

Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Tenaga Kerja

Prijono Tjiptoherijanto

Pendahuluan

PEMBAHASAN mengenai penawaran dan permintaan pekerja, perencanaan tenaga kerja (pada tingkat nasional dan regional) serta manajemen sumber daya manusia mengarah pada perubahan harga pekerja tersebut yang berupa gaji atau upah. Selanjutnya besar-kecilnya gaji atau upah yang diterima pekerja selain ditentukan oleh perusahaan tempat bekerja, tidak terlepas pula dari pengaruh pasar kerja yang terdapat dalam suatu perekonomian. Oleh karenanya, pembahasan tingkat upah perlu dikaitkan dengan fungsi dan peranan serikat pekerja dalam pasar kerja yang terbentuk pada suatu keadaan perekonomian tertentu.

Definisi Upah Minimum

Karena masih adanya bermacam-macam pengertian ataupun rumusan mengenai upah dan upah minimum, maka PP No. 8/1981 menentukan definisi sebagai berikut:

Upah: Suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada karyawan untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan, dan dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan atas dasar suatu persetujuan atau peraturan perundang-undangan, serta dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan karyawan, termasuk tunjangan, baik untuk karyawan itu sendiri maupun untuk keluarganya.

Upah Minimum: Sebagaimana telah diatur dalam PP.No. 8/1981, upah minimum merupakan upah yang ditetapkan secara minimum regional, sektoral regional maupun subsektoral. Dalam hal ini upah minimum itu adalah Upah Pokok dan Tunjangan.

Upah Pokok Minimum: Upah pokok yang diatur secara minimal baik regional, sektoral maupun subsektoral. Dalam Peraturan Pemerintah, yang diatur secara jelas hanya upah pokoknya saja dan tidak termasuk tunjangan.

Di samping definisi tersebut, DPP.FBSI

(*Position Paper*, Agustus 1983) menetapkan definisi upah minimum, sebagai upah permulaan yang diterima oleh seorang pekerja yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara minimal.

Dari definisi di atas, terlihat dua unsur penting yaitu:

1. Upah permulaan adalah upah terendah yang harus diterima oleh pekerja pada waktu pertama kali dia diterima bekerja.
2. Jumlah upah minimum haruslah dapat memenuhi kebutuhan hidup pekerja secara minimal, yaitu kebutuhan untuk sandang, pangan, keperluan rumah tangga, dan kebutuhan dasar lainnya.

Berbagai pandangan mengenai upah dari sisi pekerja maupun produsen dapat diuraikan di bawah ini.

Upah Menurut Produsen: Biaya yang harus dibayarkan kepada pekerja dan diperhitungkan dalam penentuan biaya total.

Upah Menurut Pekerja: Pendapatan yang diperoleh dari penghasilan menggunakan tenaganya kepada produsen (Abud Salim dan Sisdiyatmo Kusumosuwidho, 1982).

Komponen Upah Minimum

Secara empiris ada tiga komponen yang dianggap mempengaruhi besarnya upah minimum yaitu: Kebutuhan Fisik Minimum (KFM), Indeks Harga Konsumen (IHK), dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah (Pertek). Sebenarnya ada satu variabel lagi yang dianggap cukup berpengaruh dalam besar-kecilnya upah minimum, yaitu kemampuan perusahaan. Namun, karena data untuk mengetahui kemampuan perusahaan tersebut agak sulit ditemukan, seringkali komponen ini di-

abaikan.

(a) Kebutuhan Fisik Minimum

Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) adalah kebutuhan pokok seseorang yang diperlukan untuk mempertahankan kondisi fisik dan mentalnya agar dapat menjalankan fungsinya sebagai salah satu faktor produksi. Kebutuhan ini merupakan kebutuhan yang minimum baik ditinjau dari segi jumlah maupun dari segi mutu barang dan jasa yang dibutuhkan, sehingga merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari atau dikurangi lagi. Nilai Kebutuhan Fisik Minimum mencerminkan nilai ekonomi dari barang dan jasa yang diperlukan oleh pekerja dan keluarganya dalam jangka waktu satu bulan.

Barang dan jasa ini dibagi dalam lima kelompok barang, yaitu: (1) Makanan dan minuman; (2) Bahan bakar, alat penerangan dan penyeduh; (3) Perumahan dan peralatan dapur; (4) Sandang atau pakaian; (5) Lain-lain, termasuk di dalamnya biaya untuk transportasi, rekreasi, obat-obatan, sarana pendidikan, bacaan, dan sebagainya (Biro Pusat Statistik, 1986).

Perubahan KFM hanya terjadi bila harga barang dan jasa berubah, karena angka KFM ditentukan oleh harga yang berlaku pada saat penelitian dilakukan. Namun demikian, sampai dewasa ini komponen KFM itu sendiri belum pernah mengalami perubahan.

(b) Indeks Harga Konsumen

Indeks harga konsumen merupakan petunjuk mengenai naik-turunnya harga kebu-

tuhan hidup. Naiknya harga kebutuhan hidup ini secara tidak langsung mencerminkan tingkat inflasi. Data mengenai harga ini dikumpulkan oleh Biro Pusat Statistik dan mencakup seratus enam puluh macam barang yang dibagi menjadi empat kelompok pengeluaran yaitu: makanan, sandang, perumahan dan aneka. Indeks harga konsumen dihitung setiap bulan dan setiap tahun, dinyatakan dalam bentuk persentase.

