

# KEBIJAKAN PENGUPAHAN BURUH DI INDONESIA

*Sigit Rochadi*

*The issue of wages is by all standards, the most crucial in labor relationship, so that in order to protect and improve on the prosperity of workers, government can not surrender its responsibility over wages to the forces of market mechanism. Besides, it is absolutely desirable that government issues a policy on minimum wage rates for workers.*

*From the results of the analysis of this work, we can nevertheless, draw a conclusion that the wage policy which is pursued by government is not effective, so that it is not able to achieve the objective that government intended it for. The failure of this wage policy can be attributed to four factors: (1) the level of policy formulation. (2) the survey or the revision of this minimum wages which is not done periodically. (3) legislation on wages and (4) lack of instruments which can effectively forces the employers to observe legislation on wages.*

*As a solution, the author suggests the necessity to strengthen the negotiating position of the workers to encompass their wider access to government policy.*

## **Pendahuluan**

Upah merupakan persoalan paling krusial dalam hubungan perburuhan. Hampir semua persoalan perburuhan dipicu oleh upah, apakah itu di tingkat mikro pada hubungan buruh dan pengusaha ataupun pada tingkat makro pada hubungan buruh dengan negara/pemerintah. Dilema itu bersumber dari pandangan yang berbeda antar tiga kekuatan : buruh, pengusaha dan pemerintah mengenai upah, sehingga kebijaksanaan pemerintah mengenai hal ini akan selalu mengundang reaksi dari pihak yang merasa dirugikan.

Pemerintah mempunyai kewajiban meningkatkan kesejahteraan warganya, termasuk para buruh. Kebijakan baik dalam bentuk intervensi maupun penyerahan sepenuhnya pada mekanisme pasar, dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kehidupan penduduk. Intervensi tidak akan dilakukan, bila mekanisme yang ada dapat menca-

pai efisiensi dan efektivitas yang optimal. Sementara pengusaha menilai upah sebagai biaya produksi yang harus dikeluarkan. Sebab itu besar kecilnya upah akan mempengaruhi perolehan keuntungan. Sedangkan para buruh menganggap upah sebagai pendapatan dan besar kecilnya upah akan menentukan kesejahteraan.

Dirangsang oleh situasi dilematis itu, tulisan ini berusaha menerangkan kebijakan pengupahan buruh melalui pengkajian intervensi Pemerintah terhadap pengupahan buruh berupa Ketetapan Upah Minimum Regional (UMR), pertimbangan-pertimbangan yang mendasarinya, dampaknya terhadap para buruh maupun pengusaha. Artikel ini mengajukan argumen bahwa intervensi yang dimaksudkan sebagai jaring pengaman mengalami kegagalan. Sumbernya bukan hanya lemahnya dasar yang digunakan untuk menentukan upah dan sanksi yang lemah terhadap pengusaha,

tetapi yang lebih penting adalah tidak adanya kekuatan yang mampu memaksa pengusaha mentaati UMR.

Topik pertama yang akan dibahas di sini adalah kerangka teoritik kebijakan pengupahan, dilanjutkan membahas intervensi negara terhadap *bargaining position* buruh. Pemahaman terhadap hal ini sangat penting untuk mengetahui lemahnya posisi buruh dan usaha pemerintah untuk menerapkan politik stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Diskusi kemudian akan diarahkan pada kegagalan kebijakan pengupahan yang ditunjukkan dengan meningkatnya konflik perburuhan dan diakhiri dengan usulan untuk mencapai efektivitas kebijakan.

### Kajian Teoritik Kebijakan Pengupahan Buruh

Dalam studi pengupahan umumnya dikenal dua pendekatan utama, yaitu pendekatan ekonomik dan pendekatan dari ilmu-ilmu perilaku. Pendekatan pertama menekankan bahwa pasar tenaga kerja sama dengan jenis pasar lainnya tunduk pada hukum permintaan dan penawaran. Besarnya jumlah tenaga kerja dibanding dengan permintaan, akan menurunkan upah dan sebaliknya. Pendekatan ekonomik seperti tercermin dalam teori marginal produktivitas menekankan bahwa dalam rangka memaksimalkan keuntungan, pengusaha menggunakan faktor-faktor produksi sedemikian rupa, sehingga tiap faktor produksi yang digunakan menerima atau memberi imbalan sebesar nilai pertambahan hasil marginal dari faktor produksi tersebut (Simanjuntak, 1985; Rees, 1973 dan Mc Connell

and Brue, 1989). Jasa buruh dapat dihitung dari nilai pertambahan hasil marginal. Itulah yang dibayarkan oleh pengusaha berupa upah.

