsi. Itupun belum menjangkau

seluruh sektor yang ada. Untuk Propinsi Jawa Tengah kebijakan UMSR pada tahun 1999 meliputi 4 sektor/sub sektor yaitu sub sektor pertanian tanaman lainnya; sub sektor industri pasir dan kerikil; sub sektor industri rokok kretek, industri tekstil, industri kayu dan barang dari kayu, rotan, bambu, industri percetakan dan penerbitan, industri jamu; serta sektor bangunan. Besar UMSR ditetapkan sekurang-kurangnya 5 % lebih tinggi dari UMR. Oleh karena itu perundingan bipartit untuk merumuskan usulan UMSR sebaiknya dilakukan setelah diperoleh kesepakatan nilai UMR. Jika dilakukan sebaliknya bisa terjadi kemungkinan penetapan UMSR yang tidak sesuai dengan ketentuan Mena-ker, yaitu selisih UMSR dan UMR tidak mencapai 5 % atau kemungkinan terjadi UMSR sama dengan UMR. Disamping itu penetapan UMR menjadi terikat hanya pada kisaran hasil kesepakatan bipartit tentang UMSR. Peran Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah dalam penetapan UMSR hanya memintakan rekomendasi kepada Gubernur.

Kebijakan UMR ditetapkan pemerintah dengan tujuan agar tingkat upah pekerja tidak merosot ke bawah, sehingga daya beli pekerja meningkat dan kesejahteraannya meningkat. Namun demikian kenaikan UMR belum tentu diikuti dengan peningkatan kesejahteraan pekerja, karena kenaikan upah nominal pekerja belum tentu berarti peningkatan upah riil pekerja. UMR Tk. I Jawa Tengah dari tahun 1992 - 1998 secara nominal terus meningkat, tetapi dengan tingkat perkembangan cenderung menurun

dari tahun ke tahun (Tabel 1). Peningkatan upah nominal tahun 1992-1993 dan 1993-1994 cukup tinggi masing-masing mencapai 25 % dan 35 %. Namun peningkatan upah nominal dari tahun 1994 sampai 1998 lebih rendah yaitu hanya berkisar antara 10 - 15 %. Demikian pula dalam hal upah riil pekerja, terlihat dari tahun 1992-1998 upah riil pekerja meningkat tetapi dengan tingkat perkembangan yang fluktuatif. Dalam kurun waktu tersebut peningkatan upah riil yang cukup tinggi terjadi pada tahun 1993-1994, dengan kenaikan sekitar 29 %. Sedangkan kenaikan upah riil terendah terjadi pada tahun 1994-1995 dengan kenaikan sekitar 1 %. Jika dibandingkan antara UMR nominal dengan UMR riil, maka dari tahun 1992-1998 upah riil pekerja selalu lebih rendah dari upah nominal. Pada tahun 1992 upah riil pekerja mencapai sekitar 80 % dari nominalnya, tetapi terus menurun sampai tahun 1998

hanya mencapai sekitar 51 % dari upah nominalnya. Dari tahun 1992-1997 upah riil pekerja rata-rata hanya mencapai 64,17 % dari upah nominalnya. Dengan upah riil yang lebih rendah dari upah nominal, maka tingkat perkembangan upah riil juga lebih rendah dari tingkat perkembangan upah nominal. Peningkatan upah riil tahun 1992-1993 hanya mencapai 9 % meskipun upah nominalnya meningkat 25 %. Demikian pula peningkatan upah riil tahun 1993-1994 hanya mencapai 29 % meskipun upah nominalnya meningkat 35 %. Tetapi pada tahun 1994 - 1995 upah riil pekerja di Jawa Tengah dapat dikatakan relatif tidak meningkat (hanya 1 %), meskipun nominalnya meningkat 11 %. Hal ini berarti kenaikan upah yang ditetapkan pemerintah pada tahun 1995 hanya bisa mengimbangi kenaikan harga yang terjadi, sehingga tidak meningkatkan kesejahteraan pekerja.