Pengumpulan datanya dilakukan di tujuh belas ibukota propinsi dan hasil gabungan dari IHK kota-kota ini dianggap sebagai pengukur tingkat inflasi nasional. Jadi dengan kata lain, IHK suatu daerah juga mencerminkan tingkat inflasi daerah yang bersangkutan. Adapun kota-kota tersebut adalah: Medan, Padang, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Denpasar, Mataram, Kupang, Pontianak, Banjarmasin, Manado, Ujung Pandang, Ambon dan Jayapura.

(c) *Pertumbuhan Ekonomi Daerah*

Pertumbuhan ekonomi daerah mencerminkan keadaan perekonomian di suatu daerah. Keadaan perekonomian ini akan mempengaruhi pertumbuhan dan kondisi perusahaan yang beroperasi di daerah yang bersangkutan. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan perekonomian di suatu daerah, maka semakin besar pula kesempatan berkembang bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di daerah bersangkutan. Hal ini disebabkan oleh tingkat pertumbuhan perekonomian daerah yang secara tidak langsung merupakan gambaran kemakmuran suatu daerah.

Kebijaksanaan Upah Minimum

Pada dasarnya upah mempunyai kedudukan yang sentral dan strategis, baik bagi diri pekerja dan keluarganya, bagi perusahaan maupun dalam kaitannya dengan kepentingan nasional secara luas. Bagi pekerja, upah merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kesejahteraan diri dan keluarganya secara langsung. Tinggi-rendahnya upah yang diterima berpengaruh langsung terhadap perubahan kesejahteraan hidup yang dialami pekerja.

Bagi perusahaan upah mempengaruhi biaya produksi dan tingkat harga, yang pada gilirannya berakibat pada pertumbuhan produksi serta perluasan dan pemerataan kesempatan kerja. Semakin tinggi upah yang dikeluarkan berarti semakin tinggi pula biaya produksi. Meningkatnya biaya produksi berpengaruh pada tingkat harga produk yang dikeluarkan. Tingginya harga produk berpengaruh pada kemampuan daya saing perusahaan di pasar, yang berarti pula berpengaruh pada tingkat pertumbuhan produksi. Pertumbuhan produksi yang rendah berpengaruh pada perluasan dan kesempatan kerja yang bisa disediakan perusahaan.

Bagi pemerintah, upah merupakan sarana pemerataan pendapatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, keseimbangan upah baik dengan kebutuhan hidup minimum pekerja maupun dengan kemajuan perusahaan perlu terus diupayakan. Dengan demikian, pemerataan pendapatan dan kesejahteraan pekerja dapat berjalan seiring dengan laju produktivitas perusahaan. Khususnya ini penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan peningkatan pendapatan golongan berpenghasilan rendah.

Dalam kenyataan masih dijumpai banyak permasalahan yang menyangkut pengupahan. Permasalahan tersebut antara lain disebabkan:

- (i) adanya tingkat upah yang masih berada di bawah standar kebutuhan fisik minimum;
- (ii) adanya perbedaan upah yang terlalu mencolok baik antardaerah, antarsektor maupun subsektor, dan;
- (iii) adanya kesenjangan yang terlalu mencolok antara besarnya upah tertinggi dengan upah terendah yang diterima pekerja. Perbedaan itu terjadi baik secara daerah, sektor maupun subsektor. Sebagai akibatnya muncul kesenjangan rasio upah.

Untuk itu telah dilakukan pengaturan dan penetapan upah minimum, baik secara regional maupun sektoral dan subsektoral. Di samping itu juga telah dikeluarkan berbagai penetapan upah yang ditujukan pada pengurangan kesenjangan antara upah tertinggi dan upah terendah baik dalam satu sektor maupun dalam satu perusahaan.

Kebijakan pengupahan yang ditempuh juga dimaksudkan untuk menaikkan tingkat upah yang masih di bawah kelayakan mengarah pada pemenuhan kebutuhan Fisik Minimum (KFM) pekerja.

Kritik terhadap penerapan upah minimum biasanya datang dari golongan pengusaha dan beberapa ahli ekonomi. Bagi pengusaha sering kenaikan upah, termasuk upah minimum, hanya dilihat sebagai pertambahan biaya produksi. Para pengusaha sering menyatakan bahwa apabila peningkatan upah minimum diterapkan maka jalan yang harus ditempuh adalah dengan mengu-

rangi jumlah pekerja. Senada dengan pendapat tersebut, beberapa ahli ekonomi menyatakan bahwa adanya upah minimum, terutama bagi negara yang jumlah penduduknya besar seperti Indonesia, akan mengakibatkan bertambahnya pengangguran, baik yang terbuka maupun terselubung.

Alasan seperti itu hanya dapat diterima untuk kondisi negara-negara maju, di mana tingkat upah minimum sudah melampaui KFM dan peningkatan produktivitas pekerja melalui perbaikan manajemen sudah jenuh atau hampir jenuh. Untuk kondisi Indonesia, penetapan upah minimum justru merupakan upaya pemerataan pendapatan yang sekaligus juga berpengaruh pada peningkatan produktivitas pekerja.

