

SKRIPSI

ACHMAD NUR HIDAYAT

**UPAH MINIMUM REGIONAL SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN PEMENUHAN
KEBUTUHAN HIDUP LAYAK PEKERJA**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U R A B A Y A
2 0 0 0**

SKRIPSI

UPAH MINIMUM REGIONAL SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN PEMENUHAN KEBUTUHAN HIDUP LAYAK PEKERJA



Disusun

Pembimbing

Achmad Nur Hidayat
NIM. 039213634

Machsoen Ali, S.H., MS
NIP. 130 355 366

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000

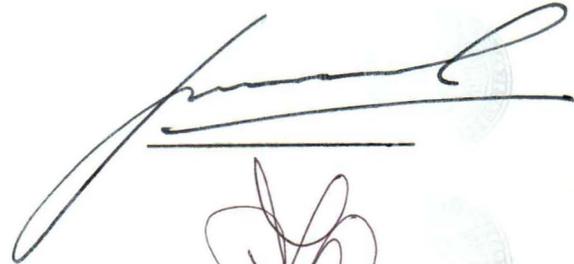
**Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji
Pada tanggal 3 Agustus 2000**

Panitia Penguji :

1. Ketua : DR. Maarten Lendert Souhoka, S.H., MS.



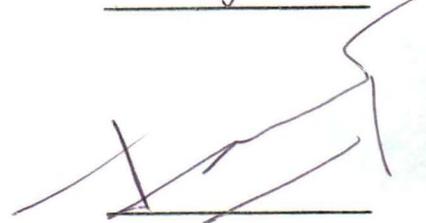
2. Anggota : Machsoen Ali, S.H., MS.



R. Indiarsoro, S.H.



Lanny Ramli, S.H., M Hum.



KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat serta hidayah-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini disajikan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, karena keterbatasan pengetahuan penulis. Sehingga kritik dan saran dari semua pihak akan Penulis terima sebagai perbaikan selanjutnya.

Selama proses penulisan skripsi yang berjudul “Upah Minimum Regional Sebagai Upaya Mewujudkan Pemenuhan Kebutuhan Hidup Layak Pekerja “ ini, Penulis banyak melibatkan berbagai pihak yang dengan ikhlas mengasuh, memberi bimbingan dan dukungan serta fasilitas, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu pada kesempatan ini, Penulis ingin menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Machsoen Ali, S.H.,MS, yang telah bersedia meluangkan waktunya ditengah kesibukan beliau untuk memberikan bimbingan dan pengarahan atas penulisan skripsi ini ;
2. Bapak DR. Maarten Lendert Souhoka, S.H.,MS., Bapak R.Indiarsoro, S.H., Ibu Lanny Ramli, S.H., M Hum., sebagai panitia penguji skripsi yang telah meluangkan waktunya untuk menguji dan memberikan banyak masukan bagi penulis ;

3. Seluruh Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, yang telah mendidik dan mencurahkan ilmu pengetahuannya kepada Penulis ;
4. Bapak, Ibu, Mbak Anna, Mbak Atik, Mbak Rina, Lila, Ucok, Rahma, Fajar, dan Jihan atas kesabaran serta bantuannya yang tak terkira terhadap Penulis ;
5. Mas Boedi, Mbak Amin, Mas Jawawi, Mas Abbas, Sony dan Mbak Sri, Dani, Imam yang telah dengan tulus membantu dan membimbing Penulis ;
6. Rendra, Aminudin, Hartono, Edy, Arif, Antok, Ramuji, Cak Man, Didit atas bantuan yang pernah diberikannya pada Penulis ;
7. Iwan Fajar, Junaidi, Budi, Joko, Ivan, Elly, Doni, Sugeng yang telah memberikan bantuan serta pengarahan kepada Penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
8. Dan kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini.

Akhirnya, Penulis berharap mudah-mudahan tulisan ini bermanfaat bagi semua pihak, khususnya rekan-rekan mahasiswa dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga .

Surabaya , Agustus 2000

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN.....	1
	1. Permasalahan, Latar Belakang dan Rumusannya.....	1
	2. Penjelasan Judul.....	8
	3. Alasan Pemilihan Judul.....	9
	4. Metodologi.....	10
	a. Pendekatan Masalah.....	10
	b. Sumber Data.....	10
	c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	11
	d. Analisa Data.....	11
	5. Pertanggung jawaban Sistematika.....	11
BAB II	PERWUJUDAN SISTEM PENGUPAHAN UNTUK PEMENUHAN KEBUTUHAN HIDUP LAYAK PEKERJA MELALUI UPAH MINIMUM REGIONAL.....	13
	1. Pengertian Upah.....	13
	2. Ketentuan Perundang-undangan Yang Mengatur Tentang Pengupahan.....	21
	3. Kebijakan Mengenai Upah Minimum Regional.....	27
BAB III	PERANAN PENGAWAS KETENAGAKERJAAN DALAM MENGANTISIPASI PELANGGARAN – PELANGGARAN KETENTUAN UPAH MINIMUM REGIONAL.....	43