Tabel 1 . Perkembangan UMR Tk. I Jawa Tengah Secara Nominal dan Riil Tahun 1992-1998

Tahun	UMR Nominal (Rp)	Perkemb. Per Tahun (%)	IHK *)	UMR Riil (Rp)	Perkemb. Per-Tahun (%)
1992	48.000	-	122,27	39.257	-
1993	60.000	25	139,40	43.042	9,64
1994	81.000	35	145,74	55.578	29,13
1995	90.000	11,11	159,77	56.331	1,35
1996	102.000	13,33	171,20	59.579	5,77
1997	113.000	10,78	181,64	62.211	4,42
1998	130.000	15,04	192,70	67.462	8,44

Keterangan : *) IHK rata-rata kota Semarang, Surakarta, Tegal, Purwokerto.
Dasar : April 1988-Maret 1989 = 100

Sumber : Hasil pengolahan sendiri.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Besar UMR

Suatu kebijakan tidak dapat dilihat secara terpisah dari lingkungan dimana kebijakan itu dibuat. Tindakan kebijakan dibangun dalam suatu lingkungan dan ditransmisikan ke dalam sistem politik. Lingkungan kebijakan yang selama ini banyak mendapat perhatian para ilmuwan adalah budaya politik dan kondisi ekonomi. Demikian halnya budaya politik dan kondisi ekonomi Jawa Tengah mempunyai pengaruh yang cukup kuat terhadap proses lahirnya kebijakan UMR Tk. I Jawa Tengah.

A. Budaya Politik

Propinsi Jawa Tengah merupakan salah satu wilayah dari negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu budaya politik di Jawa Tengah pada hakekatnya identik dengan budaya politik nasional. Sebagaimana dijelaskan oleh Anderson (1979) bahwa negara-negara Selatan pada umumnya mempunyai budaya politik tradisional, termasuk Indonesia. Latar belakang sejarah yang mewarnai proses kemerdekaan Indonesia masih cukup *inherent* dalam sosok birokrasi di Indonesia. Meski sudah mengenal dan menerapkan konsep birokrasi modern melalui *beambtenstaat*, namun jauh sebelum itu masyarakat Indonesia sudah menerapkan konsep birokrasi kerajaan feodal-aristokratik yang berakar dari nilai-nilai tradisional Jawa. Dalam perkembangannya upaya penerapan birokrasi modern baru menyangkut bentuk luarnya saja, tetapi belum menyangkut tata nilainya. Hal ini

terlihat dari birokrasi di Indonesia yang lebih bersifat "dominasi patrimonial", dimana jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hirarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi dan hubungan bapak-anak (*patron-client relationship*). Ciri-ciri birokrasi patrimonial dalam model Weber antara lain pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan dan setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik. Sementara itu Willner (*dalam Santoso, 1997*) mengemukakan 2 cara yang digunakan elite politik di Indonesia untuk membangkitkan kembali tradisi birokrasi tradisional, yaitu : 1. Persepsi mengenai jabatan birokrasi sebagai sumber penghasilan tambahan, 2. Kenyataan bahwa raja-raja Jawa melalui kekuasaannya mengutip sebagian kekayaan yang dihasilkan oleh perniagaan dan perdagangan. Pola demikian terulang kembali pada era Indonesia merdeka.

Dengan ditanamkannya birokrasi bergaya patrimonial sebagai alat kekuasaan politik, maka tipe birokrasi yang demikian dianggap "wajar" dalam budaya setempat. Bahkan tipe birokrasi patrimonial dipandang layak bagi situasi-situasi lainnya seperti dalam perusahaan-perusahaan bisnis. Pola hubungan patron-klien antara pengusaha dan pejabat birokrasi yang terlihat sangat kental pada era Orde Baru, merupakan salah satu refleksi birokrasi patrimonial. Untuk menjaga kondisi yang stabil, dalam hubungannya dengan penguasa politik, pengusaha (*client*) berusaha memperoleh perlindungan dan konsesi dari pejabat birokrasi (*patron*) melalui penyediaan

“hadiah-hadiah”, seperti pemberian komisi dalam jumlah tertentu setelah memperoleh tender suatu proyek. Kepandaian pengusaha dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pejabat birokrasi dan dalam mencari patron-patron baru sangat mempengaruhi keberhasilan mereka terhadap penguasaan jalur informasi bisnis dan akses-akses politik. Sementara itu di sisi lain penguasa politik juga memperoleh kesempatan menggunakan posisi timbal baliknya untuk memanfaatkan perusahaan bisnis demi kepentingan pribadinya, misalnya dalam bentuk bantuan penyelenggaraan perkawinan anak pejabat, bantuan fasilitas perjalanan keluarga pejabat. Fenomena tersebut menunjukkan mentalitas *rent seeking behavior* untuk memaksimalkan keuntungan masing-masing pihak.

