

LABOUR POLEMIC AND COMPARISON OF INDONESIAN LABOUR POLICIES

POLEMIK PERBURUHAN DAN PERBANDINGAN KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN INDONESIA

Maisaroh Choitunnisa
Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Email Correspondence: maisarroh@gmail.com

ABSTRACT:

Labor and social development are interdependent in terms of employment absorption directly to the reduction of unemployment, and alleviating poverty. There is some labor problematics in Indonesia, the urgent one is discrimination of women workers. The duality of the labor sector is also an important concern as it relates to the government's focus on realizing integrated economic's development. In addition, government regulatory implementation still contains inconsistencies between national and international regulation and the existence of misappropriation due to impacts of decentralization. Thus, comparison between Indonesia and other countries workers condition might be used for further development view.

Keywords: labor, policy, labor, gender

ABSTRAK:

Tenaga kerja dan pembangunan sosial saling terkait dilihat dari adanya penyerapan tenaga kerja berdampak langsung kepada pengurangan angka pengangguran, dan berakhir pada turunnya angka kemiskinan. Banyaknya problematika di sektor tenaga kerja di Indonesia diantaranya adalah masih adanya diskriminasi yang di dapatkan tenaga kerja wanita. Dualitas sektor tenaga kerja juga menjadi sorotan penting karena berkaitan dengan fokus pemerintah untuk mewujudkan pembangunan terintegrasi. Selain itu implementasi regulasi pemerintah masih mengandung inkonsistensi antara regulasi nasional dan internasional serta adanya penyelewengan pelaksanaannya karena dampak desentralisasi. Sehingga perbandingan kondisi ketenagakerjaan di Indonesia dan negara lain dapat digunakan sebagai pandangan pembangunan kedepannya.

Kata Kunci: buruh, kebijakan, tenaga kerja, gender

Article Info

Received	:	July 2022
Accepted	:	January 2023
Published	:	January 2023
DOI	:	https://doi.org/10.30872/psd.v4i1.49

Copyright and License

Authors retain copyright and grant the journal right of first publication with the work simultaneously licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#) that allows others to share the work with an acknowledgment of the work's authorship and initial publication in this journal.



1. PENDAHULUAN

Dinamika ketenagakerjaan di dunia ini tidak bisa dilepaskan dari pembangunan ekonomi pada tiap-tiap negara. Terlebih dengan adanya *United nation Sustainaibility Development Goals* (UN SDGs) yang salah satunya mengusung goal memberikan kesejahteraan kepada tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi. Tujuan UN SDGs ini adalah mengentaskan kemiskinan melalui integrasi aspek-aspek penunjang pembangunan keberlanjutan. Jika menilik pada angka kemiskinan yang ada di Indonesia, dari tahun ke tahun mengalami pengurangan secara signifikan. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) yang dilasir dari laman website resminya (www.bps.go.id), kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran (*basic needs approach*). Pengentasan kemiskinan oleh pemerintah semakin menuai hasil yang baik. Berikut adalah grafik yang menggambarkan pertumbuhan ekonomi dan angka kemiskinan di Indonesia.

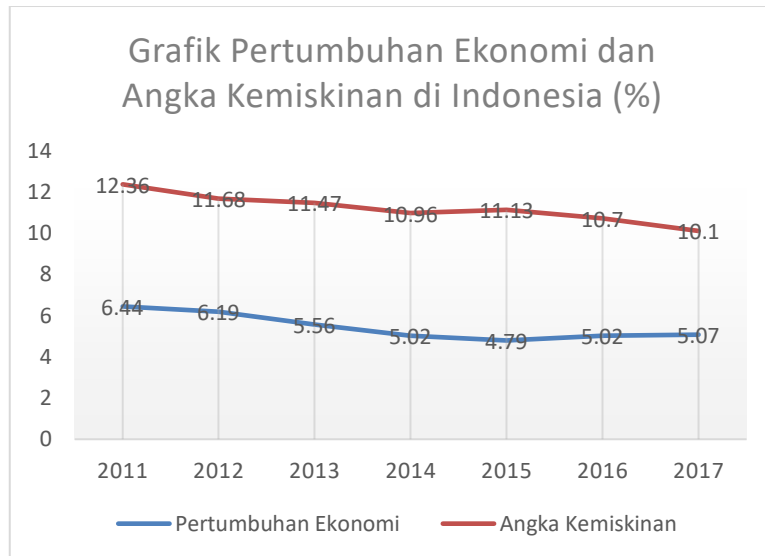


Figure 1. Grafik Pertumbuhan Ekonomi dan Angka Kemiskinan di Indonesia, sumber: BPS 2018

Jika dilihat dari grafik di atas, kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan hingga mencapai 10,1% pada tahun 2017. Di garis yang lain terlihat bagaimana pertumbuhan ekonomi dalam persentase justru mengalami penurunan. Pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai titik terendahnya pada tahun 2015. Penurunan yang dapat dikatakan cukup drastis ini menurut ILO (2015:1) disebabkan oleh penurunan harga komoditas global dan penurunan ekspor. Sedangkan pada tahun yang sama angka kemiskinan yang pada tahun 2014 menyentuh 10,96% kemudian naik menjadi 11,13% dan kembali turun pada tahun setelahnya. Hal ini dapat diartikan jika pertumbuhan ekonomi memiliki kaitan erat dengan angka kemiskinan di Indonesia. Adapun penurunan angka kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan karena tiga hal yaitu implementasi program kemiskinan yang dicanangkan pemerintah terus dikembangkan, adanya kenaikan upah bagi pekerja yang memiliki keterampilan rendah dan adanya penurunan volatilitas harga pangan (ILO, 2015:23). Hal ini membuat akses terhadap lapangan pekerjaan yang memiliki ruang cukup untuk masyarakat miskin menjadi penting.

Salah satu dinamika yang berpengaruh kuat dalam pembangunan ekonomi negara adalah dinamika di bidang penduduk dan ketenagakerjaan. Pada dasarnya pembangunan negara merupakan pembangunan terintegrasi dan didominasi oleh pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial pengaruh utama pembangunan tetap terletak pada faktor pertumbuhan ekonomi. Begitu pula dengan keterkaitan antara faktor tersebut dengan peluang kerja yang tersedia di sebuah negara. Di Indonesia dalam kenyataannya hakikat manusia dalam bekerja telah tertuang dalam Undang-undang No.13 Tahun 2003: “Setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat”. Hal ini menyebabkan hampir semua lapangan kerja di Indonesia semakin lama semakin sempit untuk dimasuki tenaga kerja yang membengkak seiring berjalannya waktu. Persaingan yang ketat mensyaratkan berbagai kualifikasi dalam memasuki dunia kerja sehingga secara umum banyak masyarakat yang tersisih karena tidak memiliki posisi tawar yang baik dari segi pendidikan maupun ketrampilan.

Pertumbuhan ekonomi dan upah minimum pada dasarnya sangat erat kaitannya dengan kegiatan ekspor impor yang dilakukan oleh sebuah negara. Robertson (2016:7) menyebutkan Bangladesh misalnya, penentuan upah minimum menjadi faktor penting penentu peningkatan ekspor di sana, begitu pula di Viet Nam, dan

Madagaskar. Secara khusus disebutkan pula jika upah di Viet Nam meningkat dengan lambat sementara ekspor negara meningkat, yang mana kemungkinan ikut berkontribusi dalam pertumbuhan industri berkelanjutan yang ada di negara tersebut.

Adapun di negara seperti Indonesia, Yusoff (2014:3) menjelaskan ekspor Indonesia masih sangat bergantung pada sektor berbasis sumber daya, dengan industri padat karya yang diabaikan, telah meninggalkan negara ini tanpa sektor teknologi tinggi yang mapan. Hal ini berkaitan dengan kondisi dimana sebagian besar buruh pekerja yang ada di Indonesia masih merupakan buruh dengan kualitas sumber daya manusia rendah, kemudian dituntut untuk bekerja dalam sektor berbasis sumberdaya dan belum memiliki kemampuan untuk berkembang menuju penggunaan teknologi yang optimal sehingga ruang pekerjaan yang membutuhkan kemampuan tingkat tinggi diisi oleh tenaga kerja asing. Untuk itu pemerintah melakukan banyak upaya dalam mengintegrasikan antara kualitas dan kuantitas tenaga kerja dalam negeri.

Adapun untuk mengurangi problematika kemiskinan dan pengangguran di Indonesia, salah satu sektor yang dikejar pertumbuhannya oleh pemerintah Indonesia adalah pasar tenaga kerja untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Menurut ILO (2015: X), pasar tenaga kerja di Indonesia pada tahun 2014-2015 mengalami pertumbuhan dan mampu mengurangi angka pengangguran terbuka secara signifikan. Tercatat pada tahun 2014 angka pengangguran berkisar pada kurang dari 6% dan pada akhir tahun 2015 telah berkurang menuju angka 5%. Pertumbuhan ini terkait dengan upaya peningkatan pendapatan masyarakat sehingga harapannya ketika angka pengangguran berkurang maka angka kemiskinan juga dapat mengikuti.