Pendekatan kedua memandang perlunya intervensi negara untuk memaksimalkan kepentingan publik. Kegagalan pasar (*market failure*) merupakan justifikasi campur tangan pemerintah dan dengan kebijakannya pasar didorong lebih efisien dengan mengurangi berbagai distorsi. Adanya pengangguran, apalagi dalam jumlah yang besar mendorong pemerintah untuk melakukan alokasi sumber-sumber ekonomi agar lebih efisien. Pengalokasian ini juga bertujuan menciptakan stabilitas perekonomian. Campur tangan dalam kebijakan pengupahan dapat dilakukan dengan kebijakan untuk menumbuhkan *collective bargaining* atau kebijakan upah minimum.

Kebijakan *Collective bargaining* dapat dilakukan dengan memberi kebebasan ruang gerak serikat buruh. Independensi serikat buruh akan merupakan instrumen efektif dalam penentuan upah melalui proses *bargaining*. Pendekatan *bargaining* ini mempertahankan batas atas dan batas bawah upah buruh. Sedangkan upah yang diterima merupakan kesepakatan kedua belah pihak, berkisar antara kedua batas tersebut. Kuat lemahnya serikat buruh mempengaruhi besarnya upah. Mekanisme tersebut mampu menyeimbangkan posisi buruh terhadap pengusaha. Buruh tidak lagi diperlakukan sebagai faktor produksi semata-mata, seperti halnya tanah dan uang.

Dalam implementasinya di Indonesia, konsep tersebut ditumpangi oleh kepentingan negara dengan

mengendalikan secara ketat serikat buruh. Meskipun secara institusional terdapat instrumen bargaining, secara substansial lembaga seperti SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) tidak berfungsi. Sumber dari kelemahan ini adalah penerapan strategi korporatisme oleh Pemerintah Orde Baru.

Kebijakan upah minimum merupakan ciri menonjol intervensi negara terhadap pasar tenaga kerja di negara berkembang (Squire, 1982). Kebijakan ini bertolak dari fakta bahwa di negara berkembang pasar tenaga kerja mengalami kegagalan, tidak berfungsi secara efisien akibat besarnya pengangguran, rendahnya sumber daya manusia dan kemiskinan (Todaro, 1983). Menurut Blum (1978) tujuan penetapan upah minimum adalah untuk menghilangkan kemiskinan yang disebabkan oleh adanya tingkat-tingkat upah yang tidak memungkinkan para pekerja memperoleh penghasilan untuk mencapai standar minimum kehidupan. Sedangkan Chew (1994) menyatakan bahwa upah minimum merupakan jaring pengaman yang melindungi para buruh dari ketidaksempurnaan pasar tenaga kerja dan kemungkinan penghisapan oleh pengusaha. Informasi yang kurang mengenai pasar tenaga kerja, segmentasi dan struktur pasar yang monopolistik dapat mengakibatkan upah yang sangat rendah untuk pekerja tidak terampil. Dalam kondisi ini pekerja tidak terampil memerlukan perlindungan upah.

Implementasi konsep UM secara struktural justru menguntungkan pihak pengusaha. Kondisi ini terbentuk melalui tiga faktor menonjol dalam penetapan upah

minimum, yaitu KFM (Kebutuhan Fisik Minimum) yang digunakan sebagai dasar penentuan UM mengalami berbagai cacat, seperti macam barang dan kualitasnya, bias pada buruh laki-laki dan peninjauan nilai KFM yang tidak dilakukan secara periodik. UM selalu berada di bawah KFM bahkan untuk pekerja lajang sekalipun. Faktor lainnya terkait dengan terbatasnya implementasi UM atau kurangnya jaminan kepastian implementasi UM dan terakhir adalah mekanisme penentuan UM yang didominasi oleh negara.

Secara tipologis, kebijakan UM termasuk *protective regulatory policy* (Ripley dan Franklin, 1986). Kebijakan tipe ini ditandai dengan usaha untuk melindungi pihak yang lemah dari tekanan pihak yang kuat, seperti kompetisi yang tidak fair dan perlakuan pengusaha yang sewenang-wenang terhadap para buruh. Tujuannya untuk mencegah meluasnya ketimpangan dan ketidakadilan. Sejalan dengan pemikiran di atas, Frederickson (1987) mengikrarkan *New Public Administration*. Maksudnya, setiap kebijakan harus dipertanyakan apakah akan meningkatkan keadilan sosial? Atau apakah terdapat unsur perubahan dalam manajemen publik yang menekankan persamaan hak dan pelayanan publik ?

Kajian teoritik di depan menunjukkan bahwa kebijakan UM mempunyai liputan yang terbatas, karena itu belum mampu mengangkat nasib buruh. Meskipun tujuannya positif, tetapi terbatasnya jangkauan dan kurangnya kepastian implementasi menyebabkan keti-

dakefektifan kebijakan tersebut.

