

KEBIJAKAN PENGUPAHAN DAN PERMASALAHANNYA

Oleh : Mohd. Syaufii Syamsuddin

KONSEPSI UPAH

Upah adalah suatu penerimaan sebagai imbalan dan pengusaha kepada buruh untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan yang dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan menurut suatu persetujuan atau peraturan perundangan yang dibayarkan atas dasar suatu perjanjian antara pengusaha dengan buruh termasuk tunjangan untuk buruh sendiri maupun keluarganya (PP No. 8 tahun 1981). Menurut Simanjuntak (1996) upah yang diterima seseorang merupakan imbalan atas jasa kerja yang dilakukannya. Dan pengertian tersebut upah pada dasarnya merupakan imbalan atas prestasi atau jasa yang dilakukan sehingga besarnya upah harus sebanding dengan kontribusi untuk memproduksi barang atau jasa tertentu Selanjutnya Hidayat dkk, (1998) menjelaskan bahwa upah dapat dilihat dari beberapa sudut pandang penghasilan.

Bagi pekerja upah merupakan sumber penghasilan untuk membiayai dirinya dan keluarganya, sebaliknya bagi pengusaha upah merupakan salah satu komponen dalam penentuan biaya produksi, sedangkan bagi pemerintah upah merupakan salah satu sumber penerimaan negara melalui pajak

Upah bukan saja mempunyai fungsi ekonomis yaitu sebagai imbalan atas jasa kerja yang diberikan, akan tetapi juga mempunyai fungsi sosial dan fungsi perangsang atau pendorong bagi pekerja untuk bekerja produktif. Oleh karena itu terdapat beberapa hal yang mempengaruhi upah, seperti pendidikan, akumulasi latihan dan pengalaman kerja, kondisi perusahaan, teknologi, harga barang-barang masukan (in-put), harga jual hasil produksi (out-put), kemampuan manajerial pimpinan, peranan serikat pekerja, kebijakan pemerintah, dan lain-lain (Simanjuntak, 1996).

UPAH KAITANNYA DENGAN PEMENUHAN GIZI DAN PRODUKTIVITAS

Salah satu upaya yang dilakukan untuk meningkatkan taraf kesehatan dan produktivitas adalah melalui perbaikan gizi kerja yaitu penyediaan dan pemberian makanan bergizi kepada tenaga kerja sesuai dengan jenis pekerjaan yang dilakukan selama berada ditempat kerja guna mendapatkan produktivitas kerja yang setinggi tingginya (Yanri, 2000). Pendapat senada dikemukakan oleh Hardinsyah (2000) yang mengatakan bahwa gizi yang baik merupakan salah satu syarat untuk bisa bekerja produktif.

Produktivitas tenaga kerja dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti pendidikan, keterampilan, disiplin dan etos kerja, gizi dan kesehatan serta sistem pengupahan (Batubara, 1988). Adanya kaitan antara produktivitas dan upah/pendapatan juga dikemukakan oleh Ahluwalia dalam Thee Kian Wie (1983) yang mengatakan bahwa pendidikan adalah pencerminan produktivitas dan produktivitas mencerminkan pendapatan. Sedangkan Todaro (1983) mengatakan bahwa pendapatan yang rendah adalah sebagai

akibat dan produktivitas yang rendah, dan rendahnya produktivitas sebagai akibat dari berbagai faktor seperti pemeliharaan keahlian yang buruk, makan tidak bergizi dan sikap-sikap kerja yang kurang baik. Hal yang sama dikemukakan oleh Batubara (1996) bahwa pengusaha dapat memberikan tambahan upah/tunjangan bagi pekerja hanya bila dia yakin bahwa pekerja dapat memberikan peningkatan produktivitas dengan tambahan nilai produk lebih besar dan tambahan upah dan atau tunjangan yang diterimanya. Dengan kata lain, setiap peningkatan upah dan tunjangan perlu diikuti dengan peningkatan produktivitas pekerja secara proposional. Lebih lanjut Simanjuntak (1988) mengemukakan bahwa penghasilan seseorang berkaitan langsung dengan kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan pokok seperti makanan, pakaian, perumahan dan kesehatan, yang seterusnya akan mempengaruhi produktivitas kerja.

Karena itu untuk negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, usaha peningkatan produktivitas perlu didukung oleh usaha-usaha perbaikan penghasilan masyarakat.

Salah satu upaya untuk itu adalah melalui sistem pengupahan yang menjamin pemenuhan kebutuhan hidup pekerja serta keluarganya

A. KEBUTUHAN HIDUP

Pada dasarnya, manusia ingin memenuhi semua kebutuhannya, baik kebutuhan dasar atau primer maupun kebutuhan lainnya (sekunder). Namun karena berbagai keterbatasan, misalnya rendahnya pendapatan, maka kebutuhan yang dapat dipenuhi relatif terbatas hanya pada kebutuhan dasarnya saja (Depnaker, 1999).

