

Buruh dalam Penataan Politik Awal Orde Baru¹

Proses penataan kembali organisasi perburuhan di awal Orde Baru merupakan bagian tak terpisahkan dari proses pembentukan sistem politik yang dapat disebut sebagai "korporatisme eksklusiver." Dalam konteks itu, organisasi buruh yang diakui pemerintah lebih ditujukan untuk menjalankan fungsi-fungsi kontrol dan demobilisasi daripada representasi dan mobilisasi. Salah satu tujuan utama penentu kebijaksanaan negara pada masa awal Orde Baru ialah mencegah kemunculan kembali kecenderungan radikal dalam gerakan buruh karena dianggap sumber destabilisasi politik yang potensial.

Vedi R. Hadiz

Peneliti Yayasan SPES,

Jakarta

Tulisan ini mengetengahkan proses penataan kembali organisasi perburuhan pada masa awal Orde Baru dalam hubungannya dengan restrukturisasi politik yang mengarah kepada pengembangan sistem yang dapat disebut sebagai "korporatisme-eksklusiver." Korporatisme eksklusiver, menurut Alfred Stepan, bercirikan upaya kelompok elite dalam masyarakat untuk meredam dan mengubah bentuk (*deactivate and restructure*) "kelompok-kelompok kelas pekerja yang menonjol" melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan bersifat koersi. Ia berbeda dengan "korporatisme inklusiver" yang lebih bercirikan akomodasi dan inkorporasi kelompok-kelompok tersebut oleh negara.² Korporatisme memang

Vedi R. Hadiz, lahir di Jakarta, 31 Juli 1964. Memperoleh gelar Sarjana Politik (1987) dari FISIP-UI dan Ph.D. (1990) dari Universitas Murdoch, Perth, Australia Barat. Anggota Dewan Redaksi Majalah *Prisma* sejak 1988. Saat ini Research Fellow, pada Asia Research Centre, Universitas Murdoch dan co-editor buku *The Politics of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives* (akan terbit).

1. Bagian-bagian tulisan ini diambil dari disertasi penulis yang berjudul "Contradictions of Corporatism: Workers and the State in New Order Indonesia," khususnya Bab 4 serta artikel penulis berjudul "State and Labour in the Early New Order," dalam Rob Lambert (ed.), *State and Labour in New Order Indonesia*, Asia Paper No. 6, Asia Research Centre on Social, Political and Economic Change, Murdoch University, akan terbit.

2. Lihat, Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1978), hal. 78.

ditandai oleh pembentukan sejumlah "wadah" bagi kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat guna menjamin kemampuan negara untuk mengawasi mereka.

Alfred Stepan hanya menangani kasus-kasus Amerika Latin, namun pengamatannya cukup berguna untuk membandingkan bentuk-bentuk politik berbeda yang muncul sebagai hasil proses industrialisasi di Amerika Latin dan Asia Timur. Dalam hal ini, perkembangan "korporatisme inklusioner" berkaitan dengan kemunculan gerakan buruh yang relatif kuat dan berarti di banyak negeri Amerika Latin, sedangkan "korporatisme eksklusiver" di Asia Timur berkaitan dengan kegagalan munculnya gerakan buruh semacam itu sebagai hasil domestikasi yang dilakukan negara pada tahap awal atau kekalahan mutlak dalam pergulatan politik di masa silam. Argentina tahun 1940-an dan 1950-an — ketika Peronisme secara aktif melindungi dan mempromosikan gerakan buruh — merupakan contoh "korporatisme inklusioner." Peronisme terutama bercirikan *kooptasi* dan buruh yang dimaksudkan untuk membangun basis dukungan massa pada negara. Tetapi di Korea Selatan masa kini maupun Indonesia masa Orde Baru — dua contoh "korporatisme eksklusiver" — elite negara lebih berkepentingan untuk mengontrol dan *mendemobilisasi* gerakan buruh sebagai suatu kekuatan sosial, termasuk dengan kebijaksanaan bersifat koersi. Negara tidak berminat mengembangkan basis dukungan massa, apalagi di kalangan kelompok buruh, berbeda dengan contoh Peronisme tadi. Faktor penting yang membedakan strategi yang ditempuh negara adalah kekuatan gerakan buruh bersangkutan. Dalam hal ini, represi politik terhadap gerakan buruh biasanya hanya menjadi pilihan apabila konsekuensi politiknya masih sangat rendah. Dengan kata lain, lemahlah yang direpresi, sedangkan yang kuat cenderung dikooptasi.

Agenda Ekonomi dan Politik Orde Baru

Salah satu tugas yang diemban Orde Baru pada masa awal berkuasa adalah menghidupkan kembali perekonomian yang stagnan di

masa akhir Orde Lama. Karena itu Dwight Y. King menganggap bahwa kebijaksanaan perburuhan Orde Baru terutama dibentuk oleh tujuan-tujuan ekonominya:

The economic stabilisation program launched in 1966 required wage restraint and the contraction of credit which inhibited the expansion of domestic business and curtailed the creation of new employment. In addition, the government policy of rationalisation of the bureaucracy, which called for steady across the board salary increases for civil servants, assumed smaller increments in the private sector, which caused wage "pressures" there. Finally the door had been reopened to foreign investors further adding the potential for labour unrest. No doubt each of these factors contributed to the government sense that a controlled labour force was more important than ever.³

King tentu tidak keliru dalam menghubungkan kebijaksanaan ekonomi Orde Baru secara lebih luas dengan kebijaksanaan perburuhannya. Tetapi interpretasinya cenderung mengabaikan pertimbangan-pertimbangan politik yang turut mendasari kebijaksanaan perburuhan Orde Baru. Arti penting pertimbangan politik dapat dimengerti apabila kita memperhitungkan "warisan sejarah" (*historical legacy*) yang dipersembahkan oleh konflik berkepanjangan antara Angkatan Darat dengan PKI (Partai Komunis Indonesia) pada tahun 1950-an dan awal 1960-an. Di bidang perburuhan, konflik paling tajam terjadi antara SOKSI, yang didirikan AD terutama untuk menghimpun "karyawan" perusahaan negara, dengan SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia) yang pro-PKI⁴

Pembentukan Orde Baru pada dasarnya

3. Dwight Y. King, "Defensive Modernization: The Structuring of Economic Interests in Indonesia," dalam Gloria Davies (ed.), *What is Modern Indonesian Culture* (Ohio Center for International Studies, Southeast Asia Series no.52, 1979), hal. 187.

4. Suasana memanas pada awal dan pertengahan 1960-an membuat posisi berbagai organisasi masa itu harus menentukan sikap. Salah satunya adalah SOKSI. Bukan hal yang tidak disengaja bila nama organisasi ini mirip dengan SOBSI karena, menurut Soehardiman, "SOKSI telah mengambil kebijaksanaan, ideologi barus dibadapi dengan ideologi, fisik barus dibadapi dengan fisik, doktrin barus dibadapi dengan doktrin, dan organisasi barus dibadapi dengan organisasi. Pokoknya, setiap onderbouw yang dimiliki PKI, SOKSI memilikinya. Kalau

terjadi setelah AD memenangkan pertarungan di tahun 1965-1966. Salah satu sasaran politik koalisi awal yang membentuk Orde Baru adalah untuk mengekang kemungkinan perkembangan gerakan-gerakan dalam masyarakat yang berorientasi radikal. Koalisi politik yang membangun Orde Baru itu terdiri dari tentara, lapisan teratas birokrasi, serta elemen-elemen borjuasi kecil kota maupun pedesaan, dengan tentara sebagai elemen paling dominan. Akhirnya, sifat dasar strategi politik Orde Baru bukan hanya ditandai oleh kecenderungan untuk mengekang setiap gerakan yang bersifat radikal, tetapi juga bagi setiap gerakan atau organisasi yang mempunyai sifat massal, termasuk partai politik, serikat buruh, dan organisasi tani.