1. Tugas Dan Fungsi Pengawasan Ketenagakerjaan.....	43
2. Yang Melaksanakan Tugas Pengawasan Ketenagakerjaan.....	47
3. Kewajiban Pengusaha Dalam Kaitannya Dengan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan.....	49
BAB IV KESIMPILAN DAN SARAN.....	53
1. Kesimpulan.....	53
2. Saran.....	54

DAFTAR BACAAN

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Masalah ketenagakerjaan merupakan persoalan yang sangat mendasar bagi suatu negara, terutama bagi negara yang sedang berkembang seperti di Indonesia. Persoalannya tidak sekedar menyangkut bidang ekonomi, akan tetapi juga menyangkut bidang - bidang politik, dan keadilan sosial. Tenaga kerja sebagai sumber daya, mempunyai peranan yang penting dalam upaya membangun perekonomian bangsa yang telah lama terpuruk akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan. Upaya pemulihan dan perbaikan ekonomi ini tidak akan berhasil tanpa didukung adanya kualitas sumber daya manusia yang baik. Peningkatan kualitas sumber daya manusia ini tidak mungkin tercapai tanpa adanya pemberian jaminan hidup yang layak bagi diri dan keluarganya, khususnya para pekerja yang merupakan salah satu motor penggerak perekonomian bangsa.

Pasal 27 ayat (2) Undang – undang Dasar 1945 menyatakan, bahwa tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Kemudian dijabarkan dalam TAP MPR No. II/MPR/1993 :

Bahwa kebijaksanaan pengupahan dan penggajian didasarkan pada kebutuhan hidup, pengembangan diri dan keluarga tenaga kerja dalam sistem upah yang tidak menimbulkan kesenjangan sosial, dengan mempertimbangkan prestasi kerja dan nilai kemanusiaan yang menumbuhkan rasa harga diri.

Besarnya jumlah penduduk Indonesia sebenarnya merupakan potensi tersendiri, apabila dapat dibina dan dikerahkan sebagai tenaga kerja yang efektif.

Jumlah penduduk Indonesia bertambah cukup pesat dengan laju pertumbuhan sebesar 2,1 persen dalam tahun 1961 – 1971 dan 2,3 persen dalam tahun 1971 – 1980. Pada periode 1980 – 1990 laju pertumbuhan penduduk diperkirakan turun menjadi 2 persen dan menjadi 1,9 persen pada periode 1999 – 2000. Dengan laju pertumbuhan tersebut penduduk Indonesia akan bertambah dari 146,8 juta dalam tahun 1980 menjadi 183,5 juta pada tahun 1990, dan menjadi 222,8 juta pada tahun 2000.¹

Sejalan dengan pertumbuhan tersebut, tenaga kerja dan angkatan kerja juga meningkat. Tingginya pertumbuhan penduduk yang merupakan salah satu faktor utama kelebihan tenaga kerja secara umum menimbulkan beberapa permasalahan ketenagakerjaan, antara lain masalah perluasan lapangan kerja.

Pertumbuhan angkatan kerja yang cukup tinggi, dan tidak diimbangi dengan tersedianya lapangan kerja yang mencukupi, menempatkan tenaga kerja pada posisi yang kurang menguntungkan karena mereka kesulitan untuk mendapatkan kesempatan kerja. Oleh karena itu tidak mengherankan jika banyak tenaga kerja menekuni bidang pekerjaan yang sebenarnya kurang sesuai dengan pendidikan formal yang dimiliki, semata – mata demi memperoleh penghasilan/upah/pendapatan yang semakin langka kesempatannya. Di samping itu keterbatasan pendidikan dan kurangnya kemampuan untuk mengantisipasi perkembangan situasi industri, menyebabkan para pekerja itu kurang menyadari apa yang menjadi haknya setelah pelaksanaan pekerjaan (penyerahan prestasi),

¹ Sendjun H. Manulang, Pokok – pokok Hukum di Indonesia, cet. II, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, h. 20

sehingga mereka hanya tunduk dan patuh menerima sistem pengupahan dan jaminan kesejahteraan yang kurang layak.

Jika diperhatikan sesungguhnya hubungan antara pengusaha dan pekerja bukanlah hubungan yang horisontal, akan tetapi merupakan hubungan yang vertikal, artinya hubungan atasan dan bawahan. Sebagai bawahan pekerja mempunyai posisi yang lemah dalam suatu hubungan kerja, dalam artian sebagai pihak yang harus menerima putusan atasan, sedangkan pengusaha merupakan pihak yang menentukan hampir semua persyaratan kerja termasuk sistem pengupahan. Posisi pekerja yang lemah ini diperparah dengan tidak terlalu berfungsinya serikat pekerja sebagai lembaga yang diadakan untuk melindungi dan memperjuangkan kepentingan tenaga kerja.