Biaya untuk memelihara hubungan patron-klien dengan pejabat birokrasi, akhirnya menjadi biaya yang tidak bisa dielakkan (*fixed cost*) dan tidak bisa diganggu gugat karena menjadi faktor penentu keberhasilan perusahaan. Sementara biaya tenaga kerja justru hanya menjadi *variable cost* yang dapat diubah-ubah bahkan ditekan. Memang eksistensi atau wujud dari budaya politik patrimonial yang terefleksikan dalam simbiosis mutualisme pengusaha dengan penguasa politik sulit “diraba” secara pasti, sehingga seringkali disebut sebagai *the invisible cost*. Namun data Cides menyebutkan bahwa biaya birokrasi mencapai 20 % dari total biaya produksi. Penuturan sejumlah pengusaha sebagaimana dikutip dalam harian *Republika* (15 Februari 1997) menyebutkan bahwa biaya “tak jelas tetapi nyata dan wajib” termasuk dana

untuk membangun kolusi, mencapai 30-40 % dari total biaya produksi. Realita di atas sangat ironis mengingat rata-rata biaya tenaga kerja di Indonesia pada semua sektor industri hanya mencapai 10-15 %.

In-efisiensi biaya produksi yang disebabkan oleh tingginya biaya birokrasi yang tidak bisa dihindarkan oleh pengusaha, mau tidak mau akan mempengaruhi harga produk. Untuk bisa memperoleh laba sesuai target, maka pengusaha akan menaikkan harga produk. Namun cara ini mempunyai resiko kurang menguntungkan perusahaan, karena akan menurunkan daya saing produk di pasar. Disamping itu bagi perusahaan yang padat karya dan pasar produknya sangat ditentukan oleh pembeli, kenaikan harga sedikit saja bisa mengakibatkan penurunan permintaan produk yang relatif banyak. Akibatnya akan mengurangi *revenue* dalam jumlah banyak. Oleh karena itu alternatif yang ditempuh pengusaha agar tidak kehilangan keuntungan yang ditargetkan adalah menekan *labor cost* atau dengan kata lain membayar upah tenaga kerja yang rendah. Sementara itu di sisi lain simbiosis mutualisme antara pengusaha dengan pejabat birokrat, justru memperlemah posisi pekerja dalam penentuan upah. Mengurangi biaya tenaga kerja merupakan pilihan tindakan yang ditempuh pemerintah dalam kebijakan pengupahan. Pemerintah sendiri seringkali menjustifikasi kebijakan yang ditempuhnya demi “kepentingan pembangunan nasional”. Akibatnya kepentingan pekerja untuk hidup secara layak dengan menerima upah yang sesuai dikorbankan demi kepentingan pembangunan nasional.

B. Kondisi Ekonomi

Kebijakan UMR disamping memiliki dimensi politik juga terkait erat dengan kondisi ekonomi daerah. Beberapa faktor berkaitan dengan kondisi ekonomi daerah yang mempengaruhi besar UMR sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. : Per-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum meliputi KHM, indeks harga konsumen, kemampuan perusahaan, upah antar daerah, kondisi pasar kerja dan tingkat perekonomian daerah.

KHM dan Index Harga Konsumen

Kebutuhan hidup minimum (KHM) merupakan kebutuhan hidup seorang pekerja yang diukur dari tingkat kebutuhan minimum selama sebulan sesuai dengan syarat-syarat kesehatan. Sebelum ada KHM sudah dikenal adanya Kebutuhan Fisik Minimum (KFM). KFM telah diperkenalkan di Indonesia sejak tahun 1956 melalui suatu konsensus Tripartit (wakil pemerintah, pengusaha dan pekerja) dengan para ahli dari Direktorat Gizi, Departemen Kesehatan. Konsensus tersebut tidak ditetapkan pemerintah secara formal dalam suatu ketentuan hukum, namun KFM dijadikan acuan dalam menetapkan UMR.