Namun untuk mengembangkan pasar tenaga kerja dan memenuhi tuntutan kualitas tenaga kerja yang semakin meningkat dari waktu ke waktu, pemerintah Indonesia harus meninjau lebih lanjut dinamika yang terjadi pada sektor tenaga kerja. Ketidadaannya usaha pemerintah yang optimal dalam sektor tenaga kerja tentunya berdampak pada tenaga kerja Indonesia yang terdiskriminasi. Untuk itu pentingnya mengevaluasi proses pengoptimalan komposisi pembangunan sumber daya manusia dalam penyerapan pasar tenaga kerja seperti kebijakan dan aturan ketenagakerjaan. Adapun yang menjadi sorotan dalam penulisan ini adalah bagaimana bentuk disintergrasi yang terjadi dalam sektor tenaga kerja di Indonesia.

2. METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah telaah kepustakaan. Hart (dalam Cronin:4) menjelaskan bahwa telaah pustaka merupakan analisis obyektif yang menggunakan sumber kajian ilmiah ataupun non-ilmiah lain yang relevan dengan topik yang sedang ditulis. Pengumpulan data ini melalui pemanfaatan sumber-sumber data sekunder, seperti buku, jurnal, dan artikel. Pemilihan metode ini didasari pada efisiensi waktu dan analisis bercakupan luas.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Jika melihat sekilas kondisi tenaga kerja Indonesia pada masa sebelumnya, pada tahun 1990-an ketika krisis ekonomi Asia, Indonesia mampu mempertahankan tenaga kerja dan pengangguran agregat dengan mensubstitusi pekerjaan berkualitas rendah di sektor pertanian dengan pekerjaan berupah lebih baik. Pada masa sekarang, pekerjaan dengan kualitas rendah seringkali dianggap tidak masuk pada pasar kerja, disisi lain lapangan pekerjaan pada industri manufaktur dinyatakan semakin meluas dengan upah lebih baik. Namun hal ini membuat kondisi pasar tenaga kerja di Indonesia mendapatkan masalah (Allen, 2016:10-11). Sejak pertengahan 2014 telah banyak perhatian media dan diskusi politik tentang berkurangnya peluang pekerjaan di sektor manufaktur. Keadaan ini disebabkan banyaknya perusahaan manufaktur multinasional mulai terbatas dengan aturan ekspor dan kemudian dicabut izin operasinya. Meskipun tidak mempengaruhi peningkatan pengangguran agregat secara tajam, namun kondisi ini cukup berpengaruh pada pasar tenaga kerja dalam negeri.

Menilik proses perkembangan sektor tenaga kerja di Indonesia, pada awal rencana pengembangan lima tahun pertama yang dicanangkan pemerintah adalah menggerakkan persentase total angkatan kerja sektor pertanian menuju sektor nonpertanian. Hal ini dapat dibandingkan dengan negara-negara paling maju, dimana mereka dicirikan pertumbuhan ekonomi yang cepat, tenaga kerja cenderung bergerak secara bertahap dari sektor pertanian ke sektor manufaktur dan jasa. Dampaknya adalah angkatan kerja partisipasi dalam sektor non-pertanian, khususnya di bidang manufaktur dan sektor jasa, telah meningkat secara konsisten. Di sisi lain, sektor pertanian dianggap menjadi kurang penting dan mengalami pertumbuhan kecil. Hasil dari tren ini adalah berubahnya komposisi tenaga kerja, di mana menunjukkan sektor industri secara bertahap akan menjadi sektor ekonomi utama di Indonesia jangka waktu penyerapan tenaga kerja. Artinya, lapangan pekerjaan di sektor nonpertanian akan semakin bertambah, dan tuntutan untuk bersaing antar tenaga kerja juga semakin meningkat.

Suseno (2013:3) menjelaskan jika isu ketenagakerjaan memiliki akar yang kuat dari pemikiran *marxist*. Melalui *Das Capital*-nya dan *Manifesto Communist*-nya, Karl Marx menjadi konseptor pertama tentang kaum buruh, walaupun Karl Marx sendiri belum pernah memimpin aksi kaum buruh tetapi pada akhir abad ke-19 pemikiran Marx menjadi pedoman ideologis perjuangan kaum buruh. Dalam tradisi Marxist Lama, isu

perjuangan ketenagakerjaan pada awalnya hanya seputar masalah hubungan produksi antara kaum pemodal dengan kelas pekerja. Kenaikan upah dan pengurangan waktu jam bekerja menjadi isu yang diperjuangkan oleh kaum buruh. Nilai lebih atas sebuah barang yang berbanding terbalik dengan nilai upah pekerja menjadi isu kritis yang selalu diangkat oleh kaum buruh.

Pada dasarnya hubungan buruh sebagai tenaga kerja dan pemberi kerja hanyalah sebatas siapa yang bekerja dan siapa yang memberi upah. Engel (dalam Zuhdan, 2014:275) Para pekerja upahan menjual tenaga kerjanya kepada para pemilik tanah, pemilik pabrik dan alat-alat kerja. Seorang pekerja menggunakan sebagian waktu kerjanya untuk menutup biaya hidupnya dan keluarganya (mendapat upah), sebagian lain waktu kerjanya digunakan tanpa mendapat upah, semata-mata hanya mendatangkan nilai lebih untuk para pemilik modal yang mana merupakan sumber keuntungan, sumber kemakmuran bagi kelas pemilik modal.

Adanya hubungan atau relasi negara dan kelas pekerja menurut pandangan Marxist Lama hanyalah alat kelas dominan (Mendel, 2013:9). Negara juga menjadi sebuah alat pemaksa fisik dari kepentingan kaum borjuis. Negara tidak akan pernah memihak kelas pekerja, karena negara hanyalah sarana produksi kelas borjuis untuk mempertahankan *status quo* mereka. Lebih lanjut, tradisi pemikiran Marxist Lama tidak setuju negara menjadi wadah akhir dari tujuan masyarakat karena tujuan akhir dari sebuah masyarakat adalah masyarakat komunis tanpa kelas. Hingga kini hubungan antara negara, pemerintah, dan tenaga kerja masih berada dalam posisi yang tidak seimbang. Dimana posisi pekerja seringlaki masih tidak diuntungkan oleh kebijakan yang dicanangkan pemerintah.

3.1. Dualisme Sektor Ketenagakerjaan

Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja dalam suatu sistem ekonomi sebuah negara dapat dicapai dengan satu dari dua cara. Pertama, produktivitas tenaga kerja bisa tumbuh dalam sektor ekonomi melalui akumulasi modal, perubahan teknologi, dan keterampilan peningkatan pekerja. Kedua, tenaga kerja dapat bergerak di berbagai sektor, dari sektor dengan produktivitas rendah (misalnya, pertanian) ke sektor-sektor dengan produktivitas tinggi (misalnya, industri manufaktur), dan meningkatkan produktivitas tenaga kerja secara keseluruhan dalam perekonomian (McMillan dan Rodrik dalam Tambunan, 2017:501). Untuk kondisi di Indonesia, dilema antara perkembangan zaman menjadi titik tumpu yang tidak bisa dipindahkan. Adanya perbedaan kondisi lingkungan di kota dan desa membuat sistem jaminan tenaga kerja juga mengalami distorsi secara signifikan. Sebagai contoh adalah berkembangnya teknologi pada berbagai jenis pekerjaan. Banyak masyarakat yang belum menguasai teknologi sehingga ketika mereka dihadapkan pada tuntutan pekerjaan kemudian mereka tidak mampu. Sedangkan pada sisi lainnya, perkembangan teknologi ini menjadi salah satu ciri adanya pertumbuhan produktivitas tenaga kerja. Jika disimpulkan secara sederhana maka produktivitas tenaga kerja di Indonesia masih belum berjalan secara baik atau hanya bergerak pada daerah kota yang masyarakatnya telah terbiasa menghadapi teknologi. Hal yang sama juga terjadi ketika tenaga kerja Indonesia dihadapkan dengan pilihan untuk bergerak dari sektor produktivitas rendah ke tinggi, dimana pada kondisi ini membuat tingginya angka migrasi desa ke kota. namun ketika ditilik lebih lanjut, adanya migrasi ini justru menimbulkan masalah baru seperti meningkatnya angka pengangguran di kota, dan munculnya daerah-daerah kumuh sebagai eskresi tidak terserapnya sumber daya manusia dengan kualitas rendah yang berasal dari desa.