Menurut teori Maslow, kebutuhan manusia dapat digolongkan menjadi 5 yaitu :

1. Kebutuhan Fisiologis, yaitu kebutuhan makanan dan minuman, pakaian tempat tinggal dan bebas dari rasa sakit;
2. Kebutuhan akan keselamatan dan keamanan, yaitu kebutuhan akan kebebasan dan ancaman kejadian atau lingkungan;
3. Kebutuhan akan rasa memiliki, sosial dan cinta, yaitu kebutuhan akan teman, afiliasi dan cinta;
4. Kebutuhan akan penghargaan, yaitu kebutuhan akan penghargaan diri dan penghargaan dari orang lain;

5. Kebutuhan aktualisasi diri, yaitu kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri menggunakan kemampuan maksimum, ketrampilan dan potensi yang dimiliki.

Kebutuhan dasar sering juga disebut sebagai kebutuhan badaniah karena meliputi: pangan, sandang, perumahan. Apabila salah satu kebutuhan dasar tidak terpenuhi misalnya pangan, maka seseorang akan kekurangan gizi dan kesehatannya kurang memadai. Dalam pekerjaan, kekurangan gizi dan kesehatan akan menyebabkan pekerja yang bersangkutan cepat letih, lesu dan kurang semangat dalam melaksanakan pekerjaannya, sehingga kemampuan kerjanya juga akan menurun. Sebaliknya dengan terpenuhinya kebutuhan hidupnya, pekerja akan lebih giat bekerja dan mampu bekerja secara produktif. Terpenuhinya kebutuhan pekerja akan mendorong timbulnya rasa memiliki perusahaan dan aktivitasnya akan diarahkan pada terciptanya peningkatan produktivitas, keselamatan, ketenangan dan ketentraman kerja di tempat kerja (Di Binawas, 1999).

Menurut Thee Kian Wie (1983) bahwa tingkat kebutuhan dasar dapat dilihat dan kuantitas, kualitas maupun intensitas dari jumlah kebutuhan yang dapat dipenuhi. Kebutuhan dasar dapat digolongkan mejadi tiga tingkatan yaitu:

1) kebutuhan untuk sekedar mclangsungkan hidup (subsisten), 2) kebutuhan untuk kelangsungan hidup terus menerus (survival), dan 3) kebutuhan untuk kelangsungan hidup yang terus-menerus berhasil (produktif).

Di Indonesia telah dikembangkan konsep kebutuhan yang masih bersifat dasar/fisik, yaitu Kebutuhan Fisik Minimum (KFM), yang telah ditetapkan sejak tahun 1956. Kebutuhan fisik minimum adalah Kebutuhan pokok seseorang yang diperlukan untuk mempertahankan kondisi fisik dan mentalnya agar dapat menjalankan fungsinya sebagai pelaku dalam proses produksi (Priyono, 1983). Kebutuhan ini merupakan kebutuhan minimum baik ditinjau dari segi jumlah maupun dan segi mutu barang dan jasa yang dibutuhkan, sehingga merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari atau dikurangi lagi.

Nilai KFM mencerminkan nilai ekonoini

barang dan jasa yang dibutuhkan oleh pekerja dan keluarganya untuk satuan waktu tertentu inisalnya 1 (satu) bulan. Komponen KFM digolongkan dalam 5 komponen meliputi 48 jenis kebutuhan yang terdiri dan komponen makanan dan minuman 17 jenis kebutuhan, bahan bakar dan penerangan 4 jenis, perumahan dan peralatan 11 jenis, pakaian 10 jenis dan komponen kebutuhan lain-lain 6 jenis kebutuhan.

Nilai KFM secara priodik ditentukan melalui survey perkembangan harga pasar jenis-jenis kebutuhan sesuai kondisi masing-masing daerah. Penjumlahan harga barang-barang kebutuhan tersebut merupakan nilai KFM periode yang bersangkutan. Nilai KFM yang merupakan sejumlah uang tertentu untuk dapat memenuhi kebutuhan fisik minimum selama satuan waktu tertentu, pada awalnya digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam perundingan penetapan upah di perusahaan. Setelah adanya kebijakan penetapan upah minimum yang dinonaktifkan dengan Permenaker No. Per 05/MEN/1989, KFM digunakan sebagai salah satu tolok ukur dalam penetapan upah minimum.

Sejalan dengan perkembangan dan kemajuan sosial ekonomi masyarakat Indonesia, kebutuhan manusia telah berubah ke arah peningkatan kualitas hidup, sehingga konsep KFM ditingkatkan menjadi konsep Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Perubahan tersebut ditentukan melalui kesepakatan secara Tripartit dengan mengkomodir masukan-masukan dari para ahli dan lembaga kemasyarakatan lainnya untuk selanjutnya ditetapkan dengan Kepmenaker No.Kep.81.Men/1995 tentang Komponen Kebutuhan Hidup Minimum. Kebutuhan Hidup Minimum terdiri dari 4 komponen, mencakup 43 jenis kebutuhan, masing-masing sbb: komponen makanan dan minuman 11 jenis kebutuhan, komponen sandang 8 jenis kebutuhan, komponen perumahan dan fasilitas 19 jenis kebutuhan, dan komponen aneka kebutuhan 5 jenis kebutuhan. Peningkatan dari KFM menjadi KHM ditunjukkan oleh meningkatnya kualitas dari barang dan jasa dari kualitas rendah menjadi sedang. Untuk komponen makanan dan minuman, kandungan kalori meningkat dari 2400 kalori dalam KFM menjadi

3000 kalori dalam KHM.