Sampai akhir Pelita V besar UMR baru mengacu pada kebutuhan kalori sekitar 1.200 - 1.800 kalori per pekerja. Hal ini berarti masih di bawah garis kemiskinan BPS yang menetapkan batas garis kemiskinan berupa terpenuhinya kebutuhan 2.100 kalori. Sementara itu untuk memenuhi KFM diperlukan 2.600 kalori. Sejak tahun 1994 (awal Pelita VI) penetapan

UMR mengacu pada kebutuhan 2.600 kalori per pekerja lajang. Namun demikian komposisi dan kualitas barang dalam KFM tidak pernah disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan manusia secara riil. Misalnya masih digunakannya minyak tanah dan lampu teplok untuk penerangan, sewa rumah dengan kondisi kecil non permanen di pinggir kota, tikar pandan sebagai alas tidur. Oleh karena itu pada tahun 1995 ditetapkan komponen Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Beberapa perubahan yang dilakukan dalam KHM antara lain sewa rumah ditingkatkan menjadi RSS tipe 18; alas tidur ditingkatkan menjadi alas kasur; penerangan diganti menjadi listrik; serta peningkatan persentase kebutuhan non-fisik seperti rekreasi, pendidikan, dll. Meskipun dalam SK Menaker No. 81/MFN/1995 sudah ditetapkan komponen KHM bagi pekerja ber-keluarga (K0,K1,K2), namun pemerintah hingga saat ini masih menggunakan acuan KHM pekerja lajang. Hal ini berarti KHM pekerja yang sudah berkeluarga dan mempunyai anak masih dianalogkan sebagai pekerja lajang. Akibatnya besar UMR yang ditetapkan menjadi terlalu rendah, karena KHM pekerja berkeluarga jauh lebih banyak dari pekerja lajang.

Hal lain yang menyebabkan rendahnya nilai UMR adalah adanya perbedaan jumlah komoditas untuk menghitung angka inflasi. Pemerintah (BPS) menghitung inflasi dengan menggunakan sekitar 220 jenis komoditas baik yang bersifat primer maupun sekunder. Sedangkan komponen KHM hanya menyangkut 43 jenis komoditas

yang justru mempunyai kecenderungan tingkat inflasi tinggi; misalnya beras, daging, minyak, gula, dsb. Akibatnya angka inflasi yang dihitung BPS tidak sepenuhnya menggambarkan inflasi yang terjadi pada komponen KHM. Sementara itu sejauh ini penetapan UMR dilakukan sebatas untuk mengimbangi inflasi yang diumumkan pemerintah, sehingga belum bisa meningkatkan upah riil pekerja.

Kemampuan Perusahaan

Penentuan besar Upah Minimum Regional Tk. I Jawa Tengah dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan perusahaan yang beroperasi di Jawa Tengah. Pengertian kemampuan perusahaan dalam hal ini menunjuk pada kemampuan keuangan perusahaan. Namun untuk memperoleh informasi tentang kemampuan keuangan perusahaan yang benar-benar menggambarkan kondisi obyektif suatu perusahaan sangat sulit, sekalipun pada instansi yang berkompeten terhadap masalah penghasilan perusahaan (Kantor Pajak) karena adanya peraturan normatif tentang "rahasia jabatan". Disamping itu di Jawa Tengah bahkan Indonesia hingga saat ini tidak ada lembaga akreditasi atau auditasi yang independen terhadap kemampuan suatu perusahaan.

Menurut Kanwil Depnaker Propinsi Jawa Tengah berdasarkan jumlah pekerjanya pada tahun 1996-1999 sebagian besar (sekitar 75 %) perusahaan di Jawa Tengah dikategorikan sebagai perusahaan kecil. Sisanya sebesar 25 % merupakan perusahaan menengah, sedang dan besar, dengan perincian sekitar 10 % perusahaan menengah, 7 % perusahaan

sedang dan 8 % perusahaan besar. Sementara data dari Kanwil Deperindag menunjukkan bahwa sebagian besar perusahaan industri di Jawa Tengah berupa industri yang mengolah hasil pertanian seperti industri rokok, industri plywood mebel, dan industri yang bergerak di bidang usaha pakaian jadi, tenun sarung (industri aneka). Kedua jenis industri tersebut merupakan industri padat karya yang membutuhkan tenaga kerja dalam jumlah banyak dan mempunyai margin keuntungan yang rendah.