Buruh adalah kelompok dalam masyarakat yang mendapat perhatian agak khusus karena gerakannya cenderung didominasi kelompok pro-komunis, bahkan sejak masa awal gerakan nasionalis. Elemen-elemen tertentu dalam koalisi Orde Baru — misalnya kelompok borjuasi pedagang pendukung Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) — mungkin berkeberatan dengan pembatasan yang dikenakan terhadap partai politik, namun semua tampak sepakat perlunya dikembangkan sebuah gerakan buruh yang terkendali dan berideologi moderat. Kekhawatiran khusus terhadap pengaruh komunis dalam gerakan buruh di masa lalu terlihat dalam sejumlah pernyataan pejabat negara di akhir 1960-an. Pada tahun 1967, misalnya, Menteri Tenaga Kerja Awaloeddin Djamin memperingatkan "bangsa dan rakyat Indonesia" bahwa buruh akan selalu menjadi "masalah" sampai PKI benar-benar dihancurkan.⁵ Hal serupa disampaikan oleh Jenderal Sukowati, Ketua Umum Golkar, pada bulan Oktober 1968 yang memperingatkan bahwa aksi-aksi pemogokan buruh dapat dimanfaatkan sisa-sisa PKI.⁶

PKI memiliki onderbouw organisasi wanita, SOKSI memilikinya, kalau PKI mempunyai organisasi pemuda, SOKSI memilikinya, dan lain-lain. Bahkan, namanya kita mirip-miripkan." lihat, Soehardiman, Kupersembahkan Kepada Pengadilan Sejarah (Jakarta: Yayasan Bina Produktivitas, 1993), hal. 123

5. *Angkatan Bersenjata*, 3 Maret 1967.

6. *Antara*, 19 Oktober 1968.

Tetapi ini bukan berarti antara kebijaksanaan ekonomi dan perburuhan Orde Baru tidak ada hubungan sama sekali. Tentunya kemunculan gerakan buruh independen dan potensial radikal dianggap tidak mendukung program pemerintah yang saat itu hendak menarik masuk investor asing. Memang di tahun-tahun pertama Orde Baru, sekelompok ekonom yang berbasis Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia diberi tugas untuk mengarahkan kebijaksanaan ekonomi Indonesia. Mereka melakukannya dengan membuka Indonesia terhadap bantuan dan investasi asing, serta memusatkan perhatian pada strategi industrialisasi substitusi impor berlandaskan barang-barang konsumsi ringan seperti tekstil. Pada tahun 1967 diperkenalkan UU Penanaman Modal Asing yang memberi keringanan tarif impor bahan baku serta suku cadang. UU tersebut juga menyediakan sejumlah pengaman bagi repatriatisasi keuntungan serta kemungkinan nasionalisasi sebagaimana yang terjadi pada akhir 1950-an.⁷

Richard Robison menilai bahwa kebijaksanaan para teknokrat tersebut mengandaikan lenyapnya kekuatan-kekuatan politik yang secara ideologis mengutamakan redistribusi kekayaan dan sumberdaya secara radikal. Menurut visi teknokrat, pertumbuhan ekonomi memang bukan merupakan hasil redistribusi kekayaan tetapi hasil investasi, perkembangan teknologi, serta konsentrasi kekuatan ekonomi dan politik. Dalam cara Rostowian, diasumsikan bahwa hasil-hasil pembangunan akan menetes ke bawah. Janji pembangunan ekonomi seperti itu — tanpa diiringi oleh gejolak sosial — memang sangat menarik bagian-bagian tertentu masyarakat, seperti warga perkotaan yang bergaji tetap dan pegawai pemerintah. Tidaklah secara kebetulan mereka inilah yang paling menderita akibat kebijaksanaan-kebijaksanaan inflatoris Orde Lama.⁸

7. Richard Robison, "The Transformation of the State in Indonesia," dalam *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol.14, no.1, 1982, hal. 54; Richard Robison, "Class, Capital and the State," dalam *Power and Economy in Subarto's Indonesia* (Manila: Journal of Contemporary Asia Publishers, 1990), hal. 103.

8. Robison, *Power and Economy...*, hal. 44.

Sisa-sisa gerakan buruh yang ada, yaitu organisasi buruh di luar SOBSI yang hancur bersama PKI, dianggap perlu memainkan peranan dalam membentuk citra baru Indonesia di kalangan investor asing. Mereka bahkan diberi tugas meyakinkan para donor dan investor bahwa buruh Indonesia dapat diandalkan untuk mendukung program ekonomi pemerintah. Dalam kaitan ini, pada bulan Juni dan Juli 1969 sebuah delegasi serikat buruh tingkat tinggi diutus ke beberapa negara Eropa untuk menjalankan tugas tersebut. Delegasi ini terdiri dari Agus Sudono (GASBIINDO-MASYUMI), Adolf Rachman (SOKSI-GOLKAR), Darius Marpaung (KESPEKRI-Partai Protestan), P.D.F. Manuputtu (SOB Pantjasila-Partai Katolik), A. Dahlan Siregar (SARBUMUSI-NU) dan M.O. Tambunan (KBM-Nasionalis). Seperti dijelaskan oleh Dahlan Siregar, tujuan delegasi adalah untuk meyakinkan calon investor Eropa bahwa para pekerja Indonesia tidak lagi mengancam kepentingan modal asing.⁹ Menurut INDOC, delegasi tersebut tidak mengadakan kontak dengan serikat-serikat buruh Eropa selama mengadakan kunjungan.¹⁰

Kesediaan tokoh-tokoh buruh menjalankan tugas seperti ini menunjukkan mereka telah cepat menyadari bahwa masa depan gerakan buruh waktu itu sangat tergantung pada kebijaksanaan para pemegang kekuasaan negara yang baru. Karena organisasi-organisasi mereka sangat lemah — SOBSI yang sudah lenyap dianggap sebagai organisasi buruh paling kuat pada tahun 1950-an¹¹ — para pemimpin buruh memahami bahwa kelangsungan hidup organisasi mereka masing-masing akan terjamin apabila dapat menyumbang pada strategi pembangunan ekonomi Orde Baru.

Sikap yang diambil tampaknya memberikan kesan sangat baik di mata para investor. Pada akhir 1960-an, misalnya, sebuah penerbitan di AS yang ditujukan kepada

mereka yang berminat menanamkan modal di Indonesia menulis bahwa "sumber utama militansi dan pemogokan telah lenyap dari gerakan buruh. Pemogokan sudah tidak merupakan masalah dan tidak akan menjadi bahaya yang potensial dalam beberapa tahun mendatang."¹² Penilaian seperti itu tentunya sejalan dengan apa yang diharapkan oleh para perancang pembangunan ekonomi waktu itu.

Pada saat bersamaan, tujuan-tujuan pembangunan ekonomi Orde Baru memberikan legitimasi tertentu terhadap praktek-praktek yang mengenakan kontrol ketat terhadap gerakan buruh. Gagasan "pembangunanisme" yang ditunjang oleh versi Huntingtonian dari teori modernisasi jelas sangat mendukung pemberlakuan kontrol semacam itu. Di Indonesia, gagasan ala Huntington yang menekankan ketertiban dan stabilitas sebagai ukuran modernitas banyak dikemukakan oleh pejabat negara, terutama yang berhubungan dengan kelompok OPSUS (Operasi Khusus) pimpinan Ali Moertopo yang saat itu memainkan peran politik sangat penting.