Secara kumulatif penetapan upah minimum yang dikeluarkan sampai dengan akhir Repelita IV telah berjumlah 676 buah, yang terdiri dari 27 upah minimum regional, 63 buah upah minimum sektoral regional dan 586 buah upah minimum subsektoral regional. Kebijakan pengupahan yang demikian masih perlu terus dikembangkan, karena dewasa ini masih ada upah pekerja yang berada di bawah KFM. Di samping itu masih ada pula perbedaan yang cukup besar antara upah tertinggi dan upah terendah di berbagai perusahaan.

Idealnya penetapan upah minimum harus memiliki beberapa fungsi dan prinsip, antara lain: (i) mencerminkan pemberian imbalan terhadap hasil kerja pekerja; (ii) mampu menjamin kehidupan yang layak bagi pekerja beserta keluarganya; (iii) memberikan insentif yang mendorong peningkatan produktivitas pekerja; dan (iv) tidak mengganggu kelangsungan hidup perusahaan.

Namun demikian, pengamatan selama ini memperlihatkan bahwa kecenderungan pemberian upah antarjabatan, subsektor, sektor dan regional belum sepenuhnya sebanding dengan perubahan biaya kebutuhan hidup pekerja. Kenaikan upah pekerja baik secara relatif maupun absolut agaknya berjalan terlalu lambat dibandingkan dengan kenaikan biaya hidup. Oleh karena itu perlu kajian lebih lanjut, apakah perubahan upah nyata pekerja (*real wage rate*) sudah selaras dengan perubahan kebutuhan fisik minimum secara umum.

Di sisi lain perlu pula dikaji, apakah perubahan (kenaikan) upah pekerja memiliki kaitan positif terhadap kemajuan hasil usaha perusahaan. Apakah kenaikan upah selalu diiringi dengan peningkatan produktivitas pekerja, yang berarti pula membawa kemajuan hasil usaha perusahaan. Di pihak lain, apakah kenaikan upah pekerja sudah selaras dengan kenaikan hasil usaha perusahaan.

Kajian terhadap persoalan-persoalan tersebut memerlukan rangkaian data yang teratur dari waktu ke waktu. Untuk itu perlu dilakukan pemantauan dan analisis terhadap perkembangan pengupahan, melalui pengumpulan data secara periodik. Hasil dari pemantauan dan analisis tersebut dapat dijadikan bahan masukan dalam merumuskan langkah-langkah kebijakan berikutnya.

Perkembangan Upah Minimum Regional

Upah Minimum adalah upah sebagaimana yang telah diatur dalam PP No. 8/1981 yaitu upah yang ditetapkan secara mi-

nimum Regional, Sektoral Regional dan Subsektoral. Di samping upah minimum ada pula Upah Pokok Minimum, yaitu penetapan upah pokok yang diatur secara minimal baik Regional, Sektoral maupun Subsektoral. Di samping definisi tersebut, DPP FBSI (Agustus 1983) menetapkan definisi upah minimum sebagai upah permulaan yang diterima oleh seorang pekerja atau buruh yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup secara maksimal.¹

Dari definisi tersebut, terdapat tiga jenis upah minimum yaitu upah minimum regional, upah minimum regional sektoral dan upah minimum regional subsektoral. Namun demikian, penetapan upah minimum ini tidak selalu berjalan lancar untuk setiap kurun waktunya. Bahkan masih banyak daerah belum menetapkan upah minimum regional sektoral dan subsektoral. Upah minimum regional memang secara relatif sudah terdapat di setiap daerah, meskipun tentu saja nilainya berbeda untuk setiap daerah tergantung berbagai faktor yang mempengaruhi. Tetapi untuk upah minimum sektoral regional dan subsektoral regional belum seluruh daerah menjangkau setiap sektor yang ada.

Data Upah Minimum Regional relatif lengkap dibandingkan dengan data Upah Minimum Sektoral dan Subsektoral. Selain itu, data mengenai Upah Minimum baik menurut Sektor maupun menurut Subsektor sangat beragam. Hal ini karena penetapan Upah Minimum dari Departemen Tenaga Kerja adalah menurut sektor maupun subsektor (dalam hal ini jenis pekerjaan) yang terdapat dalam masing-masing daerah, se-

¹LDFEUI, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Upah Minimum dan Pengaruh Upah Minimum pada Mobilitas Pekerja Antar Daerah*, Jakarta, 1986.