Di Indonesia, adanya dualisme antara sektor formal dan informal dalam pekerjaan juga jelas masih terasa. Meskipun sektor formal digadang-gadangkan memiliki nilai lebih dalam membuka lapangan pekerjaan, namun sektor informal masih memainkan peran besar dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia dan membuka lapangan kerja. Ghose et al. (dalam Tambunan, 2017:506) berpendapat bahwa di negara-negara seperti Indonesia dengan jenis karakteristik dualisme pasar kerja, peningkatan kondisi kerja harus tercermin dari peningkatan simultan dalam bagian pekerjaan formal dalam total pekerjaan (atau tingkat pertumbuhan pekerjaan formal harus lebih besar dari angkatan kerja), dan penurunan sektor non-formal atau penurunan setengah pengangguran di sektor informal. Artinya, peningkatan peluang pasar tenaga kerja di sektor formal dianggap menjadi ciri pertumbuhan ekonomi negara dan sebaliknya harus ada penurunan jumlah penyerapan tenaga kerja pada sektor informal.

Gambaran kondisi ketenagakerjaan di Indonesia ini menjadi potret bahwasanya pemerintah memiliki tugas memberikan keseimbangan dalam penyerapan tenaga kerja di dua sisi yaitu sektor formal dan non-formal, serta sumber daya manusia di desa dan kota. Adapun keseluruhannya memiliki karakteristik yang berbeda. Kegagalan pemerintah dalam mewujudkan keadilan bagi semua sektor pekerjaan tentunya akan berdampak pada potensi meningkatnya angka pengangguran dan ketidakberdayaan masyarakat, dimana nantinya juga memiliki pengaruh besar pada angka kemiskinan.

3.2. Perempuan Dan Anak Sebagai Tenaga Kerja

Di Asia khususnya Asia Tenggara dan Asia Selatan, perbedaan kaum laki-laki dan perempuan berdasarkan gender terasa kuat. Broadbridge dan Hearn (dalam Steyn, Elanie dan White. 2010:261) menjelaskan sebagai contoh di Asia Selatan banyak sistem dan lingkungan yang didominasi laki-laki, dimana hal tersebut berpengaruh pada hubungan mereka dengan perempuan terdekatnya. Selain itu, Jyoti (dalam Steyn,

Elanie dan White, 2010:261) menyebutkan hambatan agama dan budaya membatasi keterbukaan kultur masyarakat terhadap perubahan sosial pada diri perempuan di dunia, dan oleh karena itu membatasi kemajuan mereka. Sosialisasi kultural pada generasi muda mengajarkan adanya stereotip gender (Gupta dan Bhawe dalam Mark, 2014: 3), dan perempuan kekurangan *role-model* dalam dunia pekerjaan (Klyver dan Grant dalam Mark, 2014: 3).

Berkembangnya peran perempuan dalam pembangunan ini tidak terlepas dari tingkat pendidikan yang semakin meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini tentunya berpengaruh besar pada peluang berkontribusi mereka dalam pembangunan masyarakat. Meskipun masih menuai banyak pro dan kontra khususnya pada bidang budaya dan agama, kemajuan kaum perempuan dapat membuat posisi tawar mereka membaik dari waktu ke waktu. Bukan hanya pendidikan, peran perempuan dalam dunia pekerjaan juga mulai terlihat dari banyaknya perempuan yang bekerja baik di sektor formal maupun informal. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) menunjukkan TPAK laki-laki hasil Sakernas Februari 2017 di D.I Yogyakarta sebesar 81,07 persen dan TPAK perempuan sebesar 63,29 persen (Berita Resmi Statistik BPS DIY, 2017:2). Artinya, budaya yang memperlihatkan bahwa tugas dan tanggungjawab perempuan hanya di rumah dan menjaga anak semakin berkurang. Mereka kemudian memiliki hak dan akses untuk memenuhi kebutuhan materi untuk dirinya sendiri ataupun orang lain sehingga posisinya dalam keluarga turut meningkat.

Meskipun telah banyak perempuan yang berkecimpung pada dunia kerja formal, namun tenaga kerja perempuan masih diperlakukan sebagai pekerja yang fleksibel dan terpinggirkan. Bukan hanya dipandang sebagai negara yang memiliki masalah dengan tenaga kerja perempuan, Indonesia dimata dunia internasional juga masih memiliki permasalahan dengan buruh anak. Hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintahnya dalam menentukan regulasi yang membela kepentingan tenaga kerja marjinal seperti perempuan dan anak (Miles, 2015:8-9).

Melihat perkembangan pembangunan dan ekonomi negara lain dan dikaitkan dengan kondisi buruh perempuan dan anak dengan perbandingan kondisi negara yang tidak jauh berbeda dengan Indonesia adalah India. India mampu mempertahankan perekonomiannya di angka stabil dalam rentan waktu yang lama, didukung oleh fundamental perekonomian yang kuat dan tingkat tabungan domestik yang tinggi (Kusum, 1963). Keadaan ini membawa India ke peringkat 4 dari segi Paritas Daya Beli (PPP). Kebijakan pemerintah India dengan menggiatkan konsumsi produk dalam negeri sehingga keseimbangan dan pertumbuhan ekonomi yang terjadi meminimalisir keborosan terhadap produk luar. Mengingat banyak industri yang berdiri di negara ini, India tidak menyalahgunakan kesempatan ini baik dalam produksi ekspornya hingga menjadikan India secara produksi lebih baik dari Indonesia. Namun begitu, pemerintahan India belum berniat melakukan politik ekonomi *dumping* karena masih banyaknya kebutuhan yang bisa didapatkan dari negara-negara sekitarnya. Selain itu India juga membantu perekonomian masyarakatnya baik dengan simpan pinjam maupun bantuan langsung tunai.

Keberadaan sektor-sektor industri yang baru berkembang di India membutuhkan banyak tenaga kerja yang mampu dibayar dengan upah yang rendah. Banyaknya jumlah pekerja anak yang berada di seluruh wilayah India terjadi semenjak keberadaan industri mulai masuk dan dianggap membantu perekonomian India. Terjadinya kelonggaran terhadap kebijakan industri dan usaha pada tahun 1984, dianggap mampu mengangkat perekonomian India (Tegela dalam Sagung, 2015:3). Adanya perlakuan memperkerjakan anak dibawah umur diperkirakan lebih menguntungkan dibanding memperkerjakan orang dewasa bagi sektor industri. Alasan dipilihnya anak-anak dibandingkan orang dewasa karena tenaga mereka dianggap murah dan tangan mereka dianggap lebih mampu bergerak lebih cepat sehingga dapat menguntungkan bisnis mereka.

Di Indonesia, masih banyak ditemukan kasus tentang pekerja anak yang terlantar. Berbagai studi dan pengamatan mengenai pekerja anak di sektor industri formal (pabrik, perkebunan, dan perikanan) menyimpulkan bahwa mereka bekerja dengan kondisi jam kerja panjang, berupah rendah, menghadapi risiko kecelakaan kerja dan gangguan kesehatan, atau menjadi sasaran pelecehan/penindasan dan kesewenang-wenangan orang dewasa. Sofian (1997:61) menjelaskan jika pekerja anak informal di perkotaan yang lebih dikenal sebagai anak jalanan juga dilaporkan berada dalam kondisyang lebih rentan terhadap eksploitasi, kekerasan, kecanduan obat bius, dan pelecehan seksual.

Kondisi pekerja perempuan dan anak di Indonesia terlihat masih memprihatinkan dengan berbagai problematika seperti perbandingan upah yang tak adil dengan laki-laki dan kemampuannya yang hampir selalu dipandang lebih rendah daripada laki-laki. Sedangkan pada kasus pekerja anak, seringkali yang ditemukan bahwa hal ini menjadi legal ketika anak dianggap bekerja membantu orangtuanya, dengan posisi tanpa dibayar dan beban pekerjaan setara dengan orang dewasa. Hal ini menunjukkan bahwa di Indonesia membutuhkan implementasi regulasi terkait tenaga kerja perempuan dan anak, dimana budaya masih berkedudukan sebagai faktor ketidakadilan.

3.3. Buruh Dan Konfrontasi Regulasi

Bukan hanya berkaitan dengan kebutuhan tenaga kerja dan sumberdaya saja, namun kesejahteraan buruh juga menjadi sorotan setiap negara untuk meningkatkan kondisi sosial ekonominya. Di banyak negara maju contohnya, memberikan upah minimum sudah menjadi hal yang tidak etis sehingga pemberi kerja juga harus mempertimbangkan anggaran lain untuk keluarga dan kebutuhan keluarga pekerjanya. Sedangkan di negara berkembang, masalah perburuhan masih berkuat pada kebijakan upah minimum dan tunjangan keluarga yang pada dasarnya masih belum mampu diperjuangkan di beberapa daerah. Isu tentang ketenagakerjaan sudah menjadi masalah lama yang dihadapi oleh Indonesia dan belum mendapatkan penyelesaian yang optimal. Aturan yang dibuat oleh pemerintah untuk menunjang kesejahteraan buruh seringkali menuai banyak dampak di sektor lainnya sehingga membutuhkan solusi alternatif yang mampu mengakomodasi kepentingan setiap pihak.

Menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, buruh disamakan dengan pekerja. Hal itu dapat dibaca seperti tertulis pada pasal 1 ayat 3 yang berbunyi: “Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain”. Di bawah regulasi ini, upah minimum ditentukan oleh keputusan tingkat provinsi berdasarkan rekomendasi pemerintah kabupaten. Perwakilan dari pengusaha, pekerja dan pemerintah di dewan upah setempat menegosiasikan besaran upah minimum, yang kemudian diterima atau ditolak oleh pemerintah provinsi. Selain upah minimum umum, pemerintah juga menetapkan mekanisme untuk menetapkan upah minimum sektoral. Sistematis penentuan upah secara tripartit bagi pekerjaan formal, diatur Peraturan Menteri No.7 Tahun 2013 tentang Upah Minimum. Negosiasi yang dilakukan oleh pengusaha dan pekerja mempertimbangkan jaminan keamanan saat bekerja yang belum tertuang pada UU No.13 Tahun 2003.

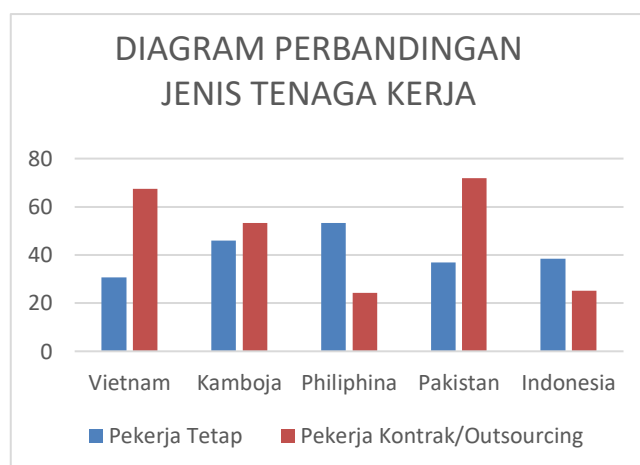


Figure 2. Diagram Perbandingan Jenis Tenaga Kerja, sumber: Nguyen. 2016. Non-standard forms of employment in some Asian countries: A study of wages and working conditions of temporary workers. ILO

Sesuatu unik dari diagram diatas gambaran tren jenis pekerjaan di Indonesia dan Filipina, di mana secara umum, tingkat pekerjaan tetap di Filipina tetap cukup tinggi. Sedangkan di Indonesia pada tahun tersebut selisih jumlah tenaga kontrak dengan tetap tidak begitu tinggi. Hassan dan Jandoc (dalam Nguyen, 2016:5) menyebutkan pekerja kontrak yang bekerja secara harian, mingguan atau musiman di Filipina dianggap sebagai pekerjaan biasa. menemukan bahwa di Filipina pada tahun 2006, pekerja tetap mendapatkan rata-rata 51 persen lebih tinggi daripada pekerja biasa. Sedangkan di Indonesia, rasio upah adalah 83,3 persen untuk pekerja kontrak jangka tetap dan 73,8 persen untuk pekerja *outsourcing* dibandingkan dengan pekerja tetap mereka. Dari hal ini dapat dilihat bahwa di Indonesia pekerjaan tetap masih memiliki ruang yang tinggi. Hal ini terlihat dari lebih banyaknya masyarakat yang bekerja secara tetap. Meski begitu aturan tenaga kontrak juga perlu diperhatikan agar nantinya jika lapangan pekerjaan tetap sudah berkurang maka ada perlindungan atas tenaga kerja kontrak yang optimal.

Di Indonesia, pemerintah memiliki regulasi yang mengatur pekerjaan *outsourcing* dengan Peraturan Menteri No. 19 tahun 2012 tentang Ketentuan Pekerjaan *Outsourcing*. Pada aturan ini pemerintah membatasi praktik *outsourcing* dan penggunaan kontrak jangka waktu tetap dengan tujuan melindungi tenaga kerja yang terserap di sektor pekerjaan *outsourcing* agar tetap mendapatkan perlindungan. Selain itu aturan ini juga mengurangi penyelewengan agen-agen *outsourcing* yang hingga kini masih menjadi problematika tersendiri di dunia ketenagakerjaan.

Namun dari sektor tenaga kerja sendiri, terdapat polemik tentang upah minimum buruh. Squire (dalam Hendrastomo, 2010:11) menjelaskan, penentuan upah minimum merupakan ciri intervensi negara pada pasar tenaga kerja di banyak negara berkembang. Adanya kebijakan upah minimum ini sebagai upaya pemerintah

menekan angka kemiskinan pada sektor tenaga kerja. Hingga saat ini kebijakan upah minimum secara struktural dinilai menguntungkan pengusaha karena beberapa alasan yaitu, pertama, nominalnya masih dibawah upah riil dimana tuntutan bekerja dalam waktu yang lebih panjang namun pendapatannya tidak sesuai. Kedua, tidak ada alat kontrol untuk mengoptimalisasi upah minimum sehingga pengusaha bebas menentukan upah buruhnya. Ketiga, penentuan upah minimum masih di dominasi oleh pemangku kepentingan. Ini menjadi salah satu contoh bahwa kemiskinan buruh masih terikat oleh kebijakan pemerintah yang ternyata tidak ramah pada buruh itu sendiri.

Dalam kasus aksi buruh yang terjadi ketika penuntutan upah minimal dapat dilihat jika buruh, perusahaan, dan pemerintah merupakan segmen yang berbeda dan membuat sebuah lembaga tersendiri sebagai kelompok yang memiliki kepentingan. Buruh disini merupakan bagian dari sebuah perusahaan, namun bekerja dibawah integrasi dari manajemen perusahaan itu sendiri. Sedangkan pemerintah merupakan segmen yang berada di dua titik berbeda, yang pertama keberadaannya sejajar dengan perusahaan untuk melakukan negosiasi, dan yang kedua kedudukannya diatas perusahaan sebagai tempat dan penentu regulasi atas tempat berdirinya perusahaan. Demo dan aksi mogok kerja yang dilakukan buruh merupakan dampak dari sifat dominasi yang dibuat oleh perusahaan sebagai pemilik modal. Mereka sebenarnya ingin memperjuangkan hak-hak mereka sebagai buruh, tetapi bukan untuk membaurkan diri mereka dengan manajemen perusahaan karena jika dilihat dari Teori Konflik, konflik yang terjadi hanyalah sebagai upaya perjuangan kepentingan tanpa membiaskan batasan diri mereka sebagai buruh. Keadaan ini memang benar jika terjadi bukan semata-mata karena perusahaan yang memberikan upah, tetapi juga akibat dari pemerintah yang tidak mampu menyediakan fasilitas murah untuk rakyatnya. Jika pemerintah mampu menekan harga dari sektor ekonomi, maka kenaikan upah bukan menjadi hal yang diperjuangkan oleh buruh. Sehingga perusahaan disini juga merasa tertekan karena mereka yang kedudukannya juga berada di bawah pemerintah ternyata tidak bisa merugi karena dana produksi yang mereka keluarkan dapat melambung tinggi.

Selain itu, kondisi upah minimum buruk nyatanya juga diterima pekerja yang bekerja di informal dengan jam kerja yang terlampau panjang. Pekerjaan-pekerjaan ini pada dasarnya sering dikaitkan dengan ketidakamanan, kondisi yang berbahaya dan bayaran rendah justru membuat mereka berusaha lebih keras untuk mendapatkan bayaran lebih. Adapun yang mereka lakukan adalah dengan meningkatkan intensitas kerja atau jumlah jam kerja atau dengan terlibat dalam banyak pekerjaan (Bluestone & Rose dalam Nguyen, 2016:9). Di Asia negara-negara, beberapa bukti menunjukkan bahwa pekerja dengan pekerjaan yang tidak stabil cenderung memiliki jam kerja yang panjang dan diperpanjang. Kusakabe (2006) melaporkan bahwa pekerja tidak tetap di sektor manufaktur di Thailand secara umum memiliki jam kerja yang lama. Jumlah rata-rata jam kerja mingguan mereka telah meningkat hampir dua kali lipat jam dari 2001 hingga 2003, mencapai 53,2 jam. Pekerja outsourcing yang dipekerjakan di manufaktur dan sektor konstruksi di beberapa negara ASEAN seperti Malaysia, Thailand, dan Filipina juga dikenal menderita karena jam kerja yang sangat panjang.