"Pembangunanisme" juga menekankan "ancaman" terhadap stabilitas yang dapat menyertai gerakan buruh yang kuat. Bahkan, usaha mencari format kelembagaan baru bagi buruh pada masa awal Orde Baru menjadi bagian tak terpisahkan dari usaha untuk mengembangkan lembaga-lembaga dalam masyarakat secara umum yang "menunjang" pembangunan dengan turut menjamin stabilitas sosial politik. FBSI (Federasi Buruh Seluruh Indonesia), sebagai wadah tunggal organisasi buruh yang diakui negara, akhirnya dibangun hampir bersamaan dengan didirikannya organisasi "korporatis" semacam HNSI (nelayan), HKTI (tani), dan KNPI (pemuda). Hal ini, dalam tataran ideologis, menyebabkan berkumandangnya gagasan tentang hubungan kemitraan antara buruh, modal, dan negara serta usaha untuk membuang segala gagasan tentang konflik antarklas atau kelompok dalam masyarakat.

Ali Moertopo, misalnya, mengatakan bahwa perbedaan antara majikan dan buruh

9. *Nusantara*, 30 Juli 1969.

10. Indonesian Documentation and Information Centre (INDOC), *Indonesian Workers and Their Right to Organise* (Leiden, INDOC, 1981), hal. 78.

11. Everett D. Hawkins, "Labor in Transition," dalam Ruth McVey (ed.), *Indonesia* (New Haven: Yale University, 1963), hal. 260.

12. Business International Corporation, *Doing Business in Indonesia* (New York, 1968), hal. 74-75.

harus lenyap. Menurutnya, yang boleh tinggal hanyalah kelas "karyawan,"¹³ sebuah kategori yang diciptakan oleh SOKSI awal tahun 1960-an untuk menggantikan konsep "buruh" yang menyiratkan adanya proses eksploitasi (oleh "lawannya," yaitu "majikan"). Menteri Tenaga Kerja tahun 1960-an, Marsekal Mursalin, juga menyatakan bahwa hubungan perburuhan berdasarkan konflik kelas dan liberalisme harus digantikan oleh hubungan perburuhan berlandaskan Pancasila.¹⁴ Sementara Pancasila sendiri mulai digambarkan pada awal Orde Baru sebagai konsep yang menentang konflik macam apa pun di dalam masyarakat.

Belakangan, pada tahun 1975, gagasan hubungan kemitraan antara majikan dan buruh dikodifikasi dalam doktrin HPP (Hubungan Perburuhan Pancasila) yang kemudian menjadi HIP (Hubungan Industrial Pancasila). Doktrin ini melihat hubungan perburuhan mirip dengan hubungan di dalam keluarga — dengan negara berperan sebagai bapak yang bijaksana. Doktrin ini pada dasarnya menentang konflik — dan karena itu — dalam praktek juga menolak hak untuk melakukan aksi mogok karena dianggap tidak selaras dengan prinsip kekeluargaan yang melandasi Pancasila. Lebih jauh, sesuai dengan semakin berpengaruhnya gagasan "pembangunanisme," pernyataan pejabat negara pada awal Orde Baru mulai menempatkan "tanggung jawab" pada buruh untuk menjamin keberhasilan pembangunan. Menteri Mursalin, misalnya, mengemukakan bahwa organisasi buruh mempunyai tanggung jawab terhadap pembangunan ekonomi secara umum dan pada produktivitas secara khusus.¹⁵ Pada saat yang sama, kegiatan organisasi buruh juga semakin dipersempit ruanglingkupnya ke masalah sosial-ekonomi, sesuatu yang sangat berlawanan dengan ciri gerakan buruh yang sangat politis di masa Orde Lama.

Portofolio Menteri Tenaga Kerja saat awal Orde Baru selalu berpindah antara tokoh-tokoh yang memiliki latar belakang militer, karenanya tentu mempunyai perhatian lebih terhadap masalah keamanan, dan tokoh teknokrat yang sedang menjalankan tugas sulit merestrukturisasi perekonomian Indonesia. Pada tahun 1968, Awaloeddin Djamin, pejabat tinggi kepolisian serta tokoh Golkar yang merupakan Menteri Tenaga Kerja Orde Baru yang pertama, digantikan oleh Mursalin, seorang Marsekal AURI yang juga turut mendirikan Sekber Golkar.¹⁶ Belakangan, pada tahun 1971, Mursalin digantikan oleh Mohammad Sadli, tokoh teknokrat, yang kemudian diganti lagi pada tahun 1973 oleh Subroto, tokoh teknokrat lainnya. Meskipun demikian, tokoh yang kelak paling berpengaruh dalam proses pencarian format perburuhan yang baru bukanlah seorang Menteri Tenaga Kerja. Ia adalah Jenderal Ali Moertopo, pimpinan OPSUS.

Lemahnya Gerakan Buruh

Beberapa usaha yang dilakukan untuk membentuk wadah tunggal organisasi perburuhan di Indonesia sampai awal 1970-an tentunya melibatkan pula organisasi-organisasi buruh yang masih tersisa. Hal ini mengingatkan pada usaha untuk membentuk OPPI (Organisasi Persatuan Pekerja Indonesia) di tahun 1960, juga sebagai wadah tunggal, dengan dukungan Menteri Perburuhan Ahem Erningpradja dan Angkatan Darat. Menurut Hawkins usaha itu gagal karena ditentang keras oleh SOBSI yang merasa dominasinya atas gerakan buruh akan terancam oleh wadah tersebut.¹⁷

Dalam upaya menandingi pengaruh SOBSI, banyak pimpinan serikat buruh yang menjalin hubungan dengan ABRI. Karena itu tidaklah mengherankan di masa awal Orde Baru mereka berusaha untuk mempererat hubungan dengan militer yang tampil sebagai kekuatan politik dominan. Tampaknya waktu itu masih terbersit harapan bahwa hubungan

13. Lihat, Elaine Capizzi, "Trade Unions Under the New Order," *Repression and Exploitation in Indonesia* (The British Indonesia Committee, Spokesman Books, 1974), hal. 42.

14. *El Bahar*, 18 Maret 1969.

15. *Ibid.*

16. David Reeve, *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System* (Singapore: Oxford University Press, 1985), hal. 284.

17. *Ibid.*, hal. 170.

ini akan membuka peluang berkembangnya gerakan buruh yang relatif independen, seiring dengan harapan bahwa Orde Baru akan membawa Indonesia ke alam politik yang lebih demokratis.¹⁸

Harapan akan perkembangan demokrasi pada masa-masa itu umumnya memang dimiliki oleh kelompok politisi sipil. Hubungan yang erat antara sipil dan militer di awal Orba agaknya memberi harapan bahwa kaum sipil akan semakin tampil memainkan peranan penting dalam politik; DPR dan partai politik akan diberikan ruang gerak lebih luas dibandingkan dengan era Demokrasi Terpimpin. Keterlibatan para teknokrat-ekonom di dalam pembuatan kebijaksanaan ekonomi tampaknya memperkuat harapan semacam itu.¹⁹

Meskipun harapan akan berkembangnya gerakan buruh yang independen kemudian semakin menipis, seiring dengan mudahnya harapan akan demokratisasi, para pimpinan buruh tetap mendukung kebijaksanaan perburuhan Orde Baru. Tentunya mereka tidak mempunyai pilihan lain karena tidak adanya kekuatan politik alternatif.²⁰ Serikat buruh yang kecil jelas tidak mempunyai kekuatan tawar yang kuat terhadap negara. Serikat buruh yang lebih besar pun berada dalam kondisi serupa karena sejak dulu tergantung petunjuk partai dalam menetapkan orientasi strategis dan politik, sementara partai-partai sudah semakin terpojok dalam kehidupan politik. Dengan demikian serikat-serikat buruh tidak dapat berbuat banyak tatkala semakin merbaknya PHK pegawai negeri, untuk alasan efisiensi, terutama di lingkungan BUMN. Meskipun banyak terjadi perselisihan perburuhan di BUMN, termasuk dalam maskapai penerbangan Garuda dan Hotel Indonesia, serikat-serikat buruh tidak dapat bertindak membantu para pekerja yang terlibat.²¹

18. Hal ini dibenarkan dalam wawancara dengan Sjaiful D.P, bekas tokoh GASBIINDO, pada 25 Maret 1994; dan dengan Sutanto Martoprasono, bekas tokoh SARBUMUSI, pada 8 Juni 1994.