Di sisi lain data dari Kantor Pelayanan Pajak-Kantor Pelayanan Pajak se Jawa Tengah (kecuali KPP Klaten yang meliputi wilayah pelayanan Kab. Wonogiri, Klaten dan Sukoharjo, karena data tidak diperoleh - penulis) menunjukkan bahwa dari tahun 1994-1998 sebagian besar perusahaan di Jawa Tengah (sekitar 90 %) mempunyai penghasilan kurang dari Rp 25 juta setahun. Sisanya sekitar 2 % mempunyai penghasilan antara Rp 25-50 juta setahun, dan sekitar 8 % mempunyai penghasilan lebih dari Rp 50 juta setahun. Selanjutnya jika dilihat skala usaha perusahaan dari tahun 1994-1998, maka sebagian besar (sekitar 85-90 %) mempunyai omzet relatif kecil yaitu kurang dari Rp 300 juta per tahun. Sementara 3-4 % perusahaan mempunyai omzet Rp 300-600 juta setahun, dan sekitar 7-12 % perusahaan beromzet lebih dari Rp 600 juta setahun. Perusahaan dengan omzet besar tetapi biaya operasionalnya tinggi, akan mempunyai laba usaha kecil dan sebaliknya. Biaya operasional yang tinggi bisa disebabkan antara lain karena perusahaan

tersebut menggunakan teknologi padat karya sehingga harus membayar upah/gaji dalam jumlah besar, atau karena manajemen (produksi, pemasaran) yang belum baik sehingga tidak bisa memperoleh laba besar.

Data-data di atas menunjukkan bahwa sebagian besar perusahaan di Jawa Tengah mempunyai omzet kecil di satu sisi dan mempunyai yang relatif kecil di sisi lain. Hal ini berarti bahwa sebagian besar perusahaan di Jawa Tengah mempunyai skala usaha kecil dengan teknologi padat karya atau manajemen yang belum baik, sehingga mempunyai penghasilan kecil. Akibatnya sebagian besar perusahaan di Jawa Tengah tidak mampu membayar upah tinggi.

Upah Antar Daerah

Jawa Tengah secara geografis terletak diantara 2 propinsi besar di Jawa yaitu Jawa Barat dan Jawa Timur. Disamping itu Jawa Tengah juga berbatasan dengan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di sebelah Selatan. Sebagai propinsi yang mempunyai letak strategis, peran Jawa Tengah dalam pembangunan regional sangat penting. Sebaliknya propinsi lain di sekitar Jawa Tengah juga ikut menentukan keberhasilan pembangunan Jawa Tengah. Oleh karena itu harus ada keserasian pembangunan antar daerah di Jawa, termasuk pembangunan bidang ketenagakerjaan khususnya dalam masalah peng-upahan.

Jika dilihat kondisi upah antar propinsi di Jawa, hasil Sakernas menunjukkan bahwa upah/gaji pekerja di Jawa Tengah dari tahun 1990-1998 paling rendah dibanding upah/gaji pekerja di propinsi lain (Tabel 2).

Rata-rata upah/gaji pekerja di Jawa Timur setingkat lebih tinggi di atas Jawa Tengah. Dari tahun 1990-1998 upah tertinggi berada di DKI Jakarta, diikuti Jawa Barat dan DI Yogyakarta.

Kondisi upah antar daerah merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi besar upah di suatu daerah. Hal ini mengingat bahwa tersedianya lapangan pekerjaan dengan upah yang tinggi merupakan salah satu faktor penarik (*pull factors*) penduduk untuk melakukan migrasi. Jika tingkat upah yang berlaku di suatu propinsi lebih tinggi dari propinsi lainnya, maka pekerja akan melakukan migrasi ke propinsi yang tingkat upahnya tinggi. Sementara itu migrasi tenaga kerja umumnya bersifat selektif, artinya tenaga kerja yang berketrampilan tinggi yang bisa memperoleh kesempatan kerja di daerah lain dengan upah tinggi. Akibatnya akan terjadi penumpukan tenaga kerja berkualitas tinggi di suatu daerah, sedangkan daerah lain mengalami kekurangan tenaga kerja trampil. Menurut Myrdal (dalam Arsyad, 1997) di negara-negara sedang berkembang perpindahan modal (termasuk tenaga kerja) ke daerah yang lebih berkembang cenderung menambah ketidakmerataan antar daerah. Hal ini disebabkan oleh pengaruh menguntungkan (*spread effects*) yaitu tersedianya kesempatan kerja baru, jauh lebih kecil dari pengaruh merugikan (*backwash effects*) yaitu kurangnya investasi akibat kurangnya permintaan barang/jasa. Kondisi tersebut akan merugikan daerah yang kurang berkembang perekonomiannya yang mempunyai tingkat upah rendah, sehingga jurang kesejahteraan antar daerah akan semakin melebar.