### Intervensi Negara Terhadap Bargaining Position Buruh

Serentak dengan dilakukannya restrukturisasi politik, dilakukan pula restrukturisasi Organisasi Kemasyarakatan. Hanya ada satu wadah tunggal untuk tiap bidang kehidupan. Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI) merupakan hasil penyederhanaan serikat-serikat buruh. Pluralisma SB dinilai tidak kondusif bagi stabilitas politik dan pembangunan ekonomi yang berorientasi pertumbuhan. Restrukturisasi SB bertujuan untuk membentuk organisasi buruh yang berorientasi pada pembangunan ekonomi, ketenangan berusaha dan bekerja di bawah Hubungan Industrial Pancasila (Moertopo, 1977). Untuk maksud tersebut FBSI menyatakan independen, non politis serta basis keanggotaannya terletak pada industri dan pekerjaan.

Sebagai organisasi yang dinilai potensial melahirkan ketidakstabilan politik, FBSI dikendalikan oleh pemerintah melalui 3 mekanisme: *Pertama*, menempatkan orang-orang yang dinilai akomodatif terhadap pemerintah dan dapat membawa misi pemerintah dalam organisasi yang dipimpinnya baik untuk tingkat pusat, daerah maupun cabang-cabang. Mekanisme ini menyebabkan tokoh-tokoh buruh yang mengakar tersingkir dan kerja organisasi lebih bersifat administratif dan birokratis. Tokoh-tokoh yang akan duduk dalam organisasi diteliti oleh Kopkamtib. Bila Kopkamtib tidak memberi "lampu hijau", otomatis yang bersangkutan gugur, meskipun mendapat dukungan dari bawah. *Kedua*, sejalan dengan strategi

pertama, operasionalisasi organisasi terutama dalam hal dana tergantung pada pemerintah. Mekanisme ini membuat pertanggung jawaban organisasi bukan kepada anggota, tetapi lebih kepada pemberi dana. Cara kerja ini menguatkan FBSI sebagai organisasi birokratis, dengan pertanggung jawaban struktural ke atas, dari pada organisasi massa yang mandiri. *Ketiga*, seperti dinyatakan oleh King (dalam Mas'oes, 1989) tokoh-tokoh FBSI selalu minta petunjuk pihak keamanan dan wajib memberi laporan kepada pihak keamanan atas kondisi organisasinya. Dengan mekanisme ini Depnaker justru berada di luar hubungan buruh dan negara. Masalah perburuhan dalam konteks ini, urusan Kopkamtib atau tingkat paling bawah (Koramil), bukan Departemen Tenaga Kerja.

Dalam Kongres FBSI ke II, nama FBSI diubah menjadi SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) serta struktur organisasi federatif menjadi unitaris. SPSI ini corak dan prosedur organisasinya semakin sentralistis dan birokratis. Tokoh-tokoh buruh yang mengakar semakin tersisih. Kontrol terhadap buruh semakin ketat dengan keluarnya SK Menaker No. 1109/MEN/1986. Keputusan itu dimaksudkan untuk mencegah pembentukan organisasi buruh lain, selain SPSI. Dinyatakan pula bahwa inisiatif pembentukan SPSI dapat berasal dari pengusaha, buruh maupun SPSI Cabang. Kebijakan ini sangat mungkin melahirkan Unit Kerja SPSI yang bukan kehendak buruh.

Pengusaha punya posisi lebih kuat, karena lebih diuntungkan oleh peraturan, tata cara penyelesaian perselisihan perburuhan, melalui 4

jenjang: perusahaan, Bipartit, Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D) dan P4P (Pusat). Mekanisme ini lebih panjang dan birokratis. Sedangkan dalam posisi menunggu keputusan P4P, kemungkinan besar akan melewati 6 bulan yang memberi peluang bagi pengusaha untuk tidak membayar upah buruh. Menurut Permenaker No. 64 Tahun 1986 pasal 11, pengusaha dibenarkan membayar upah sebesar 50 persen kepada buruh yang sedang menunggu kasusnya selesai. Peraturan ini jelas bertentangan UU No. 22 Tahun 1957 tentang Tata Cara Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. Demikian pula Permenaker No. 1109 tahun 1986 tentang Pendirian Serikat Pekerja, dinyatakan bahwa buruh yang hendak mendirikan serikat pekerja harus memberi tahu lebih dahulu kepada pengusaha. Dalam prakteknya pemberitahuan tersebut diterjeinahkan sebagai ijin. Ini berarti jika pengusaha tidak memberi ijin, Unit Kerja SPSI tidak dapat didirikan (Kacasungkana, 1993).

Dari sini terlihat bahwa terdapat semacam persekutuan antara birokrasi dan pengusaha. Sementara kemudahan berusaha terus diciptakan melalui kebijakan deregulasi, kontrol terhadap buruh tetap diperketat. Munculnya gelombang pemogokan yang meluas sejak tahun 1990, menunjukkan bahwa SPSI tidak memiliki *bargaining power*, untuk menekan pengusaha akan perbaikan kesejahteraan, kondisi kerja dan jaminan sosial. Pada hal esensi dibentuknya organisasi untuk melindungi dan memperjuangkan kepentingan anggotanya. Digunakannya Lembaga Bantuan Hukum (LBH) maupun LSM lainnya,

mengindikasikan ketidakpercayaan anggota terhadap SPSI.