19. Reeve, *op.cit.*, hal. 267.

20. Wawancara dengan Sutanto Martoprasono, 8 Juni 1994.

21. *Indonesia Raya*, 14 Desember 1968; *Suara Merdeka*, 15 Oktober 1968; *Angkatan Bersendjata*, 11 Oktober 1968.

Di antara serikat buruh, hanya SARBUMUSI yang tampaknya mampu mengancam kebijaksanaan perburuhan negara secara agak tegas. Organisasi yang berafiliasi pada NU ini, misalnya, mengkritik pemisahan pegawai negeri dari serikat buruh dengan diperkenalkannya Korps Karyawan (KOKAR). Organisasi ini juga mengancam pembubaran perwakilan serikat buruh secara paksa di beberapa perusahaan.²² Agaknya, SARBUMUSI masih dapat mengambil sikap cukup kritis karena NU (Nahdlatul Ulama) masih merupakan kekuatan politik yang relatif lebih utuh daripada partai-partai politik lainnya.

Memang, dari keempat partai "pemenang" hasil Pemilu 1955, hanya NU yang masih bertahan di awal tahun 1970-an. PKI dan SOBSI dihancurkan pada awal Orde Baru. MASYUMI telah dilarang oleh Soekarno pada tahun 1960. Tanpa adanya kekuatan politik yang memayungi, GASBIINDO sendiri tampaknya semakin mendekat dengan ABRI. PNI (Partai Nasional Indonesia), yang secara tradisional adalah partai birokrasi, juga dalam keadaan payah karena dianggap sebagai sarang Soekarnoisisme. Banyak pimpinan terasnya kehilangan jabatan, sementara anggota birokrasi negara semakin dialihkan kepatuhannya pada Golkar. Sayap buruh PNI juga melemah jauh sebelumnya karena sengketa internal antara pengikut Menteri Perburuhan Ahem Ermingpradja dengan kelompok yang lebih "kiri."²³ Lagipula KBKI yang dipimpin Ahem sudah lama menjalin hubungan dengan ABRI.

Awal tahun 1970-an menyaksikan proses hancur leburnya kehidupan kepartaian yang semula ditunjukkan oleh buruknya penampilan partai politik dalam Pemilu 1971.²⁴ Pukulan

22. Lihat, SARBUMUSI, "Memorandum to the President of the Republic of Indonesia and the Chief of Supreme Court of the Republic of Indonesia," Jakarta, 23 April 1971, hal. 1.

23. Everet D. Hawkins, "Indonesia," dalam Walter Galenson (ed.), *Labour in the Developing Economies* (Berkeley: University of California Press, 1965), hal. 96.

24. GOLKAR sendiri memenangkan 62,8% suara; lihat, Ichlasul Amal, "Dilemmas of Decentralisation and Democratisation," dalam David Bouchier dan John Legge, *Democracy in Indonesia: 1950's and 1990's* (Clayton: Central of Southeast Asia Studies, Monash University 1994), hal. 217.

berat terakhir dialami ketika partai-partai digiring untuk berfusi ke dalam PPP dan PDI pada tahun 1973. PPP mencakup MASYUMI dan NU, dua kekuatan Islam yang secara tradisional bersaing. PDI adalah campuran partai-partai sosialis, agama non-Islam serta PNI.²⁵ Karena dibangun atas dasar kekuatan-kekuatan yang memiliki sedikit persamaan, dan dalam hal tertentu bersaing, sangatlah kecil kemungkinan PPP dan PDI dapat berkembang dengan cepat sebagai tandingan Golkar yang didukung pemerintah. Dengan sendirinya, melemahnya partai politik mendorong serikat buruh yang masih ada untuk semakin menjaga hubungan dengan negara dan mendukung gagasan pemersatuan dalam satu organisasi yang disokong secara resmi.²⁶

Salah satu kekuatan pendorong pemersatuan gerakan buruh adalah Sekber-Golkar yang sejak awal telah mendirikan sebuah badan koordinasi masalah perburuhan. Badan ini mencakup KBKI, SOB, Pantjasila, SOKSI, PGRI, PSPN (organisasi pegawai negeri) serta SOBRI yang berafiliasi pada Murba.²⁷ Pada masa penganyangan PKI, organisasi buruh anti-SOBSI mendirikan *Kesatuan Aksi Buruh Indonesia* (KABI) yang di antara pemimpinnya termasuk Darius Marpaung, Adolf Rachman, dan Agus Sudono. Tujuan kesatuan aksi ini adalah membersihkan gerakan buruh dari "anasir-anasir" komunis, namun KABI juga memainkan peranan menggalang aksi-aksi dukungan untuk Orde Baru. Menurut Agus Sudono, tiga tujuan KABI adalah melenyapkan

komunisme dan pengaruh SOBSI, memperkuat Orde Baru, serta perlahan-lahan memperbaiki kehidupan buruh.²⁸

Di samping itu, Sekber-Golkar juga mempromosikan diri sebagai "satu-satunya penghubung organisasi buruh dengan lembaga-lembaga luar negeri" dan berusaha mengambil-alih segala urusan dengan ILO (*International Labour Organisation*), ICFTU (*International Confederation of Free Trade Unions*) dan AFL-CIO (*American Federation of Labour-Congress of International Organizations*). Beberapa serikat buruh, terutama SARBUMUSI, ternyata kurang senang dengan perkembangan demikian. Hal ini menyebabkan munculnya gagasan untuk mendirikan organisasi buruh tunggal yang terpisah secara teoritis, tetapi dalam praktek berhubungan erat dengan Sekber-Golkar.²⁹ Upaya ini didukung oleh lembaga-lembaga semacam ICFTU, FES (Jerman Barat) dan AFL-CIO (AS) yang memainkan peranan cukup penting dalam mencari format kelembagaan yang tepat untuk organisasi buruh Orde Baru. Mereka mempunyai kesempatan memperluas peranan mereka karena pentingnya pemerintah negara-negara Barat sebagai sumber dana pembangunan saat itu.

Keterlibatan organisasi asing ini semula dikedam secara domestik. SARBUMUSI, misalnya, menolak ikut serta dalam sebuah konferensi perburuhan yang diselenggarakan atas bantuan ICFTU karena secara prinsip tidak setuju bila penyelesaian urusan perburuhan dilakukan atas inisiatif pihak asing.³⁰ SARBUMUSI mungkin juga khawatir bahwa inisiatif ini diambil di luar KABI,³¹ front aksi tempat semua organisasi buruh antikomunis bergabung, sehingga memberi peluang lebih besar bagi Sekber-Golkar. Adolf Rachman, pemimpin KONGKARBU-SOKSI, yang juga anggota Sekber-Golkar, semula mengkritik konferensi tersebut walaupun akhirnya dipaksa oleh pimpinan senior Golkar untuk

25. Lihat, Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional* (Jakarta: Centre of Strategic and International Studies, 1974), hal. 66-68.