Dan hasil pengumpulan data nilai KFM dan nilai KHM berdasarkan harga masing-masing daerah, maka secara nasional nilai KHM lebih besar dari nilai KFM sebesar 11,5 %. Dengan telah ditetapkan KHM ini maka sejak tahun 1996 salah satu tolok ukur yang digunakan dalam penetapan upah minimum adalah nilai KHM.

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI UPAH

Banyak ahli dan kelompok kerja mencoba menelaah faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat upah. Tinjauan yang dilakukan dalam menelaahnya sudah tentu mempengaruhi fokus analisis. Pada saat analisis yang dilakukan menyoroti pengaruh kondisi berlebihan tenaga kerja (labour surplus) terhadap kondisi hubungan kerja, dengan asumsi penetapan upah dilaksanakan dengan mekanisme pasar, maka ketidakseimbangan antara permintaan dengan penawaran menjadi sangat dominan. Sementara itu, para penganut peningkatan kesejahteraan berpendapat bahwa upah dengan pendekatan pemenuhan kebutuhan hidup.

Dengan terpenuhinya kebutuhan hidup akan mendorong naiknya kemampuan kerja, sehingga apabila pengusaha ingin memperoleh peningkatan kemampuan kerja maka harus dilakukan penetapan upah dengan mempertimbangkan perkembangan kebutuhan hidup.

Pendekatan kesejahteraan memang sangat perlu dilakukan untuk mendorong naiknya kemampuan kerja namun sifat pendekatan ini berlaku umum (prorata) untuk setiap pekerja melalui kebijakan penetapan kenaikan upah umum (wages general increase). Pendekatan ini tidak membedakan kemampuan pekerja yang satu dengan pekerja lainnya sehingga setelah suatu periode tertentu penyamaan kenaikan upah tidak lagi efektif dalam mendorong naiknya kemampuan kerja. Hal ini terjadi karena potensi masing-masing pekerja berbeda satu sama lain sehingga apabila tingkat upah sama, maka pekerja yang berprestasi berbeda tetapi diberikan imbalan yang sama cenderung akan menarik prestasi kerja rata-rata ke arah prestasi kerja yang rendah.

Oleh karena itu pendekatan tersebut hasil kerja atau produktivitas kerja. Pendekatan ini didasarkan pada prinsip bahwa upah merupakan imbalan atas prestasi kerja atau jasa yang diberikan. Artinya, bahwa upah yang diberikan kepada seseorang adalah merupakan nilai dari hasil kerja, maka semakin tinggi nilai hasil kerja maka semakin tinggi pula kemampuan perusahaan untuk memberikan upah yang lebih besar kepada pekerja.

Dalam kenyataannya, faktor tersebut diatas mempengaruhi penetapan upah, baik secara parsial maupun simultan yang hasilnya sering tidak memuaskan pekerja. Dalam keadaan demikian diperlukan solidaritas diantara pekerja untuk secara bersama-sama mengupayakan kenaikan upah. Secara sistematis, solidaritas tersebut diwujudkan dalam bentuk organisasi pekerja yang antara lain bermimpi untuk mengupayakan naiknya kesejahteraan pekerja melalui tawar-menawar dan perundingan sesuai dengan potensi dan posisi yang dimiliki.

Namun bagaimanapun kuatnya posisi tawar (bargaining position) yang dimiliki oleh pekerja dan solidaritasnya, penentuan upah tidak otomatis akan sesuai dengan keinginan pekerja. Walaupun tekanan dilakukan kepada pengusaha agar membayar upah yang lebih besar, tuntutan tersebut tidak akan dipenuhi apabila perusahaan tidak mampu melaksanakannya. Apabila dilaksanakan upah yang terlalu tinggi sedangkan kemampuan perusahaan rendah maka upah yang tinggi tersebut akan menjadi bumerang terhadap kelangsungan usaha. Akibatnya dapat berupa pengurangan jumlah pekerja atau bahkan perusahaan tutup.

Selain hal tersebut diatas, ternyata kebijakan pemerintah juga berpengaruh terhadap upah. Kebijakan tersebut dapat berakibat langsung dan berakibat tidak langsung. Pengaruh langsung dapat terjadi melalui kebijakan pengupahan seperti penetapan upah minimum, penetapan perhitungan upah lembur. Pengaruh tidak langsung dapat terjadi melalui kebijakan pemerintah

dibidang ekonomi, moneter, fiskal, ekspor, impor, dan perdagangan yang dapat berakibat pada semakin baik atau semakin buruknya proses produksi, pemasaran dan lain-lain. Dan telaahan faktor-faktor yang mempengaruhi upah diatas, Direktorat Jenderal Binawas (Syamsuddin, 1999) mengemukakan bahwa secara umum terdapat 7 (tujuh) faktor yang mempengaruhi upah sebagai berikut: a) penawaran dan permintaan tenaga kerja, b) organisasi pekerja; c) kemampuan perusahaan untuk membayar; d) produktivitas kerja; e) perkembangan biaya hidup dan; f) kebijakan pemerintah; g) tingkat pendidikan dan keterampilan pekerja.