Tekanan internasional, misalnya dari Pemerintah Amerika Serikat yang hendak mencabut fasilitas GSP (*Generalized System of Preference*), ditolakannya SPSI menjadi anggota ICFTU (*International Confederation Free Trade Union*) dan ILO, merubah sedikit wajah SPSI. Dengan alasan spesialisasi, bahwa perubahan menuntut adanya organisasi pekerja dan sektor-sektor, SPSI kembali berubah menjadi federasi. Meskipun demikian organisasi buruh tetap unitaris, sebab nama SPSI tetap dipertahankan dan tidak dibenarkan adanya organisasi buruh lain selain SPSI.

Kelemahan SPSI ini merupakan produk dari kepolitikan korporatisme. Tatanan korporatisme dianggap mampu menciptakan tertib politik untuk mengkondisikan masuknya investor dan demi pertumbuhan ekonomi, karena modal akan mencari tempat yang aman dan menjamin perolehan keuntungan. Selain itu Hubungan Industrial Pancasila (HIP) yang menekankan buruh dan majikan merupakan partner yang saling membutuhkan dalam memenuhi kebutuhannya, sering dilanggar oleh pengusaha. Misalnya penonjolan buruh sebagai partner dalam berusaha dan belum mengarah pada partner dalam keuntungan.

Masalah - masalah perburuhan yang menurut HIP diselesaikan secara musyawarah dan mufakat dengan memperhatikan kepentingan kedua belah pihak, dalam prakteknya pimpinan perusahaan lebih sering mengundang aparat keamanan. Kehadiran aparat keamanan ini dilegalisasi oleh Keputusan Menteri

Tenaga Kerja No. Kep. 342/MEN/1986.<sup>1</sup> Bab III poin 2 menyatakan "dalam menyelesaikan pemogokan liar, pihak yang berselisih mengadakan koordinasi dengan Pemerintah Daerah, Kepolisian Resort (Polres), Komando Distrik Militer (Kodim) dalam rangka menanggulangi tindakan fisik". Keputusan ini dikuatkan oleh SK Bakorstranas No. 02/Stanans/1990 yang intinya menunjuk Polres dan Kodim untuk turut serta menyelesaikan masalah perburuhan (Kacasungkana, 1993).

Harus diakui bahwa banyak buruh yang enggan berhubungan dengan aparat keamanan. Keterlibatan dengan pihak keamanan sering dinilai rendah, sebab bukan status pejuang yang diperoleh, melainkan pengacau atau pelanggar peraturan. Dalam kondisi ini kehadiran aparat keamanan mempunyai fungsi penetratif yang efektif.

### Upah Minimum & Konflik Perburuhan

Tujuan menetapkan upah minimum adalah untuk memberi tingkat upah yang wajar, sehingga buruh tidak jatuh miskin dan produktivitas buruh dapat dipertahankan. Mengingat upah minimum selalu ditinjau setiap dua tahun untuk disesuaikan dengan perkembangan ekonomi, penetapan upah minimum juga dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan antar golongan, khususnya antara buruh dan pengusaha. Menteri Tenaga Kerja menyebutnya pula sebagai upaya mewujudkan keadilan sosial (Batubara, 1991).

Tujuan yang hendak dicapai

upah minimum sangat luas. Kondisi riil pasar kerja yang dijadikan pertimbangan, menguatkan ditetapkannya upah minimum. Diketahui bahwa pertumbuhan angkatan kerja Indonesia rata-rata 3,5 persen pertahun. Angka ini untuk daerah kota mencapai 7,5 persen antara tahun 1980-1990. Dari jumlah itu hanya 4,3 persen yang mendapat pekerjaan. Ini berarti tiap tahun terdapat penganggur terbuka 3,2 persen. Sebagian besar penganggur ini berusia muda (Simanjuntak, 1993). Belum lagi bila disimak jumlah setengah penganggur yang pada tahun 1990 mencapai 38,38 persen dari total angkatan kerja. Dalam kondisi surplus tenaga kerja, tanpa perlindungan upah buruh akan jatuh miskin.

Desakan kedua yang mendasari kebijakan upah minimum adalah rendahnya ketrampilan tenaga kerja, dilihat dari pendidikannya, struktur ketenagakerjaan Indonesia didominasi oleh angkatan kerja berpendidikan rendah. Lebih dari 75 persen angkatan kerja berpendidikan SD atau kurang. Fakta ini menunjukkan rendahnya produktivitas dan kurang laku di pasar kerja. Tenaga kerja tak trampil demikian mudah disubstitusikan dengan teknologi, yang tentunya akan menjadi pilihan pengusaha, sebab teknologi lebih menguntungkan dan kecil dampak sosial ekonominya.