Pemerintah senantiasa mengusahakan terciptanya dan tetap terwujudnya suasana hubungan yang serasi antara pengusaha dan pekerja, yang lebih mendorong terciptanya kelancaran, efisiensi, dan produktivitas kerja serta kelangsungan hidup perusahaan dan sekaligus dapat memenuhi kesejahteraan pekerja. Upaya – upaya untuk menciptakan keseimbangan antara prestasi dan upah yang diterima telah banyak dilakukan melalui berbagai peraturan perundang – undangan antara lain, penerapan sistem pengupahan yang mengacu pada ketentuan upah minimum.

Pengaturan dan penetapan upah minimum ditujukan untuk melindungi pekerja atau buruh dari perlakuan pengusaha yang kurang memperhatikan kesejahteraannya, atau sering dikatakan kebijakan tersebut sebagai kebijakan jaring pengaman (*safety net*), yang artinya pekerja mempunyai jaminan bahwa

hasil jerih payahnya selama bekerja tidak dibayar dibawah upah minimal. Kebijakan pengupahan yang ditempuh juga dimaksudkan untuk menaikkan tingkat upah yang masih dibawah kelayakan mengarah kepada kebutuhan pemenuhan Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) pekerja dan untuk selanjutnya menuju pemenuhan Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Disamping itu, penetapan upah minimum ini juga dimaksudkan untuk mengurangi kesenjangan antara penerimaan upah terendah dengan penerimaan upah tertinggi , sehingga ada pemerataan pendapatan yang dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan hidup buruh dan keluarganya.

Upah minimum yang ditentukan oleh pemerintah disesuaikan dengan indeks harga konsumen masing – masing wilayah, sehingga disebut dengan Upah Minimum Regional (UMR). Setiap tahun UMR yang ditentukan mengalami tinjauan ulang disesuaikan dengan peningkatan harga – harga kebutuhan hidup masyarakat. Pemberian upah yang memadai dimana dalam hal ini upah yang besarnya minimal sesuai dengan Upah Minimum Regional yang berlaku, diharapkan memberikan ketenangan bekerja bagi pekerja beserta keluarganya yang pada akhirnya akan meningkatkan semangat kerja dan konsentrasi kerja sehingga akan meningkatkan produktivitas kerja dan mengurangi angka kecelakaan kerja. Dengan demikian secara bertahap peningkatan kualitas sumber daya manusia akan terwujud.

Pemberlakuan ketentuan UMR sebenarnya dimaksudkan sebagai sarana/perangkat hukum agar para pekerja dapat memperoleh upah yang wajar dengan tolak ukur minimum disesuaikan masing – masing regional/daerah. Di lain

pihak pemberlakuan ketentuan UMR ini dirasakan oleh sebagian pengusaha sebagai beban yang cukup berat, terutama perusahaan – perusahaan yang mempekerjakan buruh atau pekerja dalam skala besar. Karena dengan dinaikkannya UMR maka beban biaya produksi akan semakin meningkat pula. Meningkatnya biaya produksi berpengaruh pada tingkat harga produk yang dikeluarkan. Tingginya harga produk berpengaruh pada kemampuan daya saing perusahaan di pasar, yang berarti pula berpengaruh pada tingkat pertumbuhan produksi. Pertumbuhan produksi yang rendah pada akhirnya berpengaruh pada tingkat perkembangan perusahaan. Hal inilah yang mengakibatkan masih adanya beberapa pengusaha yang tidak memenuhi kewajibannya untuk melaksanakan UMR sesuai dengan ketentuan – ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pengusaha selaku produsen tentunya akan selalu berpikir ekonomis untuk mengoptimalkan produktivitas kerja perusahaan dengan cara menekan biaya operasional perusahaan serendah mungkin. Untuk menekan biaya produksi, yang paling memungkinkan tentunya dengan meminimalkan upah pekerja yang merupakan salah satu komponen biaya produksi. Karena hanya dari komponen inilah pihak pengusaha bisa memainkan peranannya secara lebih leluasa berdasarkan kekuasaan yang dimilikinya. Sehingga kebijakan penentuan upah minimum yang sebenarnya ditujukan untuk memberikan jaring pengaman bagi tenaga kerja agar secara minimal mereka dapat mencukupi kebutuhan pokoknya, dalam kenyataannya kebijakan tersebut banyak digunakan oleh pengusaha untuk tidak beranjak dari nilai ketentuan upah minimum. Atau dengan kata lain ketentuan UMR oleh pengusaha justru dijadikan sebagai acuan standard

maksimum dalam hal pembayaran upah pekerja. Pekerja seolah – olah tidak memiliki kesempatan untuk memperoleh upah diatas ketentuan UMR yang telah ditetapkan. Sedangkan ketentuan UMR tolok ukurnya serba minimum jika diukur dari standar hidup layak. Hal inilah yang seringkali memicu berbagai gejala ketenagakerjaan seperti unjuk rasa, pemogokkan dan atau bentuk – bentuk konflik industrial yang lain.