26. Lihat, Sukarno, *Pembaharuan Gerakan Buruh di Indonesia dan Hubungan Perburuhan Pancasila* (Bandung: Penerbit Alumni, 1980), hal. 9. Tentu ada alasan lain mengapa tidak terjadi protes terlalu keras terhadap intervensi negara yang terang-terangan dalam masalah perburuhan. Salah satunya adalah pengalaman serikat buruh di masa silam tatkala hadimnya serikat buruh-serikat buruh dalam satu perusahaan menyebabkan banyak percakokan di antara mereka sendiri. Seorang pemimpin buruh masa itu mengatakan bahwa perundingan antarserikat buruh dalam satu perusahaan biasanya lebih alot daripada perundingan dengan majikan; wawancara dengan Sjaiful D.P., bekas pengurus GASBIINDO, 25 Maret 1994.

27. Reeve, *op.cit.*, hal. 284.

28. Wawancara dengan Agus Sudono, 18 Januari 1994.

29. Reeve, *op.cit.*, hal. 284-285.

30. *El Bahar*, 18 Oktober 1968.

31. *Berkala SARBUMUSI*, no.4/Oktobre 1968, hal. 11

menyetujuinya. Tampaknya ia menentang konperensi itu karena khawatir hanya kepentingan organisasi buruh yang berafiliasi pada ICFTU — misalnya GASBIINDO — yang akan diuntungkan.³²

Walaupun organisasi-organisasi asing memainkan peranan penting dalam urusan perburuhan di Indonesia setelah tahun 1965, mereka sebenarnya sudah hadir di negeri ini jauh sebelumnya. Misalnya, sejak tahun 1950-an ICFTU telah menjalin hubungan dengan SBII/GASBIINDO.³³ Agus Sudono, Sekjen dan kemudian Ketua Umum GASBIINDO, menjadi wakil presiden ICFTU untuk Asia dan Pasifik sejak 1958. Pada tahun 1966 dia terpilih masuk ke dalam badan pengurus organisasi tersebut.³⁴ AFL-CIO juga sudah sejak dahulu mempunyai seorang "wakil" di Indonesia, yaitu Harry Goldberg, yang sering berkunjung ke Indonesia sejak tahun 1950-an.³⁵ Selain dikenal sebagai pengecam keras Soekarno,³⁶ Goldberg juga kenal baik dengan pimpinan AD serta serikat buruh non-SOBSI, banyak di

antaranya yang kemudian mengikuti berbagai kursus di AS,³⁷ sesuatu yang dalam konteks Perang Dingin tentu sangat berarti.

Pendatang yang tampil belakangan adalah FES, yayasan yang mempunyai kaitan dengan Partai Sosial Demokrat Jerman. Meskipun relatif baru dalam kancah Indonesia, FES siap melatih ratusan aktivis serikat buruh Indonesia di Jerman. Awal keterlibatan FES di Indonesia tampak berakar pada kontak dengan GASBIINDO, yang pada masa sebelum 1965 dianggap sebagai salah satu lawan utama SOBSI/PKI.³⁸ Dengan bantuan dana yang diberikan FES, Departemen Tenaga Kerja mendirikan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI) berdasarkan sebuah perjanjian yang ditandatangani oleh Menteri Mursalin di Bonn.³⁹ Negosiasi dengan pihak FES sehingga tercapai penandatanganan itu sebenarnya sudah sejak awal dirintis oleh Awaloeddin Djamin.⁴⁰

Mungkin percaya kelahiran Orde Baru akan mendorong proses demokratisasi di Indonesia, organisasi-organisasi buruh internasional di atas terlihat sempat berharap bahwa gerakan buruh akan berkembang dengan baik di Indonesia.⁴¹ Tidaklah kebetulan Indonesia kemudian diberikan satu kursi di dalam *governing body* ILO pada tahun 1969,⁴² sehingga menambah kredibilitas Orde Baru di bidang perburuhan secara internasional.

Usaha awal untuk menggalang berbagai organisasi buruh yang ada tercermin dalam pembentukan BAKERPROBI pada Oktober

32. Wawancara dengan Adolf Rachman, 28 Juni 1994. KONGKARBU-SOKSI sendiri berafiliasi dengan federasi internasional lain, WCL. Di sini kita melihat awal persaingannya dengan Agus Sudono yang berlangsung sampai tahun 1980-an. Meskipun demikian, pada akhir konperensi tersebut para pemimpin serikat buruh masih mengeluarkan pernyataan yang isinya mengungkapkan kesediaan menerima bantuan internasional dengan rasa tanggung jawab; lihat, *Angkatan Bersenjata*, 21 Oktober 1968. SARBUMUSI pun akhirnya bergabung dengan ICFTU sebagai anggota.

33. SOBSI adalah anggota federasi buruh internasional saingan WFTU, yang didominasi komunis; lihat Iskandar Tedjasukmana, *The Political Character of Indonesian Trade Union Movement* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Cornell University, 1958), hal 53. Njono, tokoh SOBSI, adalah wakil presiden WFTU. Sebagai catatan, WFTU lebih berkiblat pada negara-negara komunis (anggotanya di Indonesia adalah PKI); WCL pada umumnya berhaluan Kristen (anggota di Indonesia termasuk SOKSI); ICFTU berhaluan sosial-demokrasi (di Indonesia anggotanya termasuk GASBIINDO).

34. Wawancara dengan Agus Sudono, 18 Januari 1994. Agus Sudono didorong oleh Ali Moertopo dan Mohammad Sadli untuk memainkan peranan lebih aktif dalam ICFTU.

35. Dalam karyanya berjudul *Gerakan Buruh di Indonesia* (makalah tak diterbitkan, 1952), Harry Goldberg mengkritik SOBSI dan PKI secara keras.

36. INDOC, *op.cit.*, hal. 80.

37. Agus Sudono, misalnya, pada tahun 1957 mengambil kursus "Trade Union Leadership and Industrial Relations" pada American University di Washington D.C. dan St. John College di Annapolis; lihat, Agus Sudono, *30 Tahun Agus Sudono Mengabdikan Gerakan Buruh* (Jakarta: Federasi Buruh Seluruh Indonesia, 1985), hal. 63.

38. Wawancara dengan Sjaiful D.P., 25 Maret 1994.

39. *Abadi*, 26 Juni 1969.

40. Wawancara dengan Awaloeddin Djamin, 20 Juni 1994. Awaloeddin Djamin saat ini masih menjadi Ketua YTKI. FES memberi bantuan kelebagaannya pada YTKI sampai kira-kira akhir tahun 1980-an.

41. Wawancara dengan Valentin Suez pada 22 Desember 1993 dan Dieter Bielenstein pada 28 Februari 1994. Masing-masing adalah wakil AAFI dan FES di Jakarta.

42. *Antara*, 25 Juni 1969.

1968, sebagai produk utama konperensi buruh yang disebutkan di atas. Pemerintah memainkan peranan penting dalam pembentukannya. Terlihat dalam kenyataan bahwa yang memimpin adalah Jenderal Sukowati, Ketua Umum Sekber-Golkar saat itu. Tujuan utama BAKERPROBI tampaknya adalah untuk menyalurkan dana bantuan asing kepada organisasi buruh di Indonesia.⁴³ Kontrol Sekber-Golkar atas dana-dana seperti itu tentu dapat meningkatkan kemampuannya untuk mengendalikan serikat buruh yang masih ada. Meskipun demikian BAKERPROBI tidak pernah berjalan dengan baik dan segera terlupakan dalam arus peristiwa di kemudian hari.