Kebijakan upah minimum juga ditunjukkan untuk mencapai pemerataan. Dengan menaikkan upah minimum umpamanya, pengaruhnya langsung dirasakan para buruh. Upah ini dinaikkan karena dirasa terlalu rendah dibandingkan tingkat

1. Dicabut akhir tahun 1994.

perkembangan keadaan sosial ekonomi pada umumnya. Tujuan ini merupakan titik tolak dari kebijakan upah minimum di Indonesia masa kini (Manning, 1994). Kenyataan bahwa pasar tenaga kerja sangat timpang dan sumbangan buruh bagi peningkatan produktivitas cukup besar, mendorong pemerintah untuk menaikkan upah buruh. Jadi kebijakan menaikkan upah minimum pada sejak tahun 1994 tidak semata-mata didorong menyesuaikan upah buruh yang ketinggalan, tetapi juga diupayakan untuk mengurangi kesenjangan. Ini dapat disimak dari reaksi pengusaha untuk meminta penundaan berlakunya KUM atau mengajukan permohonan pembayaran upah di bawah KFM.

UMR ditetapkan oleh Menaker setelah memperoleh usulan dari DPPD (Dewan Penelitian Pengupahan Daerah) yang disertai dengan rekomendasi Gubernur. Memperhatikan komposisi keanggotaan DPPD dan DPPN dan mekanisme penentuan upah, terlihat bahwa pemerintah sangat dominan. Dari 18 orang anggota, 16 diantaranya mewakili berbagai instansi pemerintah, 1 dari SPSI dan 1 dari APINDO. Komposisi ini jelas merugikan buruh, dimana perbaikan nasib mereka lebih tergantung pada kemauan baik pemerintah. Buruh melalui SPSI tidak diajak membicarakan besarnya usulan upah. Wakil buruh yang hanya 1 orang, tidak mempunyai pengaruh dalam pengambilan keputusan. Di sisi lain komposisi itu juga menunjukkan lemahnya posisi buruh da-lam mengaktualisasikan kepentingan- an-kepentingannya.

Meskipun pada tahap formulasi kebijakan kecenderungan dominasi negara demikian besar, pada tahap

implementasi perlindungan tersebut lemah. Negara hampir tidak berdaya menghadapi pelanggaran KUM oleh pengusaha. Menurut penelitian LBH Surabaya bekerja sama dengan *American-Asian Free Labor Institute* lebih dari 56 persen perusahaan di Surabaya dan Jakarta membayar upah buruhnya di bawah KUM. Demikian pula penelitian DPC SPSI Tangerang menemukan bahwa sekitar 12.000 pabrik yang ada di Tangerang, hanya 58 persen membayar upah buruhnya sesuai KUM. Di Bekasi, dari 450 pabrik hanya 46 persen yang membayar upah buruhnya sesuai KUM, selebihnya berada di bawahnya (YL-BHI, 1991). Pelanggaran KUM bagi pengusaha, merupakan perbuatan yang tidak menakutkan sebab sanksinya sangat ringan. Menurut pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah, pengusaha yang melanggar peraturan perundangan mengenai perlindungan upah, dipidana selama-lamanya 3 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah).

KFM merupakan pedoman utama menetapkan upah minimum regional (UMR). Oleh BPS (1990) KFM dirumuskan sebagai kebutuhan minimum selama sebulan dari seorang pekerja yang diukur menurut jumlah kalori, protein, vitamin-vitamin dan bahan mineral lainnya yang diperlukan sesuai dengan tingkat minimum kebutuhan seorang pekerja dan syarat-syarat kesehatan. Ada 47 komponen KFM untuk seorang pekerja lajang (PL) dan 53 komponen untuk pekerja berke-luarga (K2 dan K3).

Bila diperhatikan komponen-komponen KFM, ternyata tidak se-

suai dengan kebutuhan sekarang. Standar KFM dirumuskan 38 tahun lalu oleh Kabinet Juanda, mustahil dapat sesuai dengan perkembangan sekarang. Kelemahan menonjol terlihat pada macam barang dan kualitasnya. Sebagai misal, untuk pekerja lajang pada kelompok makanan dan minuman (17 komponen) hanya beras dan ubi rambat yang dinilai di atas 10 kg. Komponen lain seperti daging dan ikan tak mencapai 1 kg sebulan. Untuk kelompok bahan bakar dan penerangan lebih tidak memadai, sebab penerangan dihitung menggunakan minyak tanah dan lampu teplok (tempel). Kenyataannya para buruh di kota mengkonsumsi listrik sebagai alat penerangan. Demikian pula dengan kelompok perumahan dan alat dapur. Dipan dengan kualitas murah, tikar pandan dan perabotan lain dengan kualitas murah, tidak dikonsumsi lagi oleh masyarakat kota. Komponen pakaian bias pada buruh lelaki. pemihakan pada buruh lelaki ini tidak sesuai dengan ciri industri yang berkembang di Indonesia, terutama setelah kebijakan deregulasi, industri manufaktur ringan berorientasi ekspor tumbuh pesat pasca deregulasi dengan dominasi pekerja wanita.