Tabel 1

PERKEMBANGAN UPAH MINIMUM REGIONAL (UMR)
DARI TAHUN 1985 - APRIL 1994

No. Daerah	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
1. DI Aceh	-	1.400	1.400	1.400	1.400	2.133	2.133	2.133	2.600	2.600
2. Sumatera Utara	850	850	1.200	1.200	1.200	1.990	1.930	2.550	3.100	3.100
3. Riau	1.125	1.123	1.400	1.865	2.000	2.000	2.000	2.700	2.700	3.100
4. Sumatera Barat	-	1.000	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	1.750	1.900	2.500
5. Jambi	950	950	1.100	1.100	1.100	1.300	1.650	2.100	2.400	2.400
6. Bengkulu	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	2.000	2.000	3.000
7. Lampung	600	600	1.050	1.050	1.750	1.750	1.750	1.750	2.450	2.450
8. Sumatera Selatan	-	-	1.100	1.100	1.100	1.600	1.600	1.600	2.300	2.300
9. DKI Jakarta	1.300	1.300	1.600	1.600	1.600	2.100	2.500	2.500	3.000	3.800
10. Jawa Barat	675	675	750	750	750	1.200	1.800	1.800	2.200	3.525
11. Jawa Tengah	635	635	635	780	780	900	900	1.250	1.600	2.200
12. DI Yogyakarta	450	450	700	700	700	813	1.409	1.409	2.100	2.900
13. Jawa Timur	635	635	813	813	813	1.409	1.409	1.800	2.000	3.300
14. Bali	1.000	1.000	1.200	1.200	1.200	1.800	1.800	2.000	2.500	3.000
15. NTB	500	500	650	650	650	1.275	1.275	1.500	1.800	2.350
16. NTT	-	-	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	1.600	2.100	2.100
17. Kal. Selatan	650	950	950	1.150	1.150	1.150	1.300	2.275	2.275	3.000
18. Kal. Tengah	0	850	850	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	2.350	2.750
19. Kal. Barat	1.000	1.000	1.000	1.400	1.400	1.400	1.800	1.800	2.250	2.250
20. Kal. Timur	-	-	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	1.600	2.400	3.250
21. Sul. Selatan	900	900	900	1.000	1.000	1.000	1.350	1.750	1.750	2.300
22. Sul. Tengah	-	-	700	700	700	850	1.100	1.100	1.750	2.300
23. Sul. Tenggara	500	750	750	750	750	1.599	1.599	2.125	2.125	2.800
24. Sul. Utara	525	525	850	850	850	850	2.000	2.000	2.000	2.700
25. Maluku	-	-	1.000	1.000	1.000	1.800	1.800	1.800	2.300	3.000
26. Irian Jaya	160	1.600	1.600	1.800	1.800	1.800	2.400	2.400	3.000	3.000
27. Timor Timur	-	-	-	-	-	-	2.000	2.000	2.000	3.000
28. Pulau Batam	-	-	-	2.450	2.450	2.450	5.550	5.550	5.550	6.750

Catatan: Upah Minimum Regional Jawa Barat dikelompokkan menjadi:

- Rp. 1.800,- (Garut dan Ciamis)
- Rp. 1.900,- (Cirebon, Sukabumi, Indramayu, Tasikmalaya, Subang dan Cianjur)
- Rp. 2.000,- (Majalengka, Kuningan, Purwakarta, Lebak dan Pangdeglang)
- Rp. 2.100,- (Bandung, Bogor, Sumedang, Bekasi, Serang dan Tangerang)

*Data s/d April 1994

Sumber: Departemen Tenaga Kerja RI, Dit. Pengupahan dan Jaminan Sosial, 1994.

hingga jenis pekerjaan maupun sektornya antara daerah satu dengan yang lainnya sangat berbeda.

Data mengenai upah minimum regional dari tahun 1985 sampai tahun 1990 dapat dilihat pada Tabel 1. Dari tabel ini terlihat bahwa tidak ada satu pun propinsi di Indonesia yang sudah bisa melakukan perubahan/penyesuaian upah minimum regional setiap tahunnya, padahal inflasi setiap tahun meningkat cukup tinggi. Dari seluruh propinsi yang ada di Indonesia, hanya Propinsi Riau yang telah mampu melakukan perubahan upah minimum hampir setiap tahun. Propinsi-propinsi lain baru melakukan perubahan upah minimum regional rata-rata sekali dalam periode tersebut bahkan ada yang belum melakukan sama sekali.

Kalau kita amati data upah minimum regional pada tahun 1990, terlihat bahwa upah minimum regional bervariasi dari yang terendah Rp. 780,- untuk Propinsi Jawa Tengah sampai yang tertinggi Rp. 2.450,- untuk Pulau Batam, atau kalau propinsi tertinggi, yaitu Propinsi DI Aceh dengan upah minimum Rp. 2.133,-.

Upah minimum regional Propinsi DI Yogyakarta pada tahun 1990 yang sebesar Rp. 900,- ternyata sama dengan upah minimum regional Propinsi Sulawesi Selatan tetapi pada tahun 1985, atau hampir sama dengan upah minimum regional Propinsi Sumatera Utara dan Jambi pada tahun 1985 yang sebesar Rp. 850,- dan Rp. 950,-. Hal ini tidak dapat disimpulkan bahwa indeks biaya hidup di DI Yogyakarta pada tahun 1990 sama dengan atau hampir sama dengan indeks biaya hidup di Propinsi Sulawesi Selatan, Sumatera Utara dan Jambi pada tahun 1985, karena faktor yang mempengaruhi

KUM Ketetapan Upah Minimum tidak hanya IHK ataupun KFM saja.

Pasar Tenaga Kerja

Sementara itu, merupakan kenyataan yang harus diterima bahwa telah terjadi ketimpangan dalam pasar tenaga kerja dewasa ini. *Pertama*, ada ketidakseimbangan secara umum di mana jumlah tenaga kerja yang ada melebihi jumlah lapangan kerja yang tersedia. Meskipun demikian, secara struktural dan sektoral masih terdapat kesenjangan antara ketrampilan yang diperlukan dibandingkan dengan ketrampilan yang tersedia. Kesenjangan ini menyebabkan kesan ketidakseimbangan secara umum tersebut menjadi berkurang maknanya.