UPAH MINIMUM

Sangat sedikit literatur yang mengkhususkan pembahasannya pada proses penetapan upah minimum, pelaksanaan, pengawasan atas pelaksanaan dan implikasi adanya kebijakan penetapan upah minimum. Banyak ahli di bidang ekonomi yang melaksanakan pembahasannya hanya mengenal upah secara keseluruhan yang dikaitkan dengan pasar tenaga kerja. Menurut Lyn Squire (1982) Undang-

undang upah minimum merupakan suatu ciri penting dan pasar tenaga kerja negara-negara sedang berkembang. Bentuk pengaturan perundangan penetapan upah minimum berbeda antara negara yang satu dengan negara lainnya.

Keadaan pengupahan di suatu negara tidak dapat dipisahkan dan keadaan perekonomian pada negara yang bersangkutan. Oleh karena, perbedaan pengaturan upah minimum pada hakekatnya dipengaruhi oleh perbedaan perekonomian suatu negara. Sebab, pengaturan upah yang jauh menyimpang dan keadaan ekonomi yang sedang berlaku, hanya mempunyai peluang yang kecil untuk berhasil. Secara apriori hal ini dapat dipahami dengan mendalami implikasi yang mungkin timbul dan suatu kebijakan pengupahan. Pada negara yang struktur industrinya di dominasi oleh industri padat karya sebagai kelanjutan dan upaya mendorong perluasan kesempatan kerja untuk mengurangi tingkat pengangguran, sudah barang tentu biaya tenaga kerja (labour cost) memperoleh porsi yang lebih besar dalam struktur biaya. Oleh karena itu, apabila terjadi perubahan upah walaupun

Oleh karena itu penetapan upah oleh pemerintah harus dilakukan secara cermat. Oleh karena itu sangatlah tidak tepat apabila penetapan kenaikan upah didasarkan pada upaya sesaat untuk meredam berkembangnya tuntutan pekerja untuk memperoleh kenaikan upah.

Dalam penetapan upah minimum, berbagai faktor yang berpengaruh terhadap upah harus dianalisis agar alternatif yang dipilih tidak menimbulkan implikasi negatif terhadap perkembangan perekonomian. Pada prinsipnya, penetapan upah minimum yang didasarkan pada upaya pemenuhan kebutuhan maka aspek produktivitas tidak menjadi perhatian penting. Sebab, pendekatan ini didasarkan pada asumsi bahwa dengan pemenuhan kebutuhan maka gizi kerja dan kesehatan akan meningkat dan oleh karenanya daya beli akan meningkat pula sehingga pada periode berikutnya produktivitas akan meningkat. Namun, karena kebijakan upah minimum tidak dapat dilihat hanya sebagai kebijakan di bidang hubungan industrial tetapi juga sebagai bagian dari kebijakan ekonomi makro maka aspek produktivitas harus pula mendapat perhatian.

Kebjaksanaan upah minimum juga tidak dapat dilihat sebagai jaring pengaman agar upah tidak jatuh pada tingkat terendah sebagai akibat ketidakseimbangan pasar. Karena ternyata dalam prakteknya penetapan upah minimum juga digunakan (berfungsi) sebagai sarana untuk mendorong naiknya tingkat kesejahteraan pekerja. Penelitian Reynolds dan Gregori (...) menyimpulkan bahwa kedekatan penghasilan nyata di kebanyakan industri dengan ketetapan upah minimum, dan kesejajaran waktu kenaikan upah minimum dengan kenaikan upah berkala, terdapat kecenderungan upah minimum secara lambat laun akan melampaui tingkat penghasilan actual. Kesimpulan tersebut menunjukkan bahwa penetapan upah minimum telah mendorong terjadinya kenaikan upah secara umum (di Indonesia disebut oleh masyarakat sebagai upah sundulan).

Upah sundulan pada hakekatnya tidak diinginkan terjadi karena bertentangan dengan prinsip awal penetapan upah melalui kesepakatan. Hal ini terjadi, disebabkan kurangnya pemahaman terhadap fungsi penetapan upah minimum yang harus dipisahkan dengan penetapan upah diatas upah

minimum yang seharusnya didasarkan pada jabatan dan produktivitas. Pendekatan kenaikan produktivitas kerja (apakah dipengaruhi oleh penambahan modal atau teknologi) akan menaikkan pula tingkat upah pada umumnya walaupun pertumbuhan produktivitas berbeda antar industri.

Biaya atau harga produk merupakan rantai penghubung antara pertumbuhan produktivitas dengan perubahan upah. Dalam hal ini, semakin tinggi produktivitas akan menurunkan biaya rata-rata produksi (harga jual), meningkatkan permintaan hasil produksi, menaikkan volume produksi untuk kemudian menaikkan permintaan tenaga kerja dan akhirnya akan menaikkan tingkat upah.

Penetapan upah minimum, juga dilakukan sesuai dengan keadaan perekonomian wilayah (regional) yang dikaitkan dengan ketersediaan sarana prasarana, transportasi dan informasi. Menurut Don Bellante & Mark Jackson (1983) berdasarkan pendekatan persaingan sempurna dengan adanya informasi dan mobilitas yang sempurna tanpa biaya, maka upah regional untuk jenis tenaga kerja yang sama tidak akan berbeda di tiap wilayah.