Kelemahan lain KFM hanya menunjuk buruh lajang, buruh dengan 1 hingga 3 anak. Akibat negatif dari pola ini adalah terjadinya diskriminasi seksual. Semua buruh diasumsikan laku-laki, sehingga hak buruh perempuan kurang diperhatikan. Pola ini jelas merugikan buruh perempuan yang selalu dianggap sebagai tanggungan suami. Selain kelemahan - kelemahan itu, Tjandra-ningsih (1994) mempertanyakan: bila pendekatan penentuan kompo-

nen makanan dalam KFM harus memperhatikan unsur kalori yang berdasarkan ketentuan Depnaker harus mencapai 1400 kalori per orang per hari, apakah komponen makanan yang ada dalam KFM memenuhi kebutuhan kalori pekerja ?

Berbagai kondisi yang menekan buruh itulah yang memicu pemogokan tahun 1990-an. Keadaan ini bertolak belakang dengan situasi tahun 1970-an, dimana hubungan perburuhan sangat tenang, kontrol terhadap buruh sangat ketat dan kesadaran buruh terhadap hak-haknya masih sangat rendah (Hadiz, 1993). Demikian pula, meskipun tahun 1980-an terjadi konflik-konflik perburuhan, tetapi ruang lingkungannya masih sempit. Rata-rata memperjuangkan uang pesangon atau menuntut dipekerjakan kembali akibat PHK massal. PHK itu sendiri dilatar belakang oleh resesi ekonomi.

Frekwensi pemogokan tahun 1980-an hanya sekitar 50/tahun dan jumlah buruh yang terlibat rata-rata 100 ribu orang/tahun. Angka ini jauh berbeda dengan situasi tahun 1990-an, dimana angkanya bergerak naik dengan rata-rata 100 kali tiap tahun. Pemogokan rata-rata berlangsung 7 jam tiap hari, terbukti dari besarnya jam kerja yang hilang dan banyaknya buruh yang terlibat. Hal ini tentu sangat merugikan baik buruh maupun pengusaha (Tabel 1).

Umumnya pemogokan buruh dipicu oleh upah. Rata-rata 70 persen dari tuntutan buruh menyangkut soal upah. Lebih menarik lagi, upah yang dituntut masih dalam batas normatif. Artinya para buruh sekedar menuntut realisasi KUM, meskipun beranjak dari konsep yang berbeda-beda dan komponen yang bervariasi. Kecuali itu ke-

Tabel 1. Pemogokan Buruh dan Jam Kerja Yang Hilang 1990-1994

Tahun	Kasus	Buruh Yang Terlibat	Jam kerja hilang
1990	61	34.753	247.795
1991	114	63.840	446.880
1992	251	143.005	1.019.654
1993	185	103.490	966.931
1994	270*	238.422	1.475.013

Sumber: Direktorat Persyaratan Kerja Depnaker 1994

\* hanya sampai bulan April 1994

beradaan SPSI dan kesejahteraan buruh turut pula mendorong pemogokan. Kesejahteraan ini meliputi hak cuti, kesehatan dan keselamatan kerja serta status kepegawaian. Sedangkan keberadaan SPSI mencakup pembentukan serikat kerja, pembubaran SPSI dan solidaritas atas temannya yang di PHK, namun tidak diperjuangkan SPSI (Tabel 2).

Tidak dapat dipungkiri, upah buruh memang rendah bukan hanya secara absolut tetapi juga secara riil. Menurut perhitungan DPP SPSI periode 1990-1993 nilai riil upah pekerja menurun. Penurunan sebesar 1,9 persen di sektor industri dan 1,2 persen di sektor pertanian terjadi justru pada saat produktivitas buruh naik rata-rata 2,3 persen pertahun (*Kompas*, 27-2-1994). Hal ini tentu sangat tidak memadai untuk memenuhi aspirasi sosial ekonomi buruh yang terus meningkat. Secara absolut upah buruh hanya memenuhi 63,87 persen KFM untuk seorang pekerja lajang.