Dimensi lain dari ketidakseimbangan ketenagakerjaan menyangkut mutu tenaga kerja. Tuntutan akan tenaga kerja yang berketrampilan semakin meningkat bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan pembangunan, tetapi juga untuk meningkatkan produktivitas dan sebagai upaya mengurangi kemiskinan sekaligus mengangkat status tenaga kerja. Dalam hubungan ini tampak bahwa upaya perlindungan pekerja menjadi hal yang perlu diperhatikan, terutama dalam hubungan dengan perusahaan.

Apabila dilihat lebih jauh hubungan antara permasalahan yang dihadapi bidang ketenagakerjaan, khususnya yang menyangkut "setengah menganggur", dengan proses industrialisasi yang berlaku dalam tahap pembangunan nasional saat ini, tampaknya sektor industri menawarkan suatu "hari depan" yang lebih baik. Hal ini terutama bila dilihat dari perkembangan kesempatan kerja yang terjadi selama tahun-tahun terakhir sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 2.

Tabel 2
ELASTISITAS KESEMPATAN KERJA

No. Sektor Ekonomi	Periode	
	1980-1985	1985-1988
1. Pertanian	0,7712	0,5899
2. Industri	0,0245	0,5285
3. Pertambangan	1,2519	1,9990
4. Listrik/Gas/Air	0,6853	0,2807
5. Bangunan	2,1286	0,5606
6. Perdagangan	1,5927	1,1244
7. Pengangkutan	1,0917	0,6166
8. Lembaga Keuangan	0,4959	0,4215
9. Jasa-jasa Lainnya	0,8362	0,9591
Seluruh Sektor	0,9091	0,7699

Sumber: Depnaker, *Profil Sumber Daya Manusia, 1989/1990*

Dari tabel di atas terlihat berkurangnya kesempatan kerja di sektor pertanian yang ditunjukkan dalam penurunan elastisitasnya dari 0,77 menjadi 0,59. Sedangkan untuk sektor industri bahkan meningkat dari 0,02 menjadi 0,53. Sektor lain yang meningkat dengan cukup drastis terdapat pada sektor pertambangan yaitu dari sebesar 1,25 menjadi 1,99 dan sektor pengangkutan dari 0,09 menjadi 0,62 dalam kurun waktu 1980-1988.

Namun demikian, pertumbuhan lapangan kerja sektor industri jauh lebih lamban dibandingkan dengan pertumbuhan kontribusi sektor industri terhadap pendapatan negara (GDP). Tabel 3 menunjukkan bahwa sementara pertumbuhan kontribusi sektor industri terhadap pendapatan negara berkembang sangat pesat dari 12,4% pada tahun 1980 menjadi 19,3% pada tahun 1990,

maka pertumbuhan lapangan kerja sektor industri lebih lamban yaitu dari 9,1% menjadi 11,6% pada periode yang sama. Hal ini bisa berarti dua hal, kemungkinan pertama pertumbuhan industri banyak menggunakan teknologi padat modal yang berteknologi tinggi, atau yang kedua mungkin saja angkatan kerja sektor industri justru masih harus ditingkatkan.

Berdasarkan pernyataan tersebut, perlu ditingkatkan produktivitas sumber daya manusia. Hal ini dimaksudkan agar industrialisasi tidak semata-mata dilaksanakan melalui pengembangan pranata-pranata fisik tetapi juga meliputi kelembagaan sosial dan perilaku dari sumber daya manusia sehingga dapat mengubah cara pandang, cara berpikir, cara bertindak, serta memiliki sikap dan perilaku sesuai dengan nilai-nilai yang perlu dimiliki oleh masyarakat yang lebih berstruktur industrial.

Sementara itu dalam kurun waktu Repelita VI, situasi ketenagakerjaan di Indonesia diperkirakan masih ditandai oleh surplus persediaan tenaga kerja keluaran pendidikan dibandingkan dengan perkiraan tambahan lapangan kerja yang tersedia. Berdasarkan perbandingan seperti yang terlihat pada Tabel 4, angka pengangguran potensial diperkirakan sekitar 4,2% dari seluruh angkatan kerja yang tersedia. Angka pengangguran potensial dalam Repelita VI sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan angka pengangguran terbuka selama masa Repelita V yang hanya mencapai 3,1%.

Perkiraan meningkatnya angka pengangguran potensial dalam kurun waktu Repelita VI menuntut pendayagunaan tenaga kerja terdidik di dalam dunia kerja seoptimal mungkin. Untuk itu, perlu dipertahankan dan ditingkatkan pertumbuhan ekonomi In-

Tabel 3

PERGESERAN STRUKTUR EKONOMI DAN LAPANGAN KERJA
(dalam Persentase)

Sektor	1980-1985		1985-1990		1980-1990	
	Eko-nomi	Lap. Kerja	Eko-nomi	Lap. Kerja	Eko-nomi	Lap. Kerja
1. Pertanian	3,36	3,32	3,21	1,04	3,28	2,18
2. Pertambangan	-3,54	1,31	2,53	12,35	1,11	6,69
3. Industri Pengolahan	8,81	4,26	10,65	7,55	9,73	5,90
4. Listrik, Gas dan Air	14,07	0,96	14,99	16,19	14,53	8,31
5. Bangunan	3,21	4,69	8,30	6,59	5,72	5,63
6. Perdagangan	5,01	6,83	8,50	2,83	6,74	4,81
7. Pengangkutan	8,44	5,81	7,33	6,65	7,89	6,23
8. Lembaga Keuangan	9,51	-3,80	7,27	16,77	8,38	5,98
9. Jasa-jasa	6,95	2,97	5,79	3,41	6,37	3,19
Jumlah	3,47	3,91	6,29	2,88	5,01	3,39

Sumber: Bappenas (1992) *Studi Profil Pendidikan dan Pengembangan SDM*, Bappenas, Depdikbud, Depnaker dan BPS, Jakarta.