Dalam kondisi nyatanya, produktivitas tenaga kerja yang lebih tinggi juga harus menghasilkan upah yang lebih tinggi, lebih banyak pekerjaan dan berujung pada ekspansi ekonomi. Hal ini akan terjadi ketika upah yang lebih tinggi berkaitan dengan peningkatan permintaan konsumsi oleh pekerja dan laba yang lebih tinggi sehingga investasi dalam negeri ikut meningkat dan dampak secara keseluruhan adalah peningkatan permintaan ekonomi efektif. Hal ini disebutkan oleh ILO (2013: V), dimana ketika upah meningkat sejalan dengan peningkatan produktivitas keduanya bersifat berkelanjutan dan menciptakan stimulus untuk pertumbuhan ekonomi lebih lanjut dengan meningkatkan daya beli rumah tangga. Artinya, kendati sistem perekonomian Indonesia relatif baik karena aturan upah minimum, justru pola pertumbuhan semakin tidak menguntungkan bagi sebagian besar orang Indonesia. Tadjoeeddin (2016: 256-258) menjelaskan kerugian yang didapatkan oleh masyarakat karena penentuan upah minimum yang tinggi yaitu pertama, adanya peningkatan ketidaksetaraan secara keseluruhan; kedua, harus ada perhitungan lebih lanjut tentang estimasi elastisitas dampak pekerjaan, terutama mengenai efek lapangan pekerjaan dari pertumbuhan ekonomi; dan ketiga, kualitas pembangunan ekonomi harus dipertanyakan terkait dengan kualitas pekerjaan yang tersedia.

Dalam regulasi penentuan upah minimum terdapat inkonsistensi satu aturan dengan lainnya. Seperti tersebut pada Pasal 88 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 2003), dimana upah didefinisikan sebagai "*hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan atau Peraturan Perundang-undangan termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan*". Ketentuan ini tidak dijabarkan lebih lanjut di dalam peraturan pelaksanaannya, dimana ternyata besaran upah minimum yang digunakan tergantung pada kebutuhan hidup layak (KHL). KHL adalah standar kebutuhan seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak secara fisik untuk kebutuhan 1 (satu). Sedangkan merujuk pada regulasi internasional, hal ini berkaitan adanya pelangaran teori hukum tentang upah layak Ayat (3) Konvensi ILO Nomor 131 yang menyebutkan,

"Unsur-unsur yang harus dipertimbangkan dalam menentukan tingkat upah minimum, termasuk: (a) kebutuhan pekerja dan keluarga mereka, dengan mempertimbangkan tingkat upah di dalam negeri,

biaya hidup, jaminan keamanan sosial, dan standar hidup keluarga kelompok sosial lainnya; (b) faktor ekonomi, termasuk perkembangan ekonomi, level produktivitas dan tingkatan kualitas pekerja” (ILO C131 (3)).

Artinya, kedua regulasi yang tidak saling terintegrasi tersebut justru menimbulkan kerugian bagi para tenaga kerja, dimana pemberian upah yang adil bagi pekerja/buruh belum dapat tercapai. Asri (2012: 212-213) menyebutkan kesalahan pengaturan tentang upah minimum dalam tataran dogmatika hukum, teori hukum dan filsafat hukum mengakibatkan salah satu tuntutan buruh secara nasional, yaitu “tolak upah murah”. Penolakan ini menjadi rasional karena penentuan upah minimum di Indonesia tidak mempertimbangkan aspek lain seperti tunjangan keluarga dan level produktivitas.

Desentralisasi dalam beberapa hal menjadi penyebab utama adanya penyelewengan kewenangan pada tingkat pemerintah daerah. Dalam desentralisasi maka pemerintah pusat memberikan obligasi kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Masalah struktur hukum perburuhan ternyata juga terkendala dengan adanya otonomi daerah ini. Asri (2012:215) menyebutkan jika Kepala daerah yang menyalahgunakan kewenangannya dapat melakukan tekanan pada Kepala Dinas Tenaga Kerja di tingkat kabupaten/ kota untuk memutasi pegawai pengawas perburuhan yang amanah dalam bekerja, apabila hasil pengawasannya merugikan kepentingan pribadinya. Dalam kasus ini artinya kepentingan pribadi masih menjadi momok menakutkan yang dapat mempengaruhi implementasi regulasi pemerintah bahkan pada level terendah. Sejalan dengan hal tersebut, Kolben (2011:405) menyoroti tentang peran penting negara dalam pengembangan demokrasi dalam sebuah negara berkembang seperti Indonesia. Dalam hal ini hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam implementasinya mempertimbangkan hukum budaya lokal yang berlaku ketika sudah berada dalam kewenangan pemerintah daerah. Hal ini menjelaskan keadaan dimana hukum tenaga kerja di negara berkembang seringkali tidak dilaksanakan dengan baik karena mereka masih memegang kuat asas musyawarah dan perbandingan.

Dalam kasus negara-negara berkembang, masalah dampak upah minimum diperparah oleh rendahnya kepatuhan pengusaha terhadap undang-undang ketenagakerjaan. Rama (2001:870) menunjukkan bahwa upah minimum bukanlah dasar yang efektif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan buruh atau tenaga kerja, dan kenyataannya menyiratkan bahwa undang-undang upah minimum tidak memiliki efek melindungi pekerja, bahkan tidak lepas dari jeratan eksploitasi oleh para pemberi kerja. Dalam pelaksanaannya, perusahaan mempekerjakan pekerja sampai pada titik di mana produktivitas marjinal mereka sama dengan biaya produksi mereka. Dengan membuat upah pekerja lebih tinggi, perusahaan-perusahaan ini harus meningkatkan rasio modal-tenaga kerja mereka, yang dalam jangka pendek hanya dapat dicapai dengan pelepasan buruh atau PHK. Hal ini dapat terlihat dari praktik kerja banyak perusahaan dimana mereka menetapkan upah di bawah produktivitas kerja marjinal. Upah yang lebih tinggi akan membuat mereka merekrut lebih banyak pekerja, tetapi juga akan mengurangi laba bersih per pekerja. Sehingga pada akhirnya perusahaan mampu membuka peluang penyerapan tenaga kerja tinggi dengan laba bersih per pekerja rendah, dan tingkat keuntungan maksimum tercapai pada level pekerjaan yang lebih tinggi.

3.4. Perbandingan Kebijakan Perburuhan Austria dan Indonesia

Salah satu negara yang memberikan kebijakan terbaik pada pekerja di negaranya adalah Austria. Diantara banyak negara di Eropa, Austria merupakan negara yang terkenal dengan budayanya yang liberal namun profesional. Tenaga kerja di Austria diberikan hak-hak yang disesuaikan dengan etika kemanusiaan dan memperdulikan kepentingan keluarga. Austria memiliki hukum perburuhan yang dibuat oleh Departemen/ Menteri Perburuhan, dimana merupakan institusi mandiri yang bergerak di bidang jaminan sosial, ekonomi, politik, dan dukungan legalitas profesional bagi tenaga kerja. Departemen ini menjadi penghubung dan negosiator antara pihak pemberi tenaga kerja dengan pemerintah dalam menentukan upah minimum dan regulasi. Di dalam hukum perburuhan Austria (AMS, 2014: 21) terdiri dari tiga bentuk kepentingan diantaranya:

- a. Kontrak pekerja (*Arbeitsvertrag*) yang ditentukan oleh pekerja dan pemberi kerja
- b. Kontrak jangka pendek yang dibentuk oleh pemberi kerja mandiri (perseorangan)
- c. Kontrak percobaan (*Arbeitnehmerähnliches Beschäftigungsverhältnis*), yang mana bentuknya mirip dengan wiraswasta

Semua aturan terkait perburuhan diatur dalam aturan negara yang tidak berbentuk pasal, namun dikeluarkan oleh institusi ini. Aturan hukum yang ada berasal bukan hanya dari pemerintah saja namun juga berasal dari pihak lain sesuai dengan kepentingan pemberi kerja. Bentuk hukum tenaga kerja yang diatur secara luas oleh banyak pihak berupa pemberian jaminan kesehatan dan keselamatan dalam bekerja, upah, dan asuransi pekerjaan. Sedangkan pemerintah hanya mengurus hukum tentang kesehatan dan keselamatan buruh saja.

Sedangkan di Indonesia aturan tentang perburuhan diatur dalam Undang-Undang No.13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan. Dalam UU ini setiap hal yang berhubungan dengan tenaga kerja diatur mencakup

pemberian upah, hari libur, jaminan keselamatan pekerjaan. Hal ini dikarenakan di Indonesia hukum yang berlaku keseluruhannya diterbitkan oleh pemerintah, tidak ada intervensi pihak lain khususnya pemberi kerja. Sehingga dapat terlihat jika di Indonesia, peraturan ketenagakerjaan telah disesuaikan dengan hak asasi kemanusiaan namun belum banyak menyentuh ranah pribadi tenaga kerja.