Rendahnya upah buruh memperlebar jarak antar lapisan. Meningkatnya produktivitas ternyata

lebih dinikmati oleh golongan menengah ke atas. Gaji seorang direktur utama di PT DM di Jakarta 177 kali lipat dibanding buruh terendah. Sedangkan rasio upah direktur, menejer, kepala bagian dan kepala seksi terhadap buruh masing-masing 91:1, 26:1, dan 10:1. Demikian pula pendapatan pekerja tingkat menengah rata-rata 10 kali lipat upah buruh (Manning, 1993). Ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang selama ini berlangsung lebih dinikmati oleh kalangan menengah ke atas. Kondisi ini lebih permisif, sebab perolehan devisa non migas yang semakin meningkat berasal dari industri-industri manufaktur ringan. Dapat dipahami kiranya bila aksi pemogokan lebih banyak terjadi di industri manufaktur ringan berorientasi ekspor, seperti tekstil dan produk tekstil, sepatu maupun industri makanan dan minuman ringan. Kenyataan pula bahwa industri yang dikembangkan ini paling banyak menyerap tenaga kerja, sebab persyaratan untuk masuk sangat mudah.

Tabel 2. Jenis Tuntutan Buruh Dalam Pemogokan 1990-1994

Tahun	Kasus	Frekuensi Tuntutan*		
		Upah	Keberadaan SPSI	Kesejahteraan
1990	61	24	16	15
1991	114	81	22	28
1992	251	189	39	34
1993	185	133	36	28
1994	270**	205	66	32

Sumber : diolah dari data Depnaker, 1994.

\*\* hanya sampai bulan April 1994.

\* angka-angka tersebut berdasarkan frekuensi, artinya dalam suatu pemogokan tuntutan yang disampaikan buruh tidak selalu tunggal. Misalnya pemogokan menuntut kenaikan upah, pembentukan SPSI dan pakaian kerja.

### Penutup

Kebijakan upah minimum dimaksudkan sebagai jaring pengaman agar buruh tidak menjadi korban kesewenang-wenangan pengusaha dalam membayar upah. Kebijakan ini didasari pertimbangan besarnya jumlah pencari kerja dibandingkan kesempatan kerja yang tercipta dan rendahnya ketrampilan buruh. Ini merupakan langkah tepat.

Namun demikian kebijakan ini kurang efektif, sehingga tidak mampu mencapai tujuan tersebut di atas. Kegagalan kebijakan pengupahan melalui ketetapan upah minimum ini bersumber pada 4 faktor. Pertama, pada tingkat perumusan kebijakan dasar acuan penetapan upah minimum (yaitu KFM) sangat lemah. Kedua, peninjauan atau perubahan upah minimum tidak dilakukan secara periodik seperti diamanatkan oleh Permenaker Nomor : Per-05/MEN/1989 tentang Upah Minimum. Terdapat korelasi positif antara pemogokan buruh dengan

perubahan nilai upah minimum regional. Di daerah-daerah yang frekuensi pemogokan buruhnya tinggi, nilai upah minimum ditinjau rata-rata dua tahun sekali. Sedangkan di daerah yang buruh-buruhnya kurang aktif memperjuangkan perbaikan upah, peninjauan upah minimal melebihi batas waktu. Ketiga, peraturan-peraturan perburuhan bias pada pengusaha. Adanya bias ini membuat implementasi upah minimal tidak optimal. Keempat, tidak ada instrumen yang mampu memaksa pengusaha memenuhi peraturan perburuhan, termasuk memenuhi upah minimum. Tidak adanya instrumen pengontrol ini membuka peluang bagi pengusaha melakukan pelanggaran. Situasi ini membuat kebijakan berjalan menyimpang dari tujuan.

Kebijakan pengendalian buruh dimaksudkan untuk menciptakan stabilitas politik. Untuk itu organisasi buruh diinterverensi agar mematuhi pengendalian dalam pemilihan pimpinan maupun patuh da-

lam artikulasi tuntutan dan dukungan. Melalui mekanisme ini konflik sosial dapat dicegah. Hanya satu organisasi buruh yang diijinkan dan ia diberi hak monopoli mewakili kepentingan buruh. Organisasi buruh lainnya dilebur dalam wadah tunggal FBSI (kemudian menjadi SPSI). Sebagai imbalan atas kepatuhannya terhadap kehendak pemerintah, SPSI mempunyai wakil yang duduk di lembaga perwakilan rakyat selain dana operasionalisasi organisasi. Faktor ini menambah ketergantungan SPSI terhadap pemerintah. Sampai akhir tahun 1980-an mekanisme ini berjalan efektif. Dalam arti *bargaining power* kaum buruh dapat dijinakkan.

Tetapi mulai awal tahun 1990-an terjadi konflik buruh-pengusaha. Basis konflik berada di seputar upah, kesejahteraan buruh dan kinerja SPSI. Meningkatnya pemogokan buruh tersebut menimbulkan gejala merosotnya kebijakan pengendalian *collective bargaining* buruh. Terdapat 4 faktor pendorong timbulnya gejala terbut. Pertama, semakin meningkatnya kesadaran sosial buruh berkat membaiknya pendidikan para buruh dan lingkungan industri. Kedua, bukti-bukti empirik menunjukkan bahwa kesejahteraan buruh hanya bisa diperbaiki oleh kekuatan buruh, seperti aksi mogok. Ketiga, keberhasilan ekspor non migas, meningkatnya produktivitas dan menurunnya nilai upah riil buruh-memicu keresahan buruh. Pada akhirnya para buruh mempertanyakan hak-haknya. Hal ini menempatkan serikat buruh sebagai alat perjuangan pada polisi strategis. Keempat, derasny arus informasi telah memungkinkan timbulnya transparansi. Kejadian-ke-

jadi di luar negeri yang secara tidak langsung mengajarkan hak-hak buruh, membuat persoalan perburuhan tidak mungkin lagi dilokalisir. Sebagai kelanjutannya akan semakin meningkat tuntutan demokrasi atau deregulasi kekuasaan.