Tabel 4

PROYEKSI PERSEDIAAN TENAGA KERJA DAN KESEMPATAN KERJA
MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN TAHUN 1994-1998

Tingkat Pendidikan	Angkatan Kerja	Kesempatan Kerja	Keseimbangan	AK/KK
1. TS	**	-527,7*	527,7	-
2. TTSD	1.015,6	1.073,8	-58,2	94,6
3. TSD	4.472,8	5.869,1	-1.936,3	76,2
4. TSLTP	1.885,9	2.085,1	-199,2	90,4
5. TSMU	3.360,8	1.748,0	1.612,8	192,3
6. TDIPLOMA	1.582,5	1.509,3	73,2	104,8
7. TSTRATA	239,3	544,7	-305,4	43,9
8. TSTRATA	613,0	340,8	272,2	179,9
Jumlah	13.169,9	12.643,1	526,8	104,2

Sumber: *Studi Prospek Kesempatan Kerja Selama Repelita VI*, Departemen Tenaga Kerja, 1992.

*Diperkirakan bahwa kesempatan kerja untuk pekerja yang tidak bersekolah terus menurun. Penurunan ini diperkirakan sekitar 528 ribu orang selama Repelita VI.

**Persediaan angkatan kerja tidak bersekolah diperkirakan masih ada tetapi jumlahnya sangat kecil dan telah digabungkan ke dalam kategori tidak tamat SD.

donesia selama Repelita VI agar mampu menampung tenaga kerja yang lebih banyak pada masa-masa yang akan datang.

Upah Minimum, Pasar Kerja dan Hubungan Industrial

Hubungan kerja antara pengusaha sebagai pemberi kerja dan pekerja sebagai penerima kerja dipengaruhi oleh perkembangan dan perubahan sosial, ekonomi dan cara pengelolaan usaha. Ketidakterserasian di dalam hubungan kerja ini banyak disebabkan oleh tidak puasnya pekerja terhadap sistem pengupahan yang ada. Untuk menyelesaikannya perlu ada kerja sama antara pekerja, pengusaha, dan pemerintah agar dapat tercipta iklim yang sehat yang dihayati oleh semua pihak.

Dalam situasi penawaran tenaga kerja lebih besar daripada lowongan kerja yang tersedia, maka hanya tenaga kerja yang memiliki ketrampilan mempunyai kesempatan untuk masuk ke pasar kerja. Dengan demikian, ketrampilan pekerja harus ditingkatkan agar pekerja dapat masuk ke lapangan kerja. Tetapi agar pekerja dapat memperoleh upah cukup untuk membiayai kebutuhan hidupnya, pekerja tidak hanya harus sekedar terampil tetapi juga harus dapat mencapai tingkat produktivitas yang tinggi, agar tingkat upah dapat dinaikkan.

Masalah upah dapat ditinjau dari dua segi yaitu:

1. Segi mikro, menyangkut masalah keserasian antara besarnya upah dengan kemampuan perusahaan.
2. Segi makro, menyangkut hubungan antara upah dengan produktivitas tenaga kerja dan kesempatan kerja.

Namun, sampai saat ini belum ada ukuran yang baik untuk upah yang wajar berdasarkan kemampuan perusahaan, kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja. Dengan demikian penyebab perselisihan antara pekerja dan majikan didominasi oleh masalah pengupahan. Hanya sebagian kecil saja yang disebabkan oleh ketidakserasian dalam hubungan industrial.

Dari gambaran permasalahan di atas ada baiknya kita menengok dasar serta landasan dari hubungan industrial di Indonesia yang lebih dikenal dengan Hubungan Industrial Pancasila (HIP). HIP didasarkan pada "tridharma" yang berarti pekerja, pengusaha, dan pemerintah saling berhubungan melalui rasa ikut memiliki (*rumangsa handarbeni*), rasa saling bertanggung jawab (*melu hangrungkebi*), dan mawas diri secara jujur serta berani (*mulat sarira hangrasa wani*). Kalau saja dasar ini dijalankan, sebetulnya HIP tersebut berisikan prinsip *partnership* serta tanggung jawab bersama yang wajar.

Apabila HIP dapat dilaksanakan dengan baik, maka tidak perlu ada pertentangan sosial di antara anggota masyarakat dan juga tidak akan timbul pemerasan oleh yang kuat terhadap yang lemah. Namun gambaran-gambaran di atas, yang juga diakibatkan oleh keadaan perekonomian yang dipengaruhi oleh kehidupan buruh ataupun kelangsungan perusahaan, telah mengaburkan arti saling menghormati antara kedua belah pihak serta melemahkan tanggung jawab mereka dalam proses produksi secara keseluruhan. Akibatnya, pemogokan kerja oleh pekerja ataupun penutupan perusahaan oleh pengusaha yang seyogyanya tidak dianggap sebagai alternatif terbaik, seringkali terpaksa dijalankan.