Tabel 2. Rata-Rata Upah/Gaji Pekerja/Karyawan selama Sebulan antar Propinsi di Jawa Tahun 1990-1998 (Rp)

Tahun	DKI Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	DIY	Jawa Timur
1990	150.625	86.872	63.698	82.703	71.981
1991	168.643	102.618	72.327	89.024	79.491
1992	197.679	108.133	99.389	106.424	86.936
1993	255.463	151.618	96.749	127.919	107.960
1996	334.413	219.628	157.523	193.151	166.641
1997	376.880	251.231	182.687	251.044	194.470
1998	436.433	281.367	213.494	271.576	227.625

Sumber : BPS, *Indikator Tingkat Hidup Pekerja* (Beberapa Edisi).

Mengingat bahwa tingkat per-ekonomian dan kebutuhan hidup pe-kerja di Jawa Tengah lebih mendekati propinsi DI Yogyakarta, maka Komisi dalam merumuskan usulan UMR Tk. I cenderung membandingkan dengan propinsi DI Yogyakarta. Apalagi latar belakang kebudayaan Jawa Tengah dan DI Yogyakarta memiliki ciri yang hampir sama. Akibatnya UMR yang ditetapkan pemerintah tidak jauh ber-beda dari DI Yogyakarta. UMR Tk. I Jawa Tengah yang ditetapkan oleh Menaker sejak tahun 1992-1999 se-tingkat lebih tinggi dari DI Yogyakarta dan setingkat lebih rendah dari Jawa Timur.

Kondisi Pasar Kerja

Pasar kerja menunjuk pada *demand* dan *supply* tenaga kerja. Pasar kerja di Jawa Tengah menunjukkan

adanya ketidakseimbangan antara jum-lah angkatan kerja (AK) dengan ke-empatan kerja (KK) yang tersedia. Laju pertumbuhan AK dari tahun 1990-1995 melebihi laju pertumbuhan KK, sehingga terjadi *excess supply* tenaga kerja (Tabel 3). Akibatnya pengangguran terus meningkat dari tahun 1990-1995 dengan laju per-tumbuhan 18,2 % per tahun. Tingginya laju pertumbuhan AK disebabkan oleh tingginya laju pertumbuhan penduduk usia kerja (PUK). Dari tahun 1990-1995 laju pertumbuhan PUK mencapai 1,91 % per tahun. Angka ini jauh lebih tinggi dari laju pertumbuhan penduduk pada periode yang sama yang rata-rata hanya 1,28 % per tahun. Hal ini menjadi beban berat Pemda Tk. I Jawa Tengah untuk menyediakan kesempatan kerja bagi mereka.

Tabel 3. Jumlah Pencari Kerja di Jawa Tengah Tahun 1990-1999

Uraian	1990 a)	1995 a)	1999 b)	r '90-95 (%)
Angkatan Kerja (AK)	12.810.034	14.235.789	14.909.000	2,13
Kesempatan Kerja (KK)	12.474.773	13.462.285	13.642.000	1,54
Pencari Kerja (PK)	335.261	773.504	1.267.000	18,2

Sumber : a) BPS, Hasil SP 1990 dan SUPPAS 1995 (Diolah).

b) Kanwil Depnaker Prop. Jateng, *Laporan Tahunan 1998/1999* : 90-91.

Penyebab tingginya angka pencari kerja di Jawa Tengah yang cukup penting karena merupakan kondisi jangka panjang adalah ketidaksesuaian tingkat pendidikan dan ketrampilan pencari kerja dengan persyaratan yang dibutuhkan (*structural unemployment*). Jika dilihat kualitas pencari kerja di Jawa Tengah, maka pada tahun 1990 sekitar 65,5 % pencari kerja di Jawa Tengah berpendidikan SLTP ke bawah (PK tidak terdidik). Pada tahun 1995 jumlah pencari kerja tidak terdidik mencapai sekitar 61,88 %. Sementara pencari kerja berpendidikan SLTA ke atas (PK terdidik) hanya mencapai 34,5 % pada tahun 1990, dan 38,12 % pada tahun 1995. Hal ini berarti sebagian besar pencari kerja di Jawa Tengah mempunyai tingkat pendidikan dan ketrampilan yang rendah. Padahal seiring dengan kemajuan teknologi, dibutuhkan tenaga kerja yang mempunyai *skill* tinggi.