Dengan demikian kekuatan tawar-menawar buruh perlu diperbesar. merebaknya pemogokan buruh membuktikan bahwa akses buruh terhadap kebijakan perburuhan perlu diperbesar.

## DAFTAR PUSTAKA

- Batubara, Cosmas, 1991, *Manpower Problems and Policy in Indonesia*, Jakarta, Depnaker.
- Blum, Fred H., 1978, "The Economics of Minimum Wage" dalam Shister, Joseph (ed.), *Reading in Labor Economics and Industrial Relation*, New York, Aldine Publishing Co.
- BPS, 1990, *Nilai Rata-Rata dan Indeks KFM 1984-1989*, Jakarta, BPS.
- , 1992, *Indikator Tingkat Hidup Pekerja*, Jakarta, BPS.
- , 1991, *Upah Buruh Menurut Jenis Pekerjaan*, Jakarta, BPS.
- Chew, David C.E., 1994, "Ketentuan Upah Minimum di Negara-Negara Sedang Berkembang Dengan Penekanan Khusus Pada Peranannya Sebagai Jaring Pengaman Sosial", Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional tentang Kebijakan Nasional Upah, Jakarta 19 - 20 Mei.
- Frederickson, George H., 1987, *Administrasi Negara Baru*, Jakarta, LP3ES.
- Hadiz, Vedi, 1993, "Workers and Working Class Politics in the

- 1990s" dalam Manning dan Hardjono (ed.) *Indonesia Assessment 1993 Labour : Sharing in the Benefit of Growth*. Canberra, ANU-Dept. of Political and Social Change. h. 186-202.
- Haryadi, Dedi dkk., 1994, *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*, Bandung, Yayasan Akatiga.
- Kacasungkana, Nursjahbani, 1993, "Hak Buruh dan Politik Kekerasan", dalam *Republika*, 31 Desember, h. 6.
- Manning, Chris, 1994, "Upah Minimum dan Kesejahteraan Buruh" *Kompas*, 22 dan 23 Maret, h. 4-5.
- , 1993, "Examining Both Side of the Ledger: Employment and Wages During the New Order", dalam Manning and Hardjono (ed.), *Indonesia Assessment 1993 Labour: Sharing in the Benefit of Growth*, Canberra, ANU-Dep. of Political and Social Change, h. 61-87.
- Mas'ood, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 - 1971*, Jakarta, LP3ES.
- McConnell, Campbell R. dan Brue, Stanley, 1989, *Contemporary Labor Economics*, San Francisco, McGraw - Hill Book Company.
- Mortopo, Ali, 1977, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta, CSIS.
- Rees, Albert, 1973, *The Economics of Work and Pay*, New York, Halper & Row.
- Ripley, Randall B, and Franklin, Grace A., 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago, The Dorsey Press.
- Rudiono, Danu, 1992, "Kebijakan Perburuhan Pasca Boom Minyak", *Prisma*, No. 1, h. 61 - 80.
- Simanjuntak, Payaman, 1985, *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Jakarta, UI-Press.
- . 1993, "Manpower Problems and Government Policies" dalam Manning, Chris dan Hardjono, Joan (ed.), *Indonesia Assessment 1993 Laour: Sharing in the Benefit of Growth*, Canberra, ANU-Dept. of Political and Sosial Change, h. 45 - 60.
- Squire, Lyn. 1982. *Kebijaksanaan Kesempatan Kerja di Negeri-Negeri Sedang Berkembang*, Jakarta, UI-Press.
- Tjandraningsih, Indrasari dkk. 1991 *Tenaga Kerja Pedesaan Pada Industri Besar Sepatu Olahraga Untuk Ekspor: Studi Kasus Tangerang dan Bogor*, Bandung, Yayasan Akatiga.
- Tamrin, Juni. 1992. "Kebijaksanaan Pengupahan Buruh Pada Masa Orde Baru", dalam *Prospektif*, No. 2-3, Vol. 4, h. 111 - 126.
- Todaro, Michael P., 1983, *Ekonomi Pembangunan di Dunia Ketiga*, Jakarta, Erlangga.
- YLBHI, 1992, *Demokrasi Masih Terbenam, Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia 1991*, Jakarta, YLBHI.