Pada dasarnya membandingkan dua negara dengan latar belakang berbeda tidak dapat dilakukan secara langsung. Namun dengan membandingkannya, ada beberapa hal yang dapat diambil untuk melihat kekurangan dan kelebihan dari masing-masing negara. Berikut adalah perbandingan kultur dan kebijakan perburuhan yang mencolok pada kedua negara tersebut, disintetiskan dari aturan perburuhan Austria (Rechtsanwalte, 2017) dan Undang-Undang No.13 Tahun 2003:

1. Kultur Bekerja

Dalam dunia pekerjaan, budaya bekerja memiliki perbedaan dan fungsi signifikan untuk memberi ciri khas pekerjaannya. Di Austria, pekerja yang memiliki pendidikan tinggi mendapatkan prestis yang lebih tinggi, terlebih jika memiliki latar belakang pendidikan yang sesuai dengan pekerjaannya. Setiap buruh menempatkan diri mereka sebagai bagian inti tempat mereka bekerja, sehingga banyak pekerja yang memilih-milih pekerjaan yang sesuai dengan alasan pribadinya. Untuk jenis pekerjaan, pekerjaan kontrak merupakan pekerjaan yang berkembang pesat di negara ini. Banyak pekerja yang memilih bekerja kontrak daripada tetap karena dengan alasan mereka dapat memilih pekerjaan yang lebih baik dari waktu ke waktu. Sedangkan di Indonesia, jenis pekerjaan yang dimininati oleh tenaga kerja lebih banyak pada pekerjaan tetap, dengan alasan mendapatkan uang pensiun ketika tua. Hal ini dikarenakan banyak masyarakat yang masih berpikir untuk memilih pekerjaan tetap dan tidak ingin mengambil resiko menjadi pengangguran.

Di Austria menetapkan adanya pesangon yang dimulai sejak tahun 2003, yaitu dengan menyisihkan upah mereka setiap bulan. Pengambilan pesangon ini dapat melalui dua pilihan diantaranya, yang pertama adalah dengan mengambilnya saat keluar dari tempatnya bekerja, dan kedua, mentransfer pesangon ke tempat bekerja barunya (*businessculture.org*). Berbeda dengan di Indonesia, uang pesangon biasanya langsung hanya diberikan ketika pekerja meninggalkan tempatnya bekerja, sehingga tidak ada hubungan antara pemberi kerja satu dengan lainnya. Selain itu di Indonesia menerapkan banyak kebijakan lain yang diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan buruh, yaitu dengan memberikan fasilitas sosial yang memadai, bukannya meningkatkan upah. Hal ini dimaksudkan agar kepentingan para penyedia kerja juga dapat terpenuhi, dan menekan angka PHK ketika upah buruh dipaksa naik.

2. Jam Kerja

Untuk jam bekerja, buruh *full-time* di Austria memiliki jam kerja sebanyak 40 jam dan maksimal 48 jam dalam seminggu, dari hari senin hingga jumat, dengan jam kerja sehari sebanyak 8 jam, dan setengah jam istirahat yang tidak dibayar. Untuk lembur, biaya yang dibayarkan oleh pemberi kerja sangatlah tinggi, mencapai 50% dari upah harian. Uniknya, pada hari libur jika pekerja tidak mendapatkan libur maka mereka akan digaji dua kali lipat dari upah sehari-harinya (AMS, 2014:23). Sedangkan di Indonesia, jam kerja yang ditentukan sama halnya dengan Austria, yang diatur dalam UU No.13 Tahun 2003 sebanyak 40 jam perminggu dengan 8 jam perharinya. Untuk lembur pekerja diatur pada Kepmenakertrans No. 102/MEN/VI/2004, dimana rumus perhitungan lembur perjam adalah $1/173$ dari gaji sebulan, dan lembur pada 7 jam pertama adalah 2 kali upah perjam.

Pemberian upah lembur yang tinggi di Austria merujuk pada kebutuhan warga negaranya untuk memiliki waktu bersama keluarga. Sehingga di sana juga jarang ditemukan tempat perbelanjaan yang buka pada hari minggu, kecuali restoran yang pada hari libur dijalankan oleh pemiliknya sendiri. Kebijakan ini dinilai mampu memberikan kesejahteraan bagi keluarga para pekerja sehingga produktivitasnya juga turut meningkat.

3. Cuti Berbayar

Austria merupakan negara yang memberikan cuti berbayar cukup lama kepada buruh pekerjaannya. setiap pekerja mendapatkan cuti berbayar selama 25 hari dan meningkat menjadi 30 hari setelah bekerja selama 25 tahun. Sedangkan bagi pekerja yang banyak melakukan lembur bekerja berhak mendapatkan cuti lebih selama dua hari. Sedangkan di Indonesia tercatat di UU Ketenagakerjaan, cuti berbayar pertahun diberikan selama 12 hari dengan minimal bekerja selama setahun.

4. Jaminan Sosial Tenaga Kerja

Di Austria, setiap pekerja yang bekerja di sektor formal wajib membayar jaminan tenaga kerja atau asuransi pada institusi jaminan sosial di negaranya melalui penyedia kerja. Sedangkan untuk pekerja di sektor informal maupun wiraswasta memiliki jaminan sosial dari pihak penyedia asuransi swasta secara mandiri. Skema jaminan sosial tenaga kerja di negara ini termasuk kuat karena memberikan peran pemberi kerja untuk menanggung premi yang diberikan pada negara.

Di Indonesia jaminan sosial yang diberikan baik untuk pekerja informal dan formal adalah BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial). Untuk pekerja formal, pembayaran premi dilakukan oleh pemberi kerja, sedangkan di sektor informal, pembayaran dilakukan secara mandiri oleh penerima manfaat. Isu tentang jaminan sosial tenaga kerja ini hingga kini masih menjadi masalah yang pelik di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan batasan antara pekerjaan formal dan informal yang tidak terlalu jelas sehingga banyak pekerja informal yang belum memiliki jaminan sosial tenaga kerja.

5. *Pasar kerja*

Melihat dari suplai pasar kerja di Austria dan Indonesia sangatlah berbeda. Di Austria, warga negara tertentu dapat bebas memasuki pasar tenaga kerja. Negara-negara tersebut diantaranya Bulgaria, Maroko, Slovenia, Hungaria, Polandia, Estonia, Latvia, Lithuania, dan Romania dapat dengan bebas masuk menjadi tenaga kerja tanpa izin khusus (AMS, 2014:20). Sedangkan di Indonesia, pasar kerja yang diutamakan adalah warga negara Indonesia. Ketika ada warga negara asing yang ingin bekerja maka mereka diharuskan memiliki izin kerja khusus dan tidak bisa menempati posisi-posisi tertentu dalam institusi ataupun lembaga yang beroperasi. Di Indonesia sendiri hingga kini belum membuka pasar tenaga kerja untuk negara lain secara khusus. Hal ini disebabkan kebutuhan lapangan pekerjaan yang masih tinggi sehingga ditakutkan akan mengancam pasar tenaga kerja lokal jika dilakukan penyerapan dari tenaga kerja asing.

6. *Pekerja Perempuan dan Penyandang Disabilitas*

Tingginya pekerja perempuan yang bekerja diluar rumah merupakan salah satu yang tertinggi di negara-negara industrial lainnya. Beberapa aturan terkait perempuan diberikan demi nilai kemanusiaan dan etika. Beberapa aturan tersebut adalah melarang perempuan yang hamil untuk bekerja selama 8 minggu sebelum dan setelah melahirkan, bahkan ada beberapa yang memberikan toleransi hingga 12 minggu untuk kasus prematur ataupun kelahiran caesar. (*personneltoday.com*) Liburan yang diberikan ini tanpa mengurangi upah yang didapatkan ketika bekerja, atau merupakan cuti berbayar. Selain itu pekerja perempuan juga dilarang bekerja pada jam 8 malam hingga 6 pagi. Di Indonesia libur untuk melahirkan adalah 1 bulan sebelum dan 2 bulan setelah melahirkan. Sedangkan bagi ibu menyusui sesuai dengan pasal 83 UU No.13 Tahun 2003 diberikan hak kesempatan untuk menyusui, dan dapat diartikan bukan menyusui bayinya di tempat kerja namun untuk memerah ASI.