Berkaitan dengan kondisi pasar kerja yang surplus penawaran tenaga kerja, Pemda Tk. I Jawa Tengah harus membuat kebijakan tenaga kerja yang seimbang antara kepentingan menekan pengangguran dengan kepentingan meningkatkan produktivitas pekerja. Sementara itu hasil SP 1990 dan SUPPAS 1995 di Jawa Tengah me-

nunjukkan bahwa proporsi jumlah angkatan kerja yang bekerja terhadap total jumlah angkatan kerja mengalami penurunan dari 97,38 % pada tahun 1990 menjadi 94,57 % pada tahun 1995. Hal ini menunjukkan semakin menurunnya kemampuan penyediaan lapangan kerja dari Pemerintah maupun swasta. Oleh karena itu penetapan UMR dilakukan tidak terlampaui tinggi, agar tetap memberikan peluang bagi masuknya investor ke Jawa Tengah.

Tingkat Perekonomian Daerah

Kinerja perekonomian Jawa Tengah dapat dilihat dari PDRB dan PDRB per kapita. Pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah dari tahun 1990-1997 sebesar 6,57 % per tahun, yang didukung oleh pertumbuhan 9 sektor ekonomi. Jika dilihat kontribusi sektor-sektor ekonomi PDRB terhadap total PDRB Jawa Tengah pada tahun 1990, maka sektor pertanian memberikan kontribusi terbesar (27,45 %) diikuti sektor industri pengolahan (25,43 %) dan perdagangan (18,52 %). Namun pada tahun 1997 terjadi pergeseran struktur PDRB dari pertanian ke industri. Sektor industri memberikan kontribusi terbesar ter-

hadap total PDRB (31,79 %) diikuti sektor perdagangan (22,29 %). Sementara kontribusi sektor pertanian pada tahun 1997 turun menjadi 19,05%.

Meskipun perekonomian Jawa Tengah menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, tetapi jika dibandingkan dengan perekonomian propinsi-propinsi lain di sekitar Jawa Tengah masih tertinggal. Laju pertumbuhan ekonomi DKI Jakarta dari tahun 1990-1997 mencapai 8 % per tahun dan menempati urutan tertinggi di Jawa (Tabel 4). Propinsi Jawa Barat dan Jawa Timur mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif sama, setelah DKI Jakarta. Sementara laju pertumbuhan ekonomi DI Yogyakarta dan Jawa Tengah menempati urutan selanjutnya setelah Jawa Barat dan Jawa Timur. Laju pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah dan DI Yogyakarta dari tahun 1990-1997 relatif sejajar sekitar 6 % per tahun.

Jika dilihat PDRB per kapita propinsi-propinsi di Jawa, maka PDRB per kapita Propinsi DKI Jakarta dari

tahun 1990-1997 tertinggi dan mencapai sekitar 4 kali PDRB per kapita propinsi-propinsi lainnya (Tabel 4). PDRB per kapita propinsi Jawa Barat, Jawa Timur dan DI Yogyakarta pada tahun 1990 dan 1997 relatif sejajar. Sementara PDRB per kapita Jawa Tengah terendah di Jawa. Dari indikator ekonomi tersebut dapat dikatakan bahwa tingkat perekonomian Jawa Tengah terendah di Jawa dan lebih dekat ke tingkat tingkat perekonomian DIY. Rendahnya tingkat perekonomian daerah menyebabkan rendahnya permintaan barang/jasa. Akibatnya minat investor untuk menanamkan modal menjadi kurang dan kesempatan kerja berkurang, sehingga terjadi pengangguran dalam jangka panjang (*lack of aggregate demand*). Untuk mengejar ketertinggalan tingkat perekonomian dengan propinsi-propinsi tetangga, Pemda Tk. I Jawa Tengah berusaha meningkatkan investasi seoptimal mungkin. Upaya ini ditempuh antara lain melalui penetapan upah tenaga kerja yang tidak terlampaui tinggi.