Di dalam keadaan seperti itu lalu timbul gagasan serta renungan di mana dan apa sebenarnya peranan pekerja serta hubungan perburuhan dalam sistem perekonomian Indonesia. Untuk melihat hal ini, ada baiknya diperhatikan Tabel 5 berikut ini.

Di dalam sistem ekonomi kapitalis yang liberal upah diberikan atas dasar kekuatan pasar. Maka seorang pekerja akan menerima upah tergantung dari kekuatan penawaran dan permintaan pekerja dalam pasaran kerja. Sedangkan dalam sistem ekonomi

Tabel 5

POSISI PEKERJA DALAM BERBAGAI SISTEM PEREKONOMIAN

	Sistem Ekonomi Kapitalis/Liberal	Sistem Ekonomi Sosial/Komunis	Sistem Ekonomi Indonesia
a. Peranan Pemerintah	Pemerintah tidak campur tangan, kecuali dalam kegiatan tertentu (<i>public goods</i>)	Pemerintah berperan penuh.	Pemerintah mengawasi jalannya mekanisme permintaan dan penawaran demi tercapainya kestabilan ekonomi, keseimbangan kekuatan ekonomi, pencegahan persaingan yang tidak sehat, perlindungan bagi produsen dan konsumen yang lemah, pengembangan potensi ekonomi nasional, serta untuk mempertahankan keamanan nasional dan moralitas bangsa.
b. Kedudukan perseorangan	Bebas Penuh/liberal dalam batas-batas kewajaran yang diterima oleh masyarakat	Tidak bebas/tidak dikenal arti individu, yang ada hanyalah kolektivitas	Bebas terpimpin dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum dan telah ditentukan UUD 1945.
c. Pemilihan lapangan pekerjaan.	Bebas memilih pekerjaan sesuai dengan kehendak masing-masing dan digunakan untuk kepentingan diri sendiri.	Semua orang adalah buruh. Hanya ada kelas buruh. Lapangan pekerjaan ditentukan negara.	Bebas memilih pekerjaan yang dikehendaki dan tersedia. Dikerjakan untuk menghidupi diri sendiri sekeluarga secara layak dan untuk kepentingan nasional.
d. Hubungan kerja:	Berdasarkan kontrak kerja. Upah disesuaikan dengan kekuatan pasar, hubungan sangat impersonal.	Ditentukan dan direncanakan oleh negara. Manusia hanya sebagai alat produksi.	Berdasarkan sikap manusiawi. Upah disesuaikan dengan prestasi yang dihasilkan dan yang dapat menjamin penghidupan yang layak dari segi kemanusiaan.
(i) upah			
(ii) jam kerja			
(iii) lingkungan kerja			

Sumber: a. Diolah dari Hand-Out Hariry Hady, Jakarta, 1981.

b. Disarikan dari *Penjabaran Demokrasi Ekonomi* oleh ISEI, 1990, Jakarta.

yang berbau sosialis ataupun komunis, upah ditentukan oleh negara. Hal ini untuk menyeragamkan upah pekerja yang ada. Sementara itu, di dalam "Sistem Ekonomi Indonesia", upah ditentukan secara lebih manusiawi. Dengan demikian, selalu diusahakan pemberian upah yang sepadan dengan prestasi kerja yang dihasilkan, dan besar upah tersebut harus dapat menjamin kehidupan pekerja secara layak dilihat dari sisi kemanusiaan.

Mengenai masalah jam kerja, di dalam sistem ekonomi kapitalis hal ini telah diatur melalui kontrak kerja yang berlaku. Artinya, tetap berlaku sesuai dengan persetujuan yang telah disepakati bersama antara pekerja dan pengusaha. Sebaliknya, di dalam sistem ekonomi yang lebih mengarah pada sosialis-komunis jam kerja ini telah ditentukan oleh negara yang disesuaikan dengan kepentingan dan keperluan negara itu sendiri. Dalam "Sistem Ekonomi Indonesia" yang lebih manusiawi, jam kerja ditentukan oleh pemerintah dengan mengingat kesehatan dan keselamatan kerja yang harus dijamin oleh negara. Karena selain upah, pekerja juga diberi berbagai insentif lainnya, antara lain berupa lingkungan dan keselamatan kerja yang baik dan sehat serta jaminan sosial lainnya.

Variabel yang terakhir adalah lingkungan kerja. Dalam alam perekonomian yang kapitalis dan liberal, hubungan kerja antara seorang pekerja dengan pekerja yang lain adalah sangat impersonal. Artinya, mereka berhubungan untuk masalah-masalah yang menyangkut tugas dan pekerjaan serta saling tidak mau tahu persoalan pribadi masing-masing yang bersifat emosional. Sedangkan dalam sistem perekonomian yang sosialis serta komunis, manusia hanya dipandang sebagai alat produksi sebagaimana perlakuan

terhadap faktor-faktor produksi lainnya. Berbeda dengan kedua sistem perekonomian di atas, "Sistem Ekonomi Indonesia" kembali menekankan hubungan kerja yang serasi, harmonis dan saling mempercayai untuk mencapai tujuan bersama. Keserasian, keharmonisan dan saling mempercayai tersebut diupayakan untuk mendorong tercapainya kelancaran, efisiensi, produktivitas serta kelangsungan hidup perusahaan dan sekaligus dapat memenuhi kesejahteraan pekerja.