Perbedaan regional dalam permintaan dan penawaran tenaga kerja tidak akan menyebabkan perbedaan upah regional yang tetap. Ini tidaklah berarti bahwa upah atau penghasilan perkapita dalam jangka panjang akan sama di berbagai-bagai wilayah akan tetapi informasi dan mobilitas yang tidak sempurna dan memerlukan biaya akan merupakan penghambat bagi persamaan upah regional. Perbedaan upah regional yang transisional yang diakibatkan oleh hambatan ini dapat bersifat substansial dan berlangsung beberapa dasawarsa. Kekurangan informasi dan biaya mobilitas jauh lebih penting dalam menjelaskan pasar yang sesungguhnya tentang adanya perbedaan upah regional dari pada perbedaan upah menurut jabatan dan industri. Per-defenisi, pindah wilayah akan mencakup biaya perpindahan yang substansial, sedangkan untuk memperoleh informasi tentang kesempatan jabatan di wilayah lain di negeri ini akan membutuhkan biaya yang lebih banyak.

Hal lain yang akan mempengaruhi persamaan upah antar wilayah, antara lain produktivitas, sumber daya alam dan migrasi. Faktor-

faktor ini dapat menghambat persamaan upah antar wilayah. Upah Minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dan upah pokok tennasuk tunjangan tetap (Permenaker No.01 tahun 1999), sedangkan "Ketetapan Upah Minimum" adalah suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tentang keharusan perusahaan untuk membayarkan sekurang-kurangnya sejumlah upah kepada pekerja yang paling rendah tingkatnya (Suwanto, 1997). Selanjutnya dijelaskan bahwa penetapan upah minimum bertujuan; sebagai jaring pengaman agar upah tidak terus merosot; mengurangi kesenjangan antara upah terendah dan upah tertinggi di perusahaan serta meningkatkan penghasilan pekerja pada tingkat paling bawah. Sedangkan secara makro penetapan upah minimum mempunyai beberapa tujuan yaitu ; a. pemerataan, dalam arti memperkecil kesenjangan pendapatan antara masyarakat berpendapatan rendah dengan yang berpendapatan tinggi ; b. peningkatan daya beli pekerja dan perluasan kesempatan kerja; c. perubahan struktur biaya industri d. peningkatan produktivitas kerja nasional, e. Peningkatan etos dan disiplin kerja serta,

f. memperlancar komunikasi antara pekerja dan pengusaha dalam rangka hubungan bipartit.

Rumusan hasil temu konsultasi DPPN dengan Komisi Pengupahan dan Jamsos DKD seluruh Indonesia 1997 menyimpulkan bahwa penetapan upah minimum mencakup aspek sosial dan aspek politis. Oleh sebab itu upah minimum tidak hanya berfungsi sebagai batas upah terendah, tetapi juga berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan dan sebagai pendorong naiknya produktivitas. Dilihat dan fungsinya, upah minimum dapat dibedakan menjadi beberapa tahap. Dalam tahapan pertama upah minimum adalah sebagai "Poverty Safety Net", dimana upah merupakan bagian dari strategi pengentasan kemiskinan (Poverty alleviation) dengan memperhitungkan kebutuhan dasar (Basic Needs) yang bersifat fisik (Machrany, 1997).

Kemiskinan menurut Salim (1979) dalam Pasaribu & Simanjuntak (1986), lazimnya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok. Seseorang dikatakan berada dibawah garis kemiskinan.

apabila pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok seperti pangan, pakaian, tempat berteduh. Sedangkan ukuran garis kemiskinan oleh Bank Dunia ditetapkan penghasilan sebesar US\$75 untuk masyarakat perkotaan dan US\$50 untuk masyarakat pedesaan per jiwa pada tingkat harga tahun 1977.

Sajogyo (1995) menentukan garis kemiskinan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan gizi minimal setara dengan 240 kg ekuivalen beras per jiwa pertahun untuk daerah pedesaan dan 360 kg ekuivalen beras per jiwa setahun untuk daerah perkotaan.

Salim (1979) dalam Pasaribu Simanjuntak (1986) mengemukakan ciri-ciri mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan sebagai berikut:

1. Tidak memiliki faktor produksi sendiri;
2. Tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh asset produksi dengan kekuatan sendiri;
3. Tingkat pendidikan rendah
4. Kebanyakan tinggal dipedesaan;
5. Berurbanisasi dan hidup di kota

Dikatakan juga bahwa campur tangan dan penyertaan aktif pemerintah membantu mereka keluar dari bawah kemiskinan menjadi penting. Tanpa bantuan pemerintah maka mereka akan semakin tidak mampu merebut bagian yang lebih layak dari pendapatan nasional. Hal ini diperkuat oleh Hidayat dkk (1998) yang bahwa tujuan awal penetapan upah minimum pada umumnya adalah dalam konteks strategi "poverty alleviation" dan Indonesia termasuk negara yang menganut pandangan tersebut dengan menerapkan kebijaksanaan penetapan upah. Selanjutnya upah minimum berfungsi sebagai "social economic safety net", yang selain dilaksanakan untuk pengentasan kemiskinan, juga memberikan kesempatan kepada pekerja untuk menikmati sebagian dari hasil pembangunan.