Tabel 4. Indikator Ekonomi Pembangunan Daerah di Jawa

Propinsi	PDRB 1990 *)	ADHK '93 1997	Rp (jutaan) r '90-97	PDRB Per Kapita 1990 *)	ADHK 1997	'93 (Rp) r' 90-97
DKI Jakarta	40.250.301	69.479.433	8,11	4.912.263	7.457.836	6,15
Jawa Barat	44.121.285	71.164.122	7,07	1.257.412	1.759.080	4,91
Jawa Tengah	27.817.366	43.129.839	6,57	980.235	1.428.348	5,53
DIY	3.409.386	5.291.517	6,48	1.172.323	1.783.217	6,18
Jawa Timur	40.123.591	64.857.662	7,10	1.238.590	1.887.276	6,20

Keterangan : *) Sudah dikonversi ke tahun dasar 1993

Sumber : BPS, *PDRB Propinsi-Propinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha (Diolah)*.

Kesimpulan

Dari uraian dan penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Peran Dewan Penelitian Pengupahan di Tingkat Nasional atau Daerah dalam proses penetapan UMR masih belum optimal, karena adanya hak veto dari Gubernur atau Menteri sebagai *policy maker*. Hal ini menyebabkan kebijakan UMR lebih sarat oleh misi pemerintah untuk menjamin kelangsungan pembangunan perekonomian nasional/daerah.
2. Perumusan kebijakan UMR di Jawa Tengah lebih didasarkan pada kompromi-kompromi antara lembaga tripartit, bukan didasarkan pada fakta-fakta di lapangan baik mengenai kebutuhan riil pekerja atau kemampuan perusahaan. Hal ini terutama disebabkan oleh ketiadaan informasi yang obyektif tentang kemampuan perusahaan untuk membayar upah.
3. Proporsi nilai riil terhadap nilai nominal UMR di Jawa Tengah dari tahun ke tahun semakin menurun, sehingga belum mampu meningkatkan kesejahteraan pekerja. Sasaran yang lebih realistis dari kebijakan UMR di Jawa Tengah adalah agar ekonomi pekerja relatif aman pada tingkat subsistensi dan meredam gejolak sosial akibat pemogokan pekerja. Hal ini sebagai konsekuensi terjadinya transformasi ekonomi dari pertanian ke industri.
4. Simbiosis mutualisme antara pengusaha dengan pejabat birokrat merupakan salah satu refleksi

budaya politik patrimonial, yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dalam proses produksi. Hal ini berimplikasi pada rendahnya upah pekerja, karena pengusaha berusaha mempertahankan tingkat keuntungan yang diperoleh.

5. Kondisi ekonomi yang menyebabkan rendahnya UMR di Jawa Tengah terutama adalah kondisi pasar kerja yang surplus penawaran tenaga kerja dengan tingkat pendidikan relatif rendah dan tingkat perekonomian daerah yang relatif rendah dibanding propinsi lain di Jawa. Kedua hal tersebut menyebabkan pengangguran jangka panjang yang tidak bisa diatasi dalam waktu singkat.

Bahan Bacaan

- Anderson, J. E. 1979. *Public Policy Making*. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Arsyad, Lincoln. 1997. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta : Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN.
- Hendytio, Medelina K. 1995. "Pengaruh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Pembuatan Kebijakan Publik" dalam *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*. Bantarto Bandoro dkk (Eds.) Jakarta : CSIS. hal : 605-622.
- Islamy, Irfan. 1994. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Kantor Statistik Propinsi Jawa Tengah. 1999. *Jawa Tengah Dalam Angka 1998*. Semarang : Kantor Statistik Propinsi Jawa Tengah.

- Prijono, Onny S. 1995. "Peran Organisasi Nirlaba, Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat, serta Pola Interaksi dengan Pemerintah" dalam *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*. Bantarto Bandoro, dkk (Eds). Jakarta : CSIS. hal : 587-604.
- Santoso, Priyo Budi. 1997. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Simanjuntak, Payaman J. 1992. "Masalah Hubungan Industrial di Indonesia" dalam *Kemitraan Sosial Sebagai Kunci Keberhasilan Perekonomian Pasar* (Laporan Seminar). Jakarta : Institut Manajemen Prasetya Mulya, Friedrich-Ebert-Stiftung, Goethe-Institut. hal : 15-59.
- Syaifullah, Yunan. 1995. "Buruh dan Demokratisasi Ekonomi Indonesia (Sebuah Telaah Kritis)". *Bestari*, No. 19, Th. VIII, Januari-April : 39-54.