Sebagai komponen yang vital dan terlibat langsung dalam proses produksi maka apabila pekerja melakukan unjuk rasa atau mogok kerja, hal tersebut akan sangat merugikan perusahaan karena mengganggu proses produksi dan kinerja perusahaan secara keseluruhan.

Tuntutan masalah upah, erat kaitannya dengan ketentuan tentang penetapan upah minimum yang sudah termasuk tunjangan tetap. Bahwa dengan diterimanya penghasilan dalam bentuk upah minimum, maka sejumlah itu pula yang didapatkan pekerja sebagai “*take home pay*”. Oleh karena itu dapat dipahami jika unjuk rasa pekerja sekarang ini bukan hanya menuntut kenaikan upah, tetapi yang lebih dikehendaki adalah perbaikan tunjangan – tunjangan di luar upah, misalnya :

- bonus
- uang lembur
- uang makan
- uang transport
- premi hadir
- tunjangan hari raya, dll²

² Machsoen Ali, Sistem Pengupahan Untuk Pemenuhan Hidup Layak, Yuridika, Volume 14 No. 3, Mei 1999, Unair, Surabaya, h. 164.

Dengan diberlakukannya ketentuan terbaru dalam sistem pengupahan yang didasarkan pada Peraturan Upah Minimum Regional yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja tertanggal 18 Februari 2000 No. KEP – 20/MEN/2000, berlaku terhitung mulai 1 April 2000, hal ini mencerminkan suatu upaya pemerintah dalam meningkatkan pendapatan pekerja ke arah pemenuhan kebutuhan hidup yang layak, sehingga menjamin rasa aman; tentram, terpenuhinya keadilan serta terwujudnya kehidupan yang sejahtera, selaras dan seimbang yang akan menggairahkan motivasi kerja dan meningkatkan produktivitas kerja. Di lain pihak masih adanya aksi – aksi unjuk rasa dalam menuntut kenaikan upah minimum, mencerminkan pelaksanaan upah minimum belum dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Variabel – variabel adanya inkonsistensi kebijakan serta rendahnya penegakkan hukum ketenagakerjaan, seringkali perusahaan – perusahaan yang melanggar ketentuan upah minimum kurang mendapatkan perhatian dari departemen tenaga kerja untuk ditindak secara tegas.

Dari uraian fakta – fakta diatas, dalam tulisan ini akan diuraikan mengenai pengaturan upah dan sistem pengupahan yang berlaku saat ini, dan juga akan dijelaskan mengenai peranan. Pengawasan ketenagakerjaan dalam kaitannya dengan pengawasan pelaksanaan pengaturan upah di Indonesia yang dirumuskan dalam beberapa permasalahan sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah pengaturan upah di Indonesia dalam mewujudkan sistem pengupahan untuk pemenuhan kebutuhan hidup layak pekerja, khususnya dengan diberlakukannya Upah Minimum Regional ?

- 2) Bagaimanakah peranan Pengawas Ketenagakerjaan dalam mengantisipasi pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan Upah Minimum Regional ?

2 . Penjelasan Judul

Bunyi judul skripsi ini adalah “Upah Minimum Regional sebagai Upaya Mewujudkan pemenuhan Kebutuhan Hidup Layak Pekerja “.

Pengertian Upah Minimum Regional dalam Permenaker No. Per-01/MEN/1999 dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Upah Minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok termasuk tunjangan tetap.
2. Upah Minimum Regional Tingkat I untuk selanjutnya disebut UMR Tk. I adalah upah minimum yang berlaku di satu propinsi.
3. Upah Minimum Regional Tingkat II untuk selanjutnya disebut UMR Tk. II adalah upah minimum yang berlaku didaerah kabupaten/ kotamadya atau menurut wilayah pembangunan ekonomi daerah atau karena kekhususan wilayah tertentu.

Mengenai pengertian “kebutuhan hidup layak “, sampai saat ini belum ada kesepakatan dan keseragaman tolok ukur mengenai istilah atau pengertian kebutuhan hidup layak. Namun menurut Machsoen Ali, S.H. MS., batasan mengenai pengertian hidup layak dapat dicermati dalam Undang-undang No. 25/1997 yaitu :

“ kebutuhan pekerja dan keluarganya meliputi antara lain makanan / minuman , sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan, serta jaminan hari tua ‘.

Sedangkan pengertian pekerja menurut Permenaker No. Per 01/MEN/1999 ialah :

Tenaga kerja yang bekerja didalam hubungan kerja pada pengusaha dengan menerima upah". Dimana yang dimaksud dengan tenaga kerja dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1969 ialah : tiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat .

3. Alasan Pemilihan Judul

Berbagai gejolak ketenagakerjaan yang sering muncul melalui mass media, sebagian besar dipicu oleh persoalan upah. Upah mempunyai kedudukan essensial bagi para pelaku industri. Bagi pekerja tinggi rendahnya tingkat upah yang diterima secara langsung berpengaruh terhadap perubahan kesejahteraannya. Semakin tinggi upah yang diterimanya, maka akan semakin baik tingkat kesejahteraannya. Namun situasi pasar kerja yang tidak seimbang yaitu penawaran yang melebihi permintaan, menyebabkan keresahan di kalangan para pekerja. Upah yang diterima pekerja seringkali hanya bisa digunakan untuk hidup secara "pas-pasan", sedangkan tuntutan keadaan semakin lama semakin meningkat. Kemudian yang terjadi adalah akumulasi keresahan pekerja yang diwujudkan dalam bentuk aksi unjuk rasa atau pemogokan . Para pekerja menuntut kenaikan upah agar dapat mencukupi kebutuhan hidupnya secara layak.

Pengusaha tentunya selalu berpikir ekonomis dalam menjalankan perusahaannya. Kenaikan upah pekerja akan berarti pula kenaikan biaya produksi. Dengan naiknya biaya produksi tentu keuntungan yang diperoleh pengusaha akan menurun. Untuk menekan biaya produksi yang paling memungkinkan adalah dengan menekan upah pekerja sampai pada standar minimum yang ditentukan pemerintah melalui penetapan UMR.

Dari uraian diatas penulis tertarik untuk menguraikan apakah ada indikasi ke arah perwujudan pemenuhan kebutuhan hidup layak pekerja dengan adanya penetapan UMR yang mengalami penyesuaian selambat – lambatnya dua tahun sekali, ataukah penetapan UMR tersebut tidak berpengaruh apa – apa bagi pekerja dalam hal pemenuhan hidup layaknya.

4. Metodologi

a. Pendekatan Masalah

Yuridis Normatif, yaitu dengan meneliti peraturan perundang – undangan yang berlaku yang terkait dengan pokok bahasan dalam skripsi ini.

Yuridis Sosiologis, yaitu dengan melakukan penelitian kondisi sosial masyarakat dikaitkan dengan pemberlakuan suatu peraturan tertentu.

b. Sumber data

Data yang digunakan dalam penulisan ini yaitu :

1. Data Primer

Untuk mendapatkan data primer dilakukan wawancara langsung dengan Staff Personalia Perusahaan dan Staff Divisi Perburuhan

Lembaga Bantuan Hukum Surabaya.

2. Data Sekunder

Didapatkan melalui studi kepustakaan dengan membaca dan mempelajari literatur yang terkait dengan penulisan skripsi ini.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

Seluruh data disusun secara sistematis menurut hasil studi lapangan dan kepustakaan, kemudian dimasukkan ke dalam materi penulisan bab per bab yang dapat pula disesuaikan dengan pendapat para ahli hukum.

Dari data yang telah disusun menurut materi bab per bab, kemudian diadakan pengembangan atau mempertajam penganalisan melalui diskusi dengan rekan mahasiswa. Setelah data terkumpul lengkap barulah dilakukan penyusunan.

d. Analisa Data

Analisa data yang digunakan adalah metode *diskriptif komperatif*, yaitu menerapkan metode dengan memaparkan fakta – fakta dan kemudian membandingkan antara peraturan perundang - undangan yang berlaku dengan fakta – fakta yang ada.

5. **Pertanggungjawaban Sistematika**

Skripsi ini diawali dengan pendahuluan pada bab I (pertama), yang memberi gambaran tentang kondisi ketenagakerjaan di Indonesia dengan tingkat kesejahteraan yang masih rendah, akibat adanya perlakuan pengusaha

yang kurang memperhatikan nasib pekerjaannya dengan tidak membayar upah mereka secara layak.

Pada bab II (kedua), akan dijelaskan mengenai pengertian upah termasuk pengaturannya dalam peraturan perundang – undangan, serta sistem pengupahan yang digunakan pemerintah dalam rangka pemenuhan hidup layak pekerja.

Pada bab III (ketiga), akan dijelaskan mengenai tugas – tugas Pengawasan Ketenagakerjaan serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelanggaran – pelanggaran ketentuan ketenagakerjaan khususnya di bidang pengupahan.

Selanjutnya pada bab terakhir, yaitu bab IV (keempat), akan dibuat suatu kesimpulan dari permasalahan di atas dan kemudian akan dicoba untuk memberikan saran – saran atau pendapat atas kesimpulan yang telah ditarik.