Pada saat hampir bersamaan, Menteri Tenaga Kerja Mursalin mengusulkan agar serikat buruh yang ada dipersatukan dalam wadah yang dia sebut Majelis Buruh Indonesia (MBI). Gagasan ini diterima oleh organisasi-organisasi buruh, termasuk SARBUMUSI yang biasanya bersikap lebih skeptis.⁴⁴ Akhirnya wadah ini diresmikan di Istana Negara oleh Presiden Soeharto pada 11 November 1969, dengan sedikit perubahan nama menjadi Majelis Permusyawaratan Buruh Indonesia (MPBI).⁴⁵ Presiden Soeharto menerima dengan baik organisasi tersebut sebagai satu-satunya wadah buruh Indonesia dan meminta sumbangannya untuk keberhasilan Repelita.⁴⁶

Walaupun mendapat sambutan hangat, MPBI pun ternyata tidak mampu berfungsi dengan baik terutama karena persaingan antara unsur-unsur di dalamnya yang berkaitan dengan partai-partai politik yang masih ada sebelum fusi tahun 1973.⁴⁷ Organisasi tersebut

bahkan tidak dapat membuat keputusan tanpa persetujuan semua anggota sehingga akhirnya hanya menjadi semacam kelompok diskusi.⁴⁸ Baru pada bulan Februari 1970 MPBI dapat menghasilkan sebuah Anggaran Dasar organisasi.⁴⁹

Kebebasan relatif yang dinikmati para anggota MPBI merupakan suatu kemenangan kecil bagi organisasi buruh karena Mursalin sebenarnya menginginkan lembaga tersebut agar lebih mudah diatur.⁵⁰ Tetapi apabila itu memang suatu "kemenangan," ia tidak bertahan lama. Kebijakan pemerintah untuk mendirikan KOKAR, yang membuat organisasi buruh kehilangan anggotanya yang pegawai negeri, semakin memperlemah gerakan buruh. MPBI ternyata tidak mampu berbuat apapun untuk melawan kebijaksanaan yang jelas merugikannya.⁵¹ Sekali lagi hanya SARBUMUSI yang mengecam keras pendirian KOKAR, mungkin karena ia kehilangan basisnya yang penting di antara pegawai Departemen Agama. Organisasi itu bahkan melaporkan masalah ini secara resmi pada ILO, suatu perkembangan yang untuk pertama kalinya membawa Orde Baru menghadapi kritik serius dunia internasional terhadap kebijaksanaan perburuhan. Tetapi kritik internasional ini pun tidak mempunyai dampak dalam mengubah kebijaksanaan negara.⁵²

Berbagai inisiatif yang diambil OPSUS di bawah Ali Moertopo pada akhirnya memastikan lenyapnya MPBI pada tahun 1973 dengan didirikannya organisasi baru bernama FBSI. Organisasi terakhir ini kelihatan dirancang

43. *Angkatan Bersendjata*, 21 Oktober 1968.

44. *Nusantara*, 14 Desember 1968.

45. Anggota MPBI adalah, GASBIINDO (Islam), KUBU Pantjasila (kaitan dengan militer), PGRI (SB Guru), KONGKARBU (SOKSI-GOLKAR), GOBSII (Islam), KBM (Nasionalis), SARBUMUSI (Islam), KBIM (Islam), SSPTT (SB Pos, Telegraf, Telekomunikasi), PERKABI (KOSGORO-GOLKAR), KESPEKRI (Protestan), FBI Indonesia (Islam), PORBISI (Islam), KBKI (Nasionalis), SOB Pantjasila (Katolik), SOBRI (Sosialis), GERBUMI (Islam), GSB (Sosialis), IKM (Islam), KBSI (Sosialis) dan KEKARBU (MKGR-GOLKAR).

46. King, *op.cit.*, hal. 187.

47. INDOC, *op.cit.*, hal. 83.

48. Sukarno, *op.cit.*, hal. 8.

49. INDOC, *op.cit.*, hal. 84.

50. Reeve, *op.cit.*, hal. 285.

51. Pemisahan pegawai negeri dari serikat buruh terjadi secara bertahap. Pada tahun 1967, Menteri Dalam Negeri Amir Machmud mendirikan Korps pegawai Departemen Dalam Negeri, KOKARMENDAGRI, sebagai pendahulu KORPRI. KOKAR lain kemudian mulai dibentuk di semua departemen sampai KORPRI ditetapkan oleh Presiden Soeharto sebagai gabungan semua KOKAR. Tugas KORPRI adalah untuk memastikan "monoloyalitas" pegawai negeri, dan karena itu menjadi sangat penting menjamin kemenangan GOLKAR dalam setiap pemilihan umum.

52. Capizzi, *loc.cit.*, hal. 43.

untuk menjadi organisasi yang jauh lebih kohesif daripada MPBI yang tidak bisa diandalkan sebagai suatu instrumen pemerintah.

Lahirnya FBSI

Upaya membentuk wadah buruh yang lebih kohesif sudah dimulai sejak seminar MPBI yang berlangsung pada 21-28 Oktober 1971. Seminar ini dimotori oleh Agus Sudono.⁵³ Dalam kesempatan itu para pemimpin buruh sepakat tentang perlu adanya wadah semacam ini, namun belum ada pembicaraan serius tentang pembentukan organisasi baru. Mungkin waktu itu masih ada asumsi bahwa MPBI masih dapat dirombak agar memenuhi kriteria sebuah organisasi yang kohesif.

Dalam seminar ini, yang diberi dana oleh YTKI dan FES, Agus Sudono melontarkan gagasan bahwa organisasi buruh harus bebas dari kekuatan politik, independen secara keuangan, serta mengutamakan kegiatan di bidang sosial dan ekonomi. Agus Sudono juga menegaskan bahwa restrukturisasi dan pemersatuan organisasi buruh dapat dicapai melalui "social engineering" pemerintah (secara khusus ia menunjuk UU tentang serikat buruh tahun 1955 yang dianggap terlalu liberal). Di samping itu ia juga mengemukakan perlu adanya serikat buruh berlandaskan lapangan industri.⁵⁴

Bahwa restrukturisasi gerakan buruh dianggap harus dilakukan lewat campur tangan pemerintah menunjukkan bagaimana para pemimpin buruh saat itu amat tergantung pada inisiatif negara. Para pemimpin buruh memang sulit mengatasi perbedaan karena persaingan antarpribadi dan antarpantai "cantolan" mereka.⁵⁵ Sehingga untuk menentukan

siapa yang akan tampil sebagai pemimpin utama gerakan buruh pun memerlukan intervensi pemerintah.

Munculnya gagasan serikat buruh berlandaskan lapangan industri memberikan indikasi bahwa riwayat serikat buruh lama yang berhubungan dengan partai politik sudah hampir selesai. Bahwa serikat buruh diharapkan memusatkan diri pada bidang sosial-ekonomi memberi pertanda bagaimana dunia serikat buruh akan berbeda di masa Orde Baru dibandingkan dengan Orde Lama ketika mereka aktif bermain politik. Mengingat kedekatan hubungan Agus Sudono dengan kelompok OPSUS, tidaklah mengherankan apabila gagasan yang dikemukakan-nya juga mencerminkan pendapat yang dimiliki kelompok tersebut.