Untuk penyandang disabilitas, Austria telah menerapkan aturan yang baku tentang mempekerjakan satu penyandang disabilitas per 25 orang pekerjanya. Jika penyedia kerja ketahuan tidak mempekerjakan penyandang disabilitas sebanyak 4% dari keseluruhan pekerjanya maka mereka dapat dipaksa menyerap tenaga tersebut di saat-saat tertentu. Namun syarat yang harus dilakukan oleh penyandang disabilitas juga harus terpenuhi, yaitu dengan melakukan tes kemampuan dasar sehingga tidak memberikan beban pada pekerja lain.

7. *Partner Sosial*

Hal unik lainnya yang ada dalam kebijakan perburuhan di Austria adalah adanya partner sosial. Yang dimaksud partner sosial dalam ketenagakerjaan adalah adanya kerjasama dan konsultasi antara pemerintah, kelompok pemberi kerja, dan organisasi buruh. Ketiga pihak ini selalu berkoordinasi untuk menentukan aturan dan hukum yang berlaku terkait ketenagakerjaan. Hal inilah yang menjadi alasan bahwa di Austria tidak terdapat hukum yang baku dalam mengatur hubungan kerja, pemberian upah, dan fasilitas dalam bekerja (*personneltoday.com*). Sedangkan di Indonesia, kekuasaan dan hukum seluruhnya diatur pemerintah dalam perundang-undangan. Semua aturan terkait buruh dan ketenagakerjaan dipegang oleh menteri Ketenagakerjaan, meskipun nantinya dalam pelaksanaannya diserahkan pada keputusan pemberi kerja selama tidak melanggar aturan yang berlaku. Di Indonesia belum ada kerjasama antara pemerintah, penyedia kerja, dan organisasi buruh dalam menentukan legalitas dan regulasi. Hal ini juga mengingat organisasi buruh terbentuk tidak melalui satu pintu sehingga banyak kepentingan yang susah untuk dipecahkan solusinya.

REFLEKSI PENERAPAN KEBIJAKAN AUSTRIA DI INDONESIA

Pada dasarnya pembangunan Indonesia merupakan pembangunan terintegrasi dan didominasi oleh pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial. Hakikat manusia dalam bekerja telah tertuang dalam Undang-undang No.13 Tahun 2003: "Setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat". Hal ini menyebabkan hampir semua lapangan kerja di Indonesia semakin lama semakin sempit untuk dimasuki tenaga kerja yang membengkok seiring berjalannya waktu. Persaingan yang ketat mensyaratkan berbagai kualifikasi dalam memasuki dunia kerja sehingga secara umum banyak masyarakat yang tersisih karena tidak memiliki posisi tawar yang baik dari segi pendidikan maupun ketrampilan.

Munculnya banyak permasalahan terkait tenaga kerja di Indonesia mengharuskan pemerintah bekerja lebih keras untuk melindungi buruh-buruh dari perampasan hak mereka. Merujuk pada regulasi Austria di

bidang buruh, secara umum mereka mampu mengakomodasi baik itu kepentingan penyedia kerja dengan tenaga kerja. Pemberian hak-hak dalam bekerja melalui tawar menawar antara kedua pihak dan menempatkan pemerintah sebagai penengahnya. Beberapa solusi yang dapat diadaptasi dari kebijakan perburuhan Australia diantaranya *pertama*, memberikan ruang tawar bagi pemberi kerja dan buruh. Di Indonesia sebagian besar buruh pabrik merupakan tenaga kerja dengan sumber daya rendah sehingga tidak memiliki posisi tawar yang baik. Kesarasan mereka untuk maju dan memperjuangkan hak-hak mereka juga belum bisa tersampaikan. Adapun antara pemerintah, pemberi kerja, dan organisasi buruh berdiri sendiri sehingga aturan yang dibuat justru tidak seimbang. Selama ini hubungan yang terjadi masih bersifat pemberi kerja dan buruh semata. Sehingga untuk hal ini jika pemerintah membuat sebuah lembaga atau institusi yang diistilahkan sebagai 'Partner Sosial' kemungkinan kesejahteraan buruh akan meningkat melalui posisi tawar yang baik.

Kedua, isu tentang lapangan pekerjaan bagi penyandang disabilitas di Indonesia masih minim. Meskipun pemerintah mulai mencanangkan pemberian kursi pekerja penyandang disabilitas pada setiap perusahaan namun pelaksanaannya belum terlihat secara nyata. Hal yang sama juga terjadi pada isu perburuhan pada perempuan. Beberapa kasus terdengar jika perempuan masih belum mendapatkan hak-hak mereka saat bekerja. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh budaya patriarki yang masih tinggi, dan pertimbangan kerugian produksi pemberi kerja jika memberikan cuti berbayar bagi perempuan. Baik perlindungan tenaga kerja penyandang disabilitas dan perempuan ini dapat diterapkan di Indonesia, dengan mempertimbangkan posisi pekerjaan yang sesuai porsinya. Sebagai contoh yaitu dengan mempekerjakan penyandang disabilitas pada pekerjaan di bidang pengolahan data, bukan sebagai pekerja lapangan.

Ketiga, pemberian kewajiban cuti pada hari minggu dan hari libur nasional kepada setiap buruh. Di Indonesia masih belum banyak pemberi kerja yang menerapkan hari libur akhir pekan pada pekerjaannya. meski begitu, dalam pasal 79 ayat (2) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah dijelaskan bahwa buruh berhak mendapatkan libur di akhir minggu, namun dalam penerapannya banyak pekerja yang ketika bekerja di hari-hari tersebut mendapatkan upah yang sama dengan hari lainnya. Pemerintah Indonesia setidaknya mampu mengadaptasi aturan pemberian upah dua kali lipat bagi pekerja akhir pekan. Hal ini disamping untuk menunjang hak bersama keluarga, di sisi lain juga memiliki dampak positif bagi pekerja yang ingin mendapatkan penghasilan lebih dengan mengorbankan waktu mereka untuk bekerja. Selama ini pemberian hari libur pada buruh seringkali berdasarkan *shift* atau pembagian waktu bekerja dengan pekerja lainnya.

Secara umum ketika membandingkan antara Austria dan Indonesia juga harus melihat pada kondisi ekonomi dan sosial yang ada di negara tersebut. Austria yang merupakan negara liberal dan telah lama berkembang menjadi negara industrial dengan aturan produksi perusahaan yang tentunya sudah memenuhi standar dunia. Hal ini mempengaruhi fasilitas dan kondisi ketenagakerjaan pada lingkungan pekerja sehingga pola pikir yang terbentuk telah maju dari kebutuhan ekonomi menjadi menjadi peduli pada sisi kemanusiaan. Di Indonesia, budaya pekerja yang terbentuk lebih terletak pada kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga dan tidak begitu memperhatikan faktor lain. Adanya perbedaan jenis pemberi usaha (seperti perusahaan, pengusaha kecil) juga harus diperhatikan secara mendalam. Banyak usaha lokal yang masih berada di skala kecil berdiri di Indonesia dan belum mampu memberikan jaminan serta fasilitas yang memadai. Kondisi ini menjadi dilematis pemerintah ketika dipaksakan untuk menerapkan aturan usaha yang sama rata dengan bentuk usaha lainnya. Sedangkan aturan perpajakan di Indonesia sendiri masih belum menunjukkan kemajuan yang signifikan dalam pengelolaannya. Untuk itu, kebijakan perburuhan di Indonesia secara umum harus mampu mencakup semua kepentingan. Kesejahteraan buruh jika melihat dari kebijakan buruh di Austria, bukan lagi semata-mata berbicara tentang upah minimum buruh dan fasilitas fisik yang didapatkan saat bekerja, namun telah bergerak pada pemenuhan kesejahteraan rohani manusia. Selain itu, perbaikan kebijakan buruh belum dapat tercapai jika pemerintah belum mampu menyinergikan sektor-sektor penunjang ketenagakerjaan.

3.5. Upaya Perbaikan Kebijakan Tenaga Kerja Di Indonesia

Untuk mewujudkan kebijakan ketenagakerjaan yang baik maka pemerintah harus mengadopsi aturan ketenagakerjaan secara internasional, dalam hal ini ILO. Namun faktanya Indonesia tidak meratifikasi konvensi ILO No.131 dan No. 95 dengan alasan masih dalam tahap proses Pembangunan Sumber Daya Industri. Dari pernyataan tersebut terlihat bahwa Indonesia melihat titik sentral pembangunan adalah pemberdayaan sumber daya manusia termasuk tenaga kerja, baik sebagai sasaran pembangunan maupun sebagai pelaku pembangunan (Koesoma, 2015:6). Tujuan ini menggambarkan usaha Pemerintah dalam membuat kepentingan tetap memegang prinsip mendasar ILO. Upaya mencegah negara dari kemiskinan hingga ke dampak yang lebih buruk membuat pemerintah memutuskan langkah-langkah mengurangi pengangguran melalui pembangunan sumber daya manusia dalam pembangunan sumber daya industri.