BAB II

PERWUJUDAN SISTEM PENGUPAHAN UNTUK PEMENUHAN KEBUTUHAN HIDUP LAYAK PEKERJA MELALUI UPAH MINIMUM REGIONAL

1. Pengertian Upah

Masalah pengupahan memerlukan kajian secara komprehensif, tidak hanya dari dimensi mikro perusahaan yang berkaitan dengan produktivitas, tetapi juga dalam dimensi makro ekonomi secara nasional berkaitan dengan peningkatan daya beli masyarakat khususnya pekerja yang akan memperluas pasar sehingga pada gilirannya akan memacu aktivitas perekonomian secara keseluruhan.

Dalam pelbagai kitab mengenai sosial ekonomi sering di jumpai bermacam – macam usaha untuk menjelaskan apakah upah itu sebenarnya atau bagaimanakah upah itu seharusnya, dan mengenai upah ini ada beberapa teori, diantaranya yang terpenting adalah sebagai berikut :³

1. *Teori upah hukum alam.* Menurut teori ini upah ditetapkan atas dasar biaya yang diperlukan untuk memelihara atau memulihkan tenaga buruh yang telah dipakai untuk melakukan suatu pekerjaan, agar dapat terus digunakan dalam proses produksi.

Naik turunnya upah akan selalu berkisar pada minimum itu. Menurut teori ini, jika upah naik sampai lebih dari minimum, maka kemakmuran buruh akan

³ Imam Soepomo, Pengantar Hukum Perburuhan, Djambatan, Jakarta, 1999, h.185.

meningkat, yang berakibat pada bertambahnya perkawinan dan kelahiran. Konsekuensinya terjadi peningkatan jumlah tenaga kerja/penawaran tenaga kerja menjadi lebih besar, maka upah pun akan menurun. Jadi menurut teori ini upah itu dikuasai oleh hukum alam yang tidak berubah. Karena itu buruh harus menyerah saja dan menerima nasib itu.

2. *Teori upah hukum besi* dari David Ricardo, yang pada intinya menegaskan perlunya minimum mempertahankan standar upah minimum bagi hidup pekerja, dimana untuk pekerja senantiasa batas-keharusan-hidup, dan untuk majikan selalu apa yang melebihinya.

Teori ini oleh John Moynerd Keynes (Neo Klasik) dikecam dan dianggapnya sudah terlalu usang. Keynes menegaskan bahwa upah buruh murah bukanlah obat mujarab untuk mengatasi masalah pengangguran.⁴

3. *Teori Persediaan Upah atau Teori Dana Upah*. Menurut Stewart Nill Senior, dalam suatu masyarakat untuk pembayaran upah sudah ada/tersedia suatu jumlah tertentu. Dana upah ini merupakan sebagian dari biaya produksi dari masyarakat itu, yang dimaksudkan untuk pembayaran upah. Dana upah itu adalah suatu uang muka dari pihak majikan. Teori ini berpendirian seolah – olah dana upah itu telah ada sebagai dana sebelum upah itu dibayarkan. Sebenarnya jumlah upah itu adalah jumlah upah yang telah dibayarkan.
4. *Teori Upah Etika*. Golongan agama yang sangat memperhatikan nasib buruh pula, menghendaki supaya soal upah itu juga ditinjau dari sudut etika, yaitu

⁴ H.Bomer Pasaribu, Upah Minimum dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, Pro Justitia, Tahun XIII No. 2 April 1995, Ikatan Alumni FH UNPAR, Bandung, h. 33.

bahwa upah itu harus menjamin penghidupan yang baik bagi buruh dan keluarganya. Penetapan upah hendaknya didasarkan pada jumlah anggota keluarga dari buruh.

Karena itu dianjurkan kepada para pengusaha supaya mengadakan dana anak. Dari dana ini harus dibayarkan tunjangan anak. Di negara yang agamanya kuat, dana anak itu diadakan oleh negara itu sendiri.

5. *Teori Upah Sosial*. Teori upah sosial ini dulu dilaksanakan di negara sosialis, tidak lagi mendasarkan upah atas produktivitas suatu pekerjaan, tetapi semata – mata didasarkan atas kebutuhan buruh. Semua buruh harus menghasilkan sesuai dengan kecakapan masing – masing dan akan menerima upah sesuai dengan kebutuhannya.
6. *Teori Institusional*⁵. Menurut teori ini penentuan tingkat upah adalah merupakan persoalan kekuatan relatif serikat pekerja dan manajemen/pengusaha melalui teori “*bargaining collective*”. Ajaran ini membahas mengenai peranan serikat pekerja sebagai kekuatan bargaining power terkait dengan campur tangan pemerintah sebagai regulator kerja sekaligus bertujuan untuk mengoreksi pasar kerja.

Pengertian upah secara yuridis menurut Imam Soepomo adalah pembayaran yang diterima buruh selama ia melakukan pekerjaan atau dipandang melakukan pekerjaan⁶. Jadi selama ia melakukan pekerjaan, maka ia berhak atas

⁵ H. Bomer Pasaribu, *Ibid*, h. 33

⁶ Imam Soepomo, *Op. cit.*, h. 179

pengupahan yang menjamin kehidupannya bersama dengan keluarganya. Dan majikan wajib membayar upah apabila buruh telah melakukan pekerjaan.