Tindak lanjut seminar tersebut adalah sidang pleno MPBI yang diadakan pada 24-26 Mei 1972 dan menghasilkan suatu keputusan yang disebut Ikrar Bersama. Dokumen ini menegaskan kembali tekad gerakan buruh untuk mengembangkan orientasi pembangunan dan fungsi sosial ekonominya. Tujuan menyederhanakan bentuk organisasi buruh juga disebutkan.⁵⁶ Namun, ikrar tersebut belum menyatakan perlunya dibentuk organisasi baru. Dokumen ini ditandatangani oleh Adolf Rachman dan Rasyid Sutan Rajamas, tokoh KBM yang berhaluan nasionalis.

Berbeda dengan Agus Sudono, Adolf Rachman lebih mendukung pembentukan suatu organisasi tunggal yang lebih longgar dan tidak secara otomatis mematikan organisasi-organisasi buruh lama. Adolf Rachman mendukung sebuah "konfederasi" tempat organisasi buruh lama yang lebih kuat masih dapat bertahan lewat proses "seleksi alamiah." Dalam rencananya, hanya serikat buruh yang mempunyai anggota paling banyak di dalam satu perusahaan yang akan dibiarkan hadir dalam perusahaan itu. Akhirnya, hanya organisasi yang mempunyai jumlah anggota yang memang nyata besar yang dapat diterima dalam konfederasi. Serikat buruh yang lebih kecil akan terpaksa

53. Wawancara dengan Sjaiful D.P., 25 Maret 1994.

54. Agus Sudono, *FBSI Dabulu, Sekarang dan Yang Akan Datang* (Jakarta: Federasi Buruh Seluruh Indonesia, 1981), hal. 26.

55. Hal ini dibenarkan dalam wawancara dengan Sjaiful D.P. pada 25 Maret 1994. Awaloeddin Djamin memberi contoh kasus yang membuktikan hal serupa. Karena serikat buruh yang ada tidak mampu menentukan siapa di antara mereka yang akan mewakili Indonesia dalam Konperensi ILO pada akhir 1960-an, mereka kemudian meminta Awaloeddin Djamin untuk memutuskannya sebagai Menteri Tenaga Kerja; wawancara dengan Awaloeddin Djamin, 20 Juni 1994.

56. Sukarno, *op.cit.*, hal. 118-119; SPSI, *Bunga Rampai Dalam Lintasan Sejarah Pembangunan* (Jakarta: DPP SPSI dan Perum ASTEK, 1990), hal. 4-5.

membubarkan diri atau bergabung dengan yang lebih besar. Menurutnya, MPBI dapat diarahkan menjadi konfederasi seperti ini, namun rencana tersebut ditolak Ali Moertopo karena akan memakan waktu terlalu lama.⁵⁷

Akhirnya sebuah organisasi yang sama sekali baru kemudian didirikan, yakni FBSI. Pembentukannya ditandai oleh Deklarasi Persatuan Buruh Seluruh Indonesia yang mengumumkan penyatuan semua organisasi buruh dalam satu wadah. Deklarasi tersebut merupakan hasil akhir serangkaian pertemuan yang berlangsung di kantor BAKIN.⁵⁸ Dokumen ini ditandatangani oleh sembilan orang, yaitu Agus Sudono, Rasyid Sutan Rajaman, Oetojo Oesman dari SOKSI, Sukarno dari Departemen Pertanian, Sukijat dari Departemen Dalam Negeri, Sutanto Martoprasono dari SARBUMUSI, Thaheransjah Karim juga dari SARBUMUSI, Sjoftan Hamdani dari GASBI-INDO, dan Radjudin Jusuf dari KBM.⁵⁹

Deklarasi ini menyebutkan pula bahwa sebuah panitia terdiri dari enam orang diberi tugas mengambil langkah yang diperlukan untuk merampungkan pendirian wadah tunggal tersebut. Keenam orang ini adalah Agus Sudono, Sutanto, Rasyid Sutan Radjamas, dan tiga orang lain yang sebenarnya lebih merupakan tokoh GOLKAR atau pejabat pemerintah, yaitu Sukijat, Soekarno, dan Oetojo Oesman.⁶⁰ Keikutsertaan SARBUMUSI secara aktif dalam rencana ini mungkin merupakan contoh gamblang bagaimana tokoh-tokoh buruh waktu itu sudah tidak bisa mengharapkan lagi berkembangnya gerakan buruh yang independen dalam konteks Orde Baru.

Organisasi ini, yang "didirikan" pada 20 Februari 1973 sewaktu penandatanganan

Deklarasi Persatuan, dengan cepat berhasil mengesampingkan MPBI. Sebuah pertemuan diadakan antara para "pendiri" FBSI dengan anggota sidang pleno MPBI pada 27 Februari untuk membahas kedudukan MPBI. Badan Pimpinan Harian Sementara MPBI pada 8 Maret 1973 mengumumkan dukungannya untuk FBSI serta Panitia Enam.⁶¹ Komposisi pengurus FBSI diumumkan tiga hari kemudian, sementara sebuah program kerja dan Anggaran Dasar organisasi dihasilkan pada 20 Maret. Pada 26 Maret, "kekuasaan" secara resmi dialihkan dari MPBI ke FBSI dalam suatu upacara yang dihadiri Menteri Tenaga Kerja Mohammad Sadli.⁶² MPBI diwakili oleh Rasyid Sutan Radjamas, sedangkan FBSI diwakili Ketua Umum barunya, Agus Sudono.

Peralihan memang terjadi secara mulus, namun masih ada beberapa masalah hukum bersifat teknis yang harus dibenahi sebelum FBSI menerima pengakuan resmi dari pemerintah. Sebuah keputusan ditandatangani oleh seorang dirjen Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi pada 11 Maret 1974 yang "mendaftarkan" dan memungkinkan FBSI untuk mendirikan organ-organ vertikal dan horisontal. Setelah itu, serikat buruh lama dianggap tidak ada lagi, walaupun tidak ada perintah resmi pembubaran.⁶³ Dikeluarkan kebijaksanaan yang lebih memperkuat posisi hukum FBSI tatkala Menteri Tenaga Kerja mencabut keputusan Menteri Perburuhan tahun 1955 yang memudahkan pembentukan sebuah serikat buruh.⁶⁴ Keputusan yang baru menetapkan bahwa sebuah federasi baru hanya dapat diakui apabila mempunyai cabang setidaknya di 20 propinsi dan setidaknya terdiri dari 15 serikat buruh sektoral.

Secara teknis FBSI bersifat independen, namun ia menjadi sangat tergantung terhadap sumberdaya dan pengarahannya pemerintah. Akhirnya, para pemimpinnya pun

57. Wawancara dengan Adolf Rachman, 28 Juni 1994. Gagasan lain waktu itu adalah membentuk tiga federasi yang masing-masing mewakili GOLKAR, PDI, dan PPP. Gagasan ini dikemukakan Rasyid Sutan Radjamas dari KBM; lihat, SPSI, *op.cit.*, hal. 14.

58. Wawancara dengan Sutanto Martoprasono, 8 Juni 1994 dan Adolf Rachman, 28 Juni 1994.

59. Adolf Rachman menganggap bahwa upayanya diveto oleh Ali Moertopo. Menurut Rachman, ia semula dipandang sebagai "penghambat" oleh Ali Moertopo, dan kemudian dipaksa mengikuti kehendaknya. Wawancara dengan Adolf Rachman, 28 Juni 1994.

60. INDOC, *op.cit.*, hal. 85.

61. FBSI, 1981, hal. 35.

62. Sadli menghadiri upacara ini sebagai anggota Dewan Penasehat FBSI; lihat, INDOC, *op.cit.*, hal. 86; SPSI, *op.cit.*, hal. 5.