Dalam hal ini upah minimum diusahakan agar dapat memenuhi "basic needs" yang bersifat fisik, dengan mutu sedang ditambah kebutuhan non fisik seperti pendidikan dasar, kesehatan dasar dan transportasi umum.

Selanjutnya upah minimum berfungsi sebagai "welfare safety net", dimana aspek kesejahteraan semakin diperhatikan. Lebih lanjut A.A Machrani (1997) menegaskan bahwa pada umumnya upah minimum adalah sebagai dasar yang bertujuan untuk memberikan perlindungan sosial dalam bentuk prioritas "safety net" agar pekerja terangkat dari lembah garis kemiskinan dan sekaligus memberikan kesempatan kepada pekerja untuk turut menikmati sebagian dan hasil pembangunan ekonomi (aspek kesejahteraan).

Ada beberapa model dalam menetapkan upah minimum (Hidayat dkk, 1998) yaitu:

6. Berdasarkan klasifikasi umum yang berlaku untuk seluruh negara (Upah Minimum Nasional) seperti yang terdapat di USA, Perancis, Belanda, Portugal, beberapa negara Amerika Selatan dan Thailand;
7. Berdasarkan klasifikasi regional yang berlaku untuk suatu wilayah tertentu seperti di Jepang, Mexico, Brasil dan Indonesia;
8. Berdasarkan klasifikasi sektoral/Sub sektoral, seperti di Jerman.

9. Berdasarkan klasifikasi jabatan (occupation), seperti di Inggris, Costa Rica, Mauritius dan beberapa negara Afrika Selatan.

FAKTOR PERTIMBANGAN DALAM PENETAPAN UPAH MINIMUM

Upah minimum yang ditetapkan oleh pemerintah sifatnya berlaku umum di suatu daerah atau wilayah atau sektor atau jabatan. Karena sifat yang demikian maka dalam proses penetapannya perlu mempertimbangkan berbagai faktor yang berpengaruh baik terhadap upah minimum itu sendiri maupun pengaruh yang ditimbulkan upah minimum.

Mempertimbangkan berbagai faktor yang berkaitan dengan upah minimum sangat penting. Sebab, kebijakan upah minimum yang ditempuh tidak hanya berpengaruh terhadap hubungan kerja tetapi juga mempengaruhi perekonomian secara makro dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Menurut ketentuan yang dimuat dalam Konvensi ILO No.131 Tahun 1970 tentang Penetapan Upah Minimum Dengan Perhatian Khusus Pada Negara Sedang Berkembang Pasal 3 (belum diratifikasi) (Himpunan

konvensi ILO) dinyatakan bahwa: "Unsur-unsur dapat diletakkan kedalam pertimbangan penentuan tingkat upah minimum diharuskan sejauh memungkinkan atau sesuai dengan praktek nasional dan keadaan yang meliputi, kebutuhan buruh dan keluarganya dimasukkan dalam perhitungan umum tingkat upah di negara, biaya hidup, manfaat jaminan sosial dan standar hidup keluarga kelompok sosial lain, dan faktor ekonomi, meliputi kebutuhan pembangunan ekonomi, tingkat produktivitas dan pencapaian keinginan mempertahankan kesempatan kerja tingkat atas.

Sejalan dengan ketentuan dalam konvensi tersebut penetapan upah minimum di Indonesia dilakukan dengan mempertimbangkan:

1. Kebutuhan Hidup Minimum; untuk mengetahui sampai sejauh mana upah minimum mampu memenuhi kebutuhan hidup pekerja. Kebutuhan hidup minimum ini digunakan sebagai tolok ukur daya beli upah minimum yang dicapai sekaligus sebagai target yang harus dicapai untuk suatu periode tertentu;

2. Indeks harga konsumen (inflasi): Mengetahui tingkat inflasi dimaksudkan untuk mengetahui perubahan harga-harga secara umum. Sebab jenis-jenis kebutuhan yang ada dalam KHM juga merupakan jenis-jenis kebutuhan yang ada dalam komponen inflasi, sehingga perubahan tingkat harga akan berpengaruh langsung terhadap daya beli;
3. Kemampuan perusahaan; Kemampuan rata-rata perusahaan perlu diketahui untuk melihat apakah dengan kenaikan upah minimum tertentu perusahaan masih mampu melaksanakannya;
4. Kondisi pasar kerja; Mengetahui kondisi pasar kerja sangat penting untuk melihat apakah ketetapan upah minimum tidak berdampak negatif terhadap kesempatan kerja dan penawaran tenaga kerja.
5. Upah yang berlaku secara regional dan di daerah yang berbatasan; Hal ini perlu dipertimbangkan agar ketetapan upah minimum yang diterbitkan, secara nyata menaikkan daya beli pekerja. Selain itu, penetapan upah minimum yang berbeda jauh dengan upah minimum daerah yang berbatasan dapat menjadi penarik atau pendorong terjadinya migrasi;
6. Perkembangan perekonomian dan income perkapita; Dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kenaikan pendapatan rata-rata masyarakat pada umumnya dan untuk menjaga agar upah minimum yang ditetapkan tidak melebihi income perkapita sehingga tidak terjadi penetapan upah minimum melebihi hasil kerjanya.
7. Tingkat pendidikan pekerja dan keterampilan pekerja.