Dalam pasal 1 ayat 23 UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan⁷, disebutkan bahwa upah adalah hak pekerja yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha kepada pekerja atas suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan, ditetapkan, dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja kesepakatan, atau peraturan perundang – undangan termasuk tunjangan bagi pekerja dan keluarganya.

G. Kartasapoetra berpendapat bahwa upah dalam arti yuridis merupakan balas jasa yang merupakan pengeluaran – pengeluaran pihak pengusaha, diberikan kepada buruhnya atas penyerahan jasa – jasanya dalam waktu tertentu kepada pihak pengusaha⁸.

Sedangkan batasan upah yang dinyatakan oleh Dewan Penelitian Pengupahan yaitu :

“Bahwa upah itu merupakan suatu penerimaan sebagai imbalan dari pemberi kerja kepada penerima kerja untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan yang berfungsi sebagai jaminan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan dan produksi, dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang telah ditetapkan menurut suatu persetujuan undang – undang dan peraturan dan dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pemberi kerja dan penerima kerja”.

⁷ Undang-undang No. 25/1997 oleh UU No. 11/1998 ditunda pelaksanaannya, dan dinyatakan berlaku mulai 1 Oktober 2000.

⁸ G. Kartasapoetra et. Al., dikutip dari Hukum Perburuhan di Indonesia Berlandaskan Pancasila, oleh Machsoen Ali, S.H., MS, Sistem Pengupahan, Yuridika, Vol. 14 No. 3 Mei–Juni 1999, FH Unair, Surabaya, h. 165.

Dengan demikian, batasan pengertian upah dapat dijabarkan dalam beberapa unsur yakni :

- Merupakan suatu pembayaran atau imbalan tunai;
- Pada prinsipnya berbentuk uang, tetapi juga dapat diberikan dalam bentuk lain;
- Diberikan oleh pemberi kerja yakni majikan atau pengusaha;
- Diterima oleh seseorang yang telah melakukan suatu pekerjaan atau pelayanan jasa tertentu;
- Ditetapkan dalam satuan waktu tertentu yang disebutkan secara jelas dalam perjanjian kerja.

Bagi pelaku industrial, upah mempunyai kedudukan yang esensial, baik bagi diri pekerja dan keluarganya, bagi perusahaan maupun dalam kaitannya dengan kepentingan nasional secara luas. Jika dikaitkan dengan apa atau bagaimana upah yang diterima oleh pekerja, maka ada beberapa telaah mengenai jenis upah, yaitu⁹ :

a. Upah Nominal

Yang dimaksud dengan upah nominal ialah sejumlah uang yang dibayarkan kepada para pekerja yang berhak secara tunai sebagai imbalan atas penyerahan jasa – jasa atau pelayanannya sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam perjanjian kerja, dimana ke dalam industri atau perusahaan ataupun dalam suatu organisasi kerja, dimana ke dalam upah tersebut tidak ada tambahan atau

⁹ *Ibid*, h. 166

kepentingan yang lain yang diberikan kepadanya. Upah nominal sering pula disebut dengan “upah uang” (money wages) sehubungan dengan yang memang berupa uang secara keseluruhannya.

b. Upah Nyata (real wages)

Yang dimaksud dengan upah nyata ini ialah upah yang nyata yang benar – benar harus diterima oleh seseorang yang berhak. Upah nyata ditentukan oleh daya beli upah tersebut yang akan banyak dipengaruhi oleh :

- 1) besar kecilnya jumlah uang yang diterima
- 2) besar atau kecilnya biaya hidup yang diperlukan

Adakalanya upah itu diterima dalam wujud uang dan fasilitas atau “in natura”, maka upah nyata yang diterima adalah jumlah upah uang dan nilai (yang dirupiahkan) dari fasilitas serta barang “in natura” tersebut.

c. Upah Hidup

Dalam hal ini, upah yang diterima seorang pekerja itu relatif cukup untuk membiayai keperluan hidup yang lebih luas, yang tidak hanya kebutuhan pokoknya saja yang dapat dipenuhi melainkan juga kebutuhan sosial keluarganya. Misalnya :

- Pendidikan yang lebih baik;
- Gizi makanan yang lebih baik;
- Perumahan yang lebih sehat;
- Pergaulan masyarakat yang lebih baik;
- Pelayanan kesehatan, dan lain-lain.

d. Upah Minimum

Upah minimum ialah upah terendah yang diterima oleh pekerja, yang diharapkan dapat mencukupi hidup pekerja beserta keluarganya, walaupun dalam arti yang serba sederhana. Tujuan utama penentuan upah minimum, yaitu :