Fokus permasalahan tenaga kerja yang harus diselesaikan di Indonesia tentu saja tidak hanya masalah pengangguran, tapi juga kondisi kerja dan administrasi ketenagakerjaan yang efektif. Mempertimbangkan prioritas pemerintah, mandat ILO serta fokus dari para konstituen, setidaknya terdapat tiga prioritas yang harus ditangani bersama, yakni: (1) Menghentikan eksploitasi di tempat kerja, (2) Penciptaan lapangan kerja untuk

mengurangi kemiskinan dan memulihkan mata pencaharian, khususnya bagi kaum muda, (3) Dialog sosial untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Ketiga prioritas itu diidentifikasi ILO di Indonesia melalui Program Nasional Pekerjaan yang Layak (*www.ILO.org diakses pada 28 Mei 2018*). Untuk itu pemerintah jika ingin meningkatkan kualitas ketenagakerjaan di Indonesia harus mempertimbangkan aspek-aspek tersebut. Adanya sinergi antara komunikasi berbagai sektor khususnya sektor swasta juga dapat membuka peluang pasar kerja. Hal ini dikarenakan masalah yang sebenarnya dihadapi ketenagakerjaan negara ini adalah kapasitas sumberdaya manusia dan lapangan kerja informal yang mampu menyerap masyarakat dengan pendidikan rendah.

4. KESIMPULAN

Polemik perburuhan tidak terlepas dari pertumbuhan ekonomi sebuah negara. Di Indonesia terlihat bagaimana dinamika ketenagakerjaan memiliki dampak pada tingkat konsumsi dan proses produksi pada sektor ekonomi. Setiap pembangunan memiliki eses dan dampak negatif diantaranya memunculkan pihak yang terugikan. Dalam hal ini tenaga kerja yang melimpah menjadi pihak yang termarginalkan oleh pembangunan pemerintah baik itu penyusunan regulasi ekspor dan impor, hingga pengaturan tentang upah minimum. Problematika yang ada dalam dunia perindustrian dan buruh di Indonesia meliputi beberapa hal diantaranya masih adanya ketidaksetaraan gender, dimana karena pengaruh budaya, kaum perempuan masih mendapatkan diskriminasi dengan perlakuan oleh pemberi kerja. Dualisme dalam sektor tenaga kerja juga membuat pemerintah harus mampu menilik lagi kebijakan yang berlaku terkait ketenagakerjaan. Hal ini penting karena bukan hanya berdampak pada konsumsi rumah tangga, namun juga berkaitan dengan pertumbuhan angka pengangguran dan pasar tenaga kerja secara umum. Selain itu penentuan upah minimum buruh juga dalam implementasinya memiliki banyak kontradiksi, dimana ada inkonsistensi antara aturan nasional dengan aturan internasional. Berbagai dinamika yang ditemukan dalam implementasi regulasi pemerintah ternyata juga memiliki kaitan erat dengan adanya desentralisasi sehingga kewenangan pemerintah daerah bersifat hampir absolut meskipun pada kenyataannya hal tersebut banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan internal daerah. Membandingkan kebijakan perburuhan Indonesia dengan salah satu negara pemilik kebijakan terbaik ketenagakerjaan jug merupakan salah satu cara untuk memperbaiki tata regulasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Allen, Emma Rose & Robert Kyloh. 2016. *Labour Reforms in Indonesia: An Agenda for Greater Equity and Efficiency*. International Labour Office or the Asian Development Bank
- AMS. 2014. *Living & Working in Austria*. Eures
- Asri, Wijayanti. 2012. *Menuju Sistem Hukum Perburuhan Indonesia yang Berkeadilan*. Jurnal Arena Hukum Vol.6 No 3 2012: 155-226
- Berita Resmi Statistik BPS Provinsi DIY No.29/05/34/Th.XIX, 5 Mei 2017
- Cronin, Patricia. 2007. *Undertaking a literature review: A step-by-step approach*. Trinity College Dublin
- Hendrastomo, Grendi. 2010. *Menakar Kesejahteraan Buruh: Memperuahkan Kesejahteraan Buruh diantara Kepentingan Negara dan Korporasi*. Jurnal Informasi No.16 Tahun 2010, ISSN: 0126-1650
<https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html#subjekViewTab3> diakses pada 1 April 2018
- <https://www.businessculture.org/western-europe/business-culture-in-austria/work-life-balance-in-austria/> diakses pada 28 Desember 2017
- <https://www.personneltoday.com/hr/eight-important-facts-about-employment-law-in-austria/> diakses pada 28 Desember 2017
- ILO. 2015. *Tren ketenagakerjaan dan sosial di Indonesia 2014 - 2015: Memperkuat daya saing dan produktivitas melalui pekerjaan layak/Kantor Perburuhan Internasional – Jakarta: ILO*
- _____. 2013. *Global Wage Report 2012/13: Wages and Equitable Growth*. Geneva: ILO.
- _____. 1970 Minimum Wage Fixing Convention (No. 131)
- _____. Program Pekerjaan Layak Nasional untuk Indonesia 2012-2015 www.ilo.org/jakarta/WCMS_189893/
- Koesoma, Muhammad T. 2015. Perumusan Kebijakan Perburuhan Di Indonesia. UMY
- Kolben K. 2011. *Transnational labour regulation and the limits of governance*. Theoretical Inquiries in Law 12(2): 403–437.
- Kusakabe, K. 2006. *Reconciling work and family: Issues and policies in Thailand*, Conditions of Work and Employment Series, WP 14, ILO, Geneva.
- Kusum, Nair. 1963. Blossoms in the Dust: The Human Factor in Indian Development. American Journal of Sociology 69, no. 2 (Sep., 1963): 206-207
- Mark, Pruett. 2014. *Nascent Entrepreneurs: Gender, Culture, and Perceptions*. Journal of Women's Entrepreneurship and Education No. 3-4, 1-2, hal.3

-
- Miles, Lilian. 2015. *The 'integrative approach' and labour regulation and Indonesia: Prospects and challenges*. Economic and Industrial Democracy 2015, Vol. 36(1) 5-22. Middlesex University
- Mendel, Ernest. 2013. Pengantar Marxisme. Yogyakarta: Bintang Nusantara
- Peraturan Menteri No. 19 tahun 2012 tentang Upah Minimum
- Peraturan Menteri No.7 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pekerjaan Outsourcing
- Rama, Martin. 2001. *The Consequences of Doubling The Minimum Wage: The Case of Indonesia*. Industrial and Labour relations Review, Vol.54 No.4. Cornell University
- Rechtsanwalte, Gerlach. 2017. *Employment Law Overview*. L&E Global
- Robertson, Raymond, & Hongyang Di, Drusilla Brown, and Rajeev Dehejia. 2016. *Working Conditions, Work Outcomes, and Policy in Asian Developing Countries*. ADB Economics Working Paper Series. No. 497
- Sagung, Dwiyutiari.K., Ni Wayan Rainy Priadarsini, A.A. Bagus Surya Widya Nugraha. 2015. *Upaya International Labour Organization (ILO)-IPEC Melalui INDUS Project Dalam Menanggulangi Pekerja Anak di Sektor Industri di India Tahun 2003-2007*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana
- Sofian, Ahmad. 1997. *Kompleksitas Masalah Pekerja Anak di Indonesia*. Jurnal Populasi No.8
- Steyn, Elanie and Kathryn Jenson White. 2010. *Restricting or liberating? Female Journalists' Experiences of Managerial Competencies in Traditionally Male-Dominated Nepali Newsrooms*. Journal of Research on Women and Gender. University of Oklahoma
- Suseno, Franz Magnis. 2013. *Dari Mao ke Marcuse: Percikan Filsafat Marxis Pasca-Lenin*. Jakarta: Gramedia Pustaka Tama
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan. 2016. *Earnings, productivity and inequality in Indonesia*. The Economic and Labour Relations Review 2016, Vol. 27(2) 248-271. SAGE
- Tambunan, Tulus Tahi Hamonangan. 2017. *Long-term Economic Development and Employment Changes: The Indonesian Experience*. Social Change Vol.47(4) 493-508. SAGE
- Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- Yusoff, Mohammed B., Ilza Febrina. 2014. *Trade Openness, Real Exchange Rate, Gross Domestic Investment and Growth in Indonesia*. Margin-The Journal of Applied Economic Research 8 : 1 (2014): 1-13. SAGE Publications
- Zuhdan, Muhammad. 2014. *Perjuangan Gerakan Buruh Tidak Sekedar Upah Melacak Perkembangan Isu Gerakan Buruh di Indonesia Pasca Reformasi*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 17, Nomor 3, Maret 2014 (272-290)
-