Dengan ulasan di atas, dapat dilihat masalah-masalah yang masih tertinggal dan yang segera harus ditangani dalam pelaksanaan HIP itu sendiri maupun dalam usaha menempatkan pekerja di tempat yang sewajarnya dalam lingkungan "Sistem Ekonomi Indonesia".

Hubungan antara pekerja dan pengusaha seringkali tidak dilakukan secara langsung, tetapi melalui pihak ketiga yang sering disebut sebagai serikat buruh ataupun serikat pekerja. Di Indonesia kehadiran serikat pekerja ini juga diperhitungkan dalam hubungan perburuhan. Oleh karena itu dampak kehadiran serikat pekerja di tengah-tengah hubungan perburuhan yang ada, akan sangat mempengaruhi kebijaksanaan yang menyangkut ketenagakerjaan. Serikat Pekerja merupakan wadah penting bagi para pekerja sebagai wahana untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Oleh karenanya, serikat pekerja yang berperan mewakili para pekerja bersama-sama dengan pengusaha perlu memperhatikan nasib dan meningkatkan kualitas pekerja serta mengusahakan agar pekerja memiliki kesadaran turut bertanggung jawab atas kelangsungan hidup dan kemajuan perusahaan, tanpa mengabaikan hak yang dimiliki para pekerja itu sendiri, yang antara lain hak mogok maupun unjuk-rasa.

Penutup

Dalam situasi di mana penawaran tenaga kerja lebih besar daripada lowongan kerja yang tersedia, maka hanya tenaga kerja yang memiliki ketrampilan mempunyai kesempatan untuk masuk ke pasaran kerja. Dengan demikian, ketrampilan pekerja harus ditingkatkan agar tenaga kerja ini dapat masuk ke lapangan kerja. Namun agar pekerja dapat memperoleh upah yang cukup untuk membiayai kebutuhan hidupnya, pekerja tidak hanya harus sekedar terampil

tetapi juga harus dapat mencapai tingkat produktivitas yang tinggi. Peningkatan produktivitas itu yang perlu diupayakan dewasa ini.

Dalam hubungan dengan produktivitas, penyediaan jumlah dan mutu pekerja yang memadai merupakan usaha yang amat serius dalam penciptaan lapangan pekerjaan. Namun, usaha peningkatan mutu pekerja biasanya berkaitan pula dengan masalah pendidikan, kesehatan dan keamanan yang merupakan tanggung jawab bersama, seluruh anggota masyarakat.

DAFTAR BACAAN

- Biro Pusat Statistik, *Nilai Rata-rata dan Indeks Kebutuhan Fisik Minimum Pekerja dan Keluarga Selama Sebulan di Setiap Propinsi, 1979-1986*, November 1986.
- BAPPENAS, *Studi Profil Pendidikan dan Pengembangan SDM*, Jakarta, 1992.
- Departemen Tenaga Kerja, *Profil Sumber Daya Manusia 1989/1990*, Jakarta, 1990.
- Departemen Tenaga Kerja RI, *Data Mengenai Upah Minimum dan Kebutuhan Fisik Minimum Regional*, Jakarta, 1991.
- , *Studi Prospek Kesempatan Kerja Selama Repelita VI*, Jakarta, 1992.
- Djojonegoro, Wardiman, *Peranan Pendidikan dalam Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Penduduk*, Pengarahan disampaikan pada Rekornas Kependudukan, Jakarta, 19 Maret 1994.
- Federasi Buruh Seluruh Indonesia. *Position Paper Mengenai Upah Minimum*. Jakarta, 1983.
- Hady, Hariry, "System Ekonomi" Hand-Out pada Diskusi Ekonomi Pancasila. Jakarta: LPEM-FEUI, 22 Agustus 1981.
- Indonesia Departemen Tenaga Kerja: Dewan Penelitian Pengupahan Nasional (DPPN), *Hasil Lokakarya Pengupahan*, Jakarta, Oktober 1985.
- Lembaga Demografi FEUI, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Upah Minimum dan Pengaruh Upah Minimum pada Mobilitas Pekerja Antar Daerah*, Jakarta, 1986.
- Oesman, Oetoyo, "Masalah Perburuhan di Indonesia Dewasa Ini" Makalah dalam Sidang Pleno ISEI, Yogyakarta, 9-12 Desember 1981.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, No. 8, Tahun 1981, Tentang *Perlindungan Upah*.
- Prijono Tjiptoherijanto, *Produktivitas Pekerja Sektor Perdagangan*, makalah tidak diterbitkan, Jakarta, 1990.
- , *Pemogokan dalam Hubungan Industrial*, makalah pembandingan dalam Seminar Sehari, "Ketennagakerjaan dan Pemogokan", Jakarta, 15 Januari 1992.
- Rees, Albert. *The Economics of Work and Pay*, USA: Harper & Row, Publisher Inc., 1973.
- Salim, Abud dan Kusumosuwidho, Sisdiarmo, *Suatu Pandangan Mengenai Upah Minimum, Kesempatan Kerja dan Penentuan Upah dalam Perjanjian Kerja Bersama*. Jakarta: FEUI, 4 Desember 1982.