- Menonjolkan arti dan peran tenaga kerja sebagai subsistem yang kretatif dalam suatu sistem kerja;
- Melindungi kelompok kerja dari adanya sistem pengupahan yang sangat rendah dan yang keadaannya secara material kurang memuaskan;
- Mendorong kemungkinan diberikannya upah yang sesuai dengan nilai pekerjaan yang dilakukan setiap pekerja;
- Mengusahakan terjaminya ketenangan dan kedamaian dalam organisasi kerja atau perusahaan;
- Mengusahakan adanya dorongan peningkatan dalam standar hidup secara normal.

e. Upah Wajar (fair wages)

Upah wajar dimaksudkan sebagai upah yang secara relatif dinilai cukup wajar oleh pengusaha dan pekerja sebagai uang imbalan atas jasa yang diberikan pekerja kepada pengusaha atau perusahaan, sesuai dengan perjanjian kerja diantara mereka. Upah wajar memiliki variasi interval yang bergerak antara upah minimum dan upah hidup, yang diperkirakan cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup pekerja beserta keluarganya (baik kebutuhan primer maupun sekunder).

Bagi seorang pekerja tujuan melakukan suatu pekerjaan adalah untuk mendapatkan penghasilan/upah yang digunakan untuk mencukupi kebutuhan hidupnya dan keluarganya, yaitu penghidupan yang wajar dan layak yang diperoleh dari hasil kerjanya. Tinggi rendahnya upah yang diterima secara langsung berpengaruh pada tingkat kesejahteraan pekerja dan keluarganya itu. Faktor – faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat upah diantaranya ialah¹⁰ :

- a. Penawaran dan Permintaan Tenaga Kerja
Untuk pekerjaan yang membutuhkan ketrampilan (skill) tinggi dan jumlah tenaga kerjanya langka, maka upah cenderung tinggi. Sedangkan jabatan dengan penawaran melimpah dan ketrampilan relatif rendah, maka upah cenderung turun.
- b. Organisasi Pekerja
Ada tidaknya organisasi pekerja, serta lemah kuatnya organisasi pekerja akan ikut mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat upah. Adanya serikat pekerja yang kuat, berarti posisi “tawar” pekerja juga kuat akan menaikkan tingkat upah. Demikian pula sebaliknya.
- c. Kemampuan Membayar
Meskipun kemungkinan serikat pekerja menuntut upah yang tinggi, tetapi akhirnya realisasi pemberian upah akan tergantung juga pada kemampuan membayar dari perusahaan. Bagi perusahaan upah merupakan salah satu komponen produksi, jika upah tinggi berarti keuntungan akan berkurang. Kalau kenaikan biaya produksi sampai mengakibatkan kerugian perusahaan, maka jelas perusahaan akan tidak mampu memnuhi kenaikan upah pekerja.
- d. Produktivitas
Upah sebenarnya merupakan imbalan atas prestasi pekerja. Semakin tinggi prestasi kerja seharusnya semakin besar pula upah yang akan diterima. Prestasi atau hasil kerja seseorang, berbanding lurus dengan tingkat produktivitas.
- e. Biaya Hidup
Faktor lain yang perlu dipertimbangkan juga adalah biaya hidup. Di kota – kota besar dimana biaya hidup tinggi, upah juga cenderung tinggi. Bagaimanapun nampaknya biaya hidup merupakan batas penerimaan upah dari pekerja di daerah – daerah yang biaya kebutuhan hidupnya rendah, pekerja juga toleran untuk menerima upah yang relatif rendah.

¹⁰ Wazir Nuri, Kebijaksanaan Pelaksanaan UMR di Perusahaan Dalam Hubungannya Dengan Peningkatan SDM, Pro Justitia Tahun XIII No. 2 April 1995, Ikatan Alumni FH Unair, Bandung, h. 73

f. Pemerintah

Pemerintah dengan peraturan perundang – undangannya juga mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat upah, antara lain melalui penetapan upah minimum dan sebagai akibat langsung dan tidak langsung dari berbagai kebijaksanaan yang ditetapkan pemerintah.

Kegiatan perusahaan pada hakekatnya merupakan upaya bersama antara pekerja dengan pengusaha serta diarahkan baik untuk pertumbuhan perusahaan maupun untuk kesejahteraan pekerja dan keluarganya dalam makna yang lebih luas untuk kesejahteraan masyarakat. Namun seringkali terdapat perbedaan kepentingan antara pekerja dengan pengusaha yang terutama berkaitan dengan masalah pengupahan. Bagi pengusaha upah adalah biaya produksi yang harus ditekan serendah – rendahnya agar harga barangnya nanti tidak akan menjadi lebih tinggi. Sedangkan bagi pekerja upah merupakan sarana untuk meningkatkan kesejahteraan diri dan keluarganya. Untuk menjaga keseimbangan kepentingan, serta hal – hal yang tidak bertentangan dengan hak para pihak, diharapkan upah