PERKEMBANGAN UPAH MINIMUM

Seminar Hubungan Industrial Pancasila (HIP) yang diselenggarakan oleh Dept. Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi bekerjasama dengan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI) dan Fried Ebert-Stiftung serta diikuti unsur pengusaha buruh, pemerintah dan Universitas/Cendekiawan telah menyetujui dasar-dasar HIP serta sarana-sarana pelaksanaannya sebagai penentuan kebijaksanaan pemerintah. Dalam kesimpulan seminar tersebut adalah mengenai sarana dari pelaksanaan HIP yang salah satunya memuat

beberapa masalah khusus yang didalamnya adalah: 1) masalah pengupahan, dan 2) masalah mogok dan penutupan perusahaan. Untuk terciptanya Hubungan Industrial Pancasila yang harmonis antara pekerja dan pengusaha, dilaksanakannya syarat-syarat kerja yang menjadi hak pekerja oleh pengusaha Bagian syarat kerja dimaksud salah satunya adalah dipenuhinya upah pekerja oleh pengusaha yang sesuai dengan kebutuhan pekerja dan keluarganya.

Dalam memenuhi tuntutan tersebut terutama dan kalangan buruh menuntut adanya standard upah yang dapat mencukupi kehidupan dan keluarganya.

Dalam memenuhi tuntutan tersebut terutama dan kalangan buruh menuntut adanya standard upah yang dapat mencukupi kehidupan dan keluarganya. Untuk itu tahun 1974 atas dasar surat Kepala Kantor Daerah Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi dan Surat Gubernur Jawa Barat, Direktur Jenderal Perlindungan dan Perawatan telah menetapkan Surat Keputusan No. 853/Kpts/Men/1974

tentang Penetapan Upah Minimum di perusahaan tekstil dikotamadya Bandung, Kabupaten Bandung kotamadya Bogor, kabupaten Bekasi dan kabupaten Tangerang.

Pada tahun 1975 atas dasar usulan Dewan Penelitian dan Pengupahan Daerah Palembang melalui Gubernur Propinsi Sumatera Selatan dengan tanggal 27 Februari 1975 No. 3/DPPD/1975, maka Direktur Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja telah menetapkan Surat Keputusan No. Kpts-31/DP/1975 tentang Penetapan Upah Minimum Pekerja Harian Tetap pada Perusahaan Pertekstilan/Pertenunan di daerah Sumatera Selatan. Atas dasar usulan Dewan Penelitian Pengupahan Daerah melalui Gubernur Propinsi Jambi dengan suratnya No. 762/V/KESRA-75 tanggal 14 Mei 1975, Direktur Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja telah menetapkan Keputusan No. Kpts.57/DP/1975 tentang Penetapan Standard Upah Minimum untuk buruh harian dan bulanan di Perusahaan Nasional dan Asing di Propinsi Jambi.

Selanjutnya pada tahun 1975 atas dasar usulan Dewan Penelitian Pengupahan Daerah melalui Gubernur Lampung dengan surahnya No. B/4364/V.1/76 tanggal 22 April 1976, maka Direktorat Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja menetapkan Keputusan No. Kep 997/MEN/DP/1976 tentang Penetapan Upah Minimum Buruh Harian lepas pada perusahaan pemborong bidang bangunan di Daerah Propinsi Lampung. Dan selanjutnya diikuti Propinsi Sumatera Selatan tentang Penetapan upah minimum untuk pekerja harian tetap sektor penebangan kayu, dan penetapan upah minimum pekerja regional se-Sumatera Utara.

Pada tahun 1977 Dirjen Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja menetapkan upah minimum:

1. Upah Minimum di sektor prrkebunan swasta di Jawa Barat dengan Keputusan No. Kep-01/MEN/DP/1977 tanggal 8 Januari 1977.
2. Upah Minimum Buruh di perusahaan Swasta di Jawa Tengah dengan Keputusan No. Kep-17/MEN/DP/1977 tanggal 16 Maret 1977.

3. Upah Minimum pekerja harian di perusahaan Rokok kretek di Bali dengan Keputusan No. Kep-19/MEN/DP/77 tanggal 14 April 1977.
4. Upah Minimum di sektor perusahaan pabrik Biscuit, Roti dan Kue di Jawa Barat dengan Keputusan No. Kep-25/MEN/DP/77 tanggal 25 April 1977.
5. Upah Minimum pekerja harian di sub sektor industri makanan dalam kaleng di Bali dengan Keputusan No. Kcp-26/MEN/DP/1977 tanggal 23 April 1977.
6. Upah Minimum pekerja harian di sektor konstruksi bangunan di Sulawesi Selatan dan Tenggara dengan Keputusan No. Kep-27/MEN/DP/1977 tanggal 23 April 1977.
7. Upah Minimum pekerja harian pada sub sektor industri minyak kelapa di daerah Sulawesi Utara dengan Keputusan Dirjen No. Kep 28/MEN/DP/1977 tanggal 29 April 1977; dan
8. Upah Minimum buruh harian di perusahaan swasta sektor hasil bumi di daerah NTB dengan Keputusan

Dirjen No. Kep-29/MEN/DP/1977
tanggal 3 Mei 1977.