63. Sukarno, *op.cit.*, hal. 15.

64. *Ibid.*, hal. 28-29; Agus Sudono, *FBSI Dabulu, Sekarang*, hal. 18-19.

sebagian besar berafiliasi dengan Golkar. Agus Sudono, yang turut mendirikan PARMUSI (yang semula hendak meneruskan cita-cita MASYUMI) di awal Orde Baru, akhirnya menjadi anggota Golkar. Pada tahun 1978 ia sudah terdaftar sebagai salah satu pimpinan KOSGORO.⁶⁵

Pembentukan FBSI juga berhubungan dengan dinamika politik secara lebih luas. Munculnya Agus Sudono sebagai Ketua Umum organisasi itu, misalnya, berhubungan erat dengan kekuasaan yang dimiliki kelompok OPSUS. Bahwa tokoh seperti Adolf Rachman, misalnya, tidak muncul dalam posisi tersebut, walaupun dia ketua KONGKARBU yang berafiliasi pada SOKSI, mengisyaratkan turunya pengaruh KINO yang dipimpin Jenderal Soehardiman di dalam Golkar. SOKSI memang dibangun oleh AD terutama untuk menghadapi PKI, termasuk di bidang perburuhan, dan setelah lawannya hancur, mungkin dianggap kurang relevan. Pada saat bersamaan, OPSUS di bawah Ali Moertopo semakin menunjukkan kegunaannya dalam kasus intervensi pemerintah ke dalam PARMUSI serta dalam penataan kembali kehidupan kepartaian dan organisasi massa, termasuk dalam bidang perburuhan. Agus Sudono dan Adolf Rachman mempunyai hubungan yang erat dengan elite politik AD, namun kelompok yang "memayungi" Agus Sudono berada dalam posisi jauh lebih kuat.⁶⁶ Jenderal Soehardiman, Ketua SOKSI, bahkan mengeluh bahwa ia tidak diajak berkonsultasi mengenai pembentukan FBSI walaupun dia memimpin KINO yang secara resmi bertanggungjawab untuk urusan perburuhan.⁶⁷

65. Ini adalah KINO yang bertanggungjawab untuk masalah koperasi dan kewiraswastaan; lihat, Soehardiman, *op.cit.*, hal. 174-175; Julien M. Boileau, *GOLKAR: Functional Group Politics in Indonesia* (Jakarta: Centre of Strategic and International Studies, 1983), hal. 61-64.

66. INDOC, *op.cit.*, hal. 86 hanya mencatat bahwa Agus Sudono berafiliasi pada ICFTU yang merupakan organisasi buruh internasional terbesar, sedangkan Adolf Rachman berafiliasi pada WCL yang lebih kecil. Menurut interpretasi ini Sudono ditunjuk untuk menggalang dukungan dari ICFTU.

67. Soehardiman, *op.cit.*, hal. 176.

Kesimpulan

Penataan kembali dunia organisasi buruh masa awal Orde Baru terjadi sebagai akibat hubungan yang kompleks antara pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan politik. Artinya, kebijaksanaan perburuhan awal Orde Baru tidak semata-mata dibentuk oleh tuntutan agenda ekonomi waktu itu, walaupun kehadiran suatu gerakan buruh yang lemah, dapat mudah dikontrol dan secara ideologis moderat, sangat sesuai dengan keperluan menarik modal asing. Pertimbangan-pertimbangan politik pun turut membentuk kebijaksanaan tersebut, khususnya tujuan mencegah kemunculan kembali elemen-elemen radikal dalam gerakan buruh dan, secara lebih umum, untuk membatasi ruang gerak tiap organisasi yang bersifat massal. Dalam hubungan ini, pengekangan terhadap organisasi buruh mempunyai sedikit hubungan langsung dengan keperluan strategi industrialisasi substitusi impor (ISI) waktu itu, misalnya.

Dalam kaitan politik inilah penataan kembali dunia perburuhan terjadi bersamaan dengan restrukturisasi politik yang kemudian membawa pada berdirinya sistem yang disebut "korporatisme eksklusiver." FBSI dibentuk sebagai salah satu instrumen dalam sistem ini, dan karena itu sejak awal lebih diarahkan untuk mendemobilisasi daripada memobilisasi buruh sebagai suatu kekuatan sosial politik. Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI), yang dibentuk pada tahun 1985 sebagai pengganti FBSI, lebih diarahkan lagi untuk menjalankan fungsi-fungsi kontrol dan demobilisasi tersebut. Dengan dorongan Mennaker Sudomo (mantan Pangkopkamtib), sebuah struktur organisasi yang lebih hierarkis dan bersifat "komando" dilahirkan. Ciri khususnya adalah penghapusan serikat buruh lapangan industri yang digantikan oleh "departemen-departemen" yang dapat lebih dikendalikan secara terpusat.

Kurang populernya SPSI di kalangan buruh mungkin tercermin dalam banyaknya eksperimen tingkat bawah akhir-akhir ini untuk berorganisasi di luar lembaga tersebut. Di samping itu, pada tahun 1990-an terjadi peningkatan sangat tajam aksi pemogokan buruh, walaupun "konflik" secara resmi dianggap bertentangan dengan nilai-nilai

yang terkandung dalam HIP. Tentunya hal ini cukup merisaukan pemerintah, terutama karena era paska-boom minyak yang amat membutuhkan investasi modal asing di sektor ekspor yang padat karya.

Belakangan, kata "Federasi" kembali dicantolkan kepada SPSI dengan dibangun kembalinya sebuah struktur organisasi yang melibatkan serikat buruh lapangan industri. Harapan yang sering diucapkan adalah agar

organisasi "baru" ini (FSPSI) dapat lebih mengikuti perkembangan zaman dengan menyalurkan aspirasi buruh yang sudah semakin banyak dan sadar akan hak-haknya. Suatu kesulitan yang akan dihadapi oleh FSPSI dalam memenuhi harapan itu adalah kenyataan bahwa ia masih bekerja dalam konteks sistem "korporatisme ekslusiner" yang menurut logika paling dasar lebih mengutamakan kontrol daripada penyaluran aspirasi. ●



MEMBANGUN MANUSIA HOLISTIK MENINGKATKAN PRODUKTIVITAS RAKYAT

Pembangunan dalam PJP II mulai melaksanakan "model sumber daya manusia": Meningkatkan peran serta, efisiensi dan produktivitas rakyat.

Tapi, bagaimana kaitannya dengan "model pertumbuhan ekonomi tinggi" dan "model pemerataan dengan pertumbuhan"?

Diperlukan perubahan paradigma : dari melihat sektoral ke arah integral, dengan



konsep manusia holistik. Lalu, apa ciri pokok manusia holistik?

Mutu masyarakat seperti apa yang ingin ditingkatkan? Sejauh apa perhatian perlu diberikan kepada unsur manusia sebagai penguasa pembangunan?

Sebuah buku rujukan tentang ekonomi sumber daya manusia yang perlu dibaca para administrator, eksekutif dan manajer di sektor swasta dan pemerintah.

EKONOMI SUMBER DAYA MANUSIA

TEORI DAN KEBIJAKAN

Sayuti Hasibuan

224 hal. Rp. 14.500,-

Dapatkan di Toko Buku Anda. Pesanan langsung
sertai ongkos kirim 10% (minimum Rp. 2000,-) Ke:

PT Pustaka LP3ES Indonesia

Jl. S. Parman 81, Jakarta 11420

Telp: 5663527 Fax : 5683785