Penetapan upah minimum tersebut diatas belum didasarkan pada peraturan Undang-Undang tetapi baru didasarkan kewenangan yang diiniliki yaitu berdasarkan tugas dan fungsi Dewan Penelitian Pengupahan Nasional dan Dewan Penelitian Pengupahan Daerah. Sejalan dengan perkembangan ekonomi yang diupayakan kearah stabilitas yang makin mantap maka pengaturan perlindungan upah perlu diarahkan kepada sistem pembayaran upah secara keseluruhan. Atas daaar tersebut maka ditetapkan PP No. 8 tahun 1981 tentang Perlindungan Upah yang sejalan dengan berlakunya UU No. 14 tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja. Dalam PP No. 8 tahun 1981 ditegaskan pengertian upah adalah suatu penerimaan sebagai imbalan dan pengusaha kepada pekerja untuk sesuatu pekerjaan/jasa yang telah atau akan dilaksanakan dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang ditetapkan menurut suatu persetujuan dan dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara

pengusaha dengan pekerja termasuk tunjangan untuk pekerja sendiri dan keluarganya.

Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa upah merupakan imbalan atas pekerjaan atau Jasa yang diberikan oleh pekerja. Penetapan besarnya upah dapat dilakukan melalui persetujuan antara pekerja dengan pengusaha dalam perjanjian kerja, Peraturan Perusahaan atau dalam Kesepakatan Kerja Bersama. Untuk hal tertentu (upah minimum) penetapannya dilakukan melalui peraturan perundangan. Untuk keseragaman dalam menangani permasalahan yang mungkin timbul sebagai akibat pelaksanaan PP No. 8 tahun 1981 tentang perhitungan upah, maka ditetapkan Surat Edaran No-Se-01/MEN/1982, hal tersebut dimaksudkan supaya adanya satu kesatuan pengertian yang perlu di perhatikan sebagai pedoman terutama bagi petugas dilapangan. Ditambahkan penjelasan pcngaturan upah minimum akan diatur tersendiri (menurut PP 8/81). Penetapan upah minimum dasar hukum mulai PMTK 05/89, kemudian tahun 1990; tahun 1996; tahun 97

Upah yang diterima pekerja merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup pekerja dan keluarganya tetapi dalam kenyataannya masih terdapat tingkat upah yang belum dapat memenuhi kebutuhan hidup minimal. Untuk itu ditetapkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. PER 05/MEN/98 tentang upah minimum. Upah minimum adalah upah pokok terendah belum termasuk tunjangan-tunjangan yang diberikan kepada pekerja. Dengan adanya pengaturan tersebut maka diharapkan secara nyata akan meningkatkan taraf hidup pekerja dan keluarganya. Dalam Permenaker No-05/MEN/98 pasal 7," Pengusaha wajib mentaati upah minimum," dengan adanya ketentuan tersebut, maka upah minimum menjadi normatif yang diberikan sanksi atas pelanggaran. Sanksi tersebut mengacu pada pasal 17 ayat (2) UU No. 14 tahun 1969 dengan ancaman pidana atau dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 100.000,-. Tetapi didalam ketentuan normatif tersebut terdapat kelemahan yang menyebabkan	perusahaan melaksanakan upah minimum. Padahal tujuannya untuk menetapkan upah terendah yang boleh dibayarkan kepada pekerja, dengan kata lain upah minimum boleh ditetapkan sepanjang tidak boleh rendah dan upah minimum. Akibat melaksanakan kewajiban tersebut upah minimum menjadi upah standard. Namun , didalam pelaksanaan dilapangan ternyata yang dimaksud dengan pengertian upah minimum adalah upah pokok ditambah tunjangan tetap, maka apabila dilaksanakan dengan ketentuan, segala pemberian tidak boleh dikurangi sehingga upah yang dibayarkan pengusaha menjadi sangat besar. Oleh karena itu, ketentuan Permenaker No-05/MEN/89 diubah dengan Permenaker No. Per-01/Men/90 yang menyatakan bahwa upah minimum adalah upah pokok ditambah dengan tunjangan tetap, dengan ketentuan upah pokok serendah-rendahnya 75 % dari Upah Minimum. Sebagai tolak ukur penetapan upah minimum selama Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJPT 1) adalah KFM yang komponen dan besarnya ditujukan bagi pekerja lajang dan ditetapkan
--	--

kan pada tahun 1956. Untuk lebih meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam PJPT Kedua dan dalam upaya meningkatkan Sumber Daya Manusia yang berkualitas, produktif dan efisien yang hanya bisa dicapai melalui peningkatan etos kerja dan produktivitas melalui kualitas kebutuhan hidup pekerja dengan jalan meningkatkan kebutuhan hidup dasar pekerja. Untuk itu melalui Kepmenaker No. 81/MEN/1995 tentang Kebutuhan Hidup Minimum standard KFM diganti	menjadi Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) yang nilai absolut KHM adalah sekitar 20 % diatas nilai KFM. Banyak perbedaan prinsip antara KFM dan KHM antara lain nilai kebutuhan kalori dinaikan dari 2600 menjadi 3000 kalori per hari, kebutuhan wanita masuk di dalam perhitungan KHM yang sebelumnya tidak dihitung, kebutuhan bacaan, perkembangan kualitas Kebutuhan seperti listrik, sepatu, kasur rekreasi dan sebagainya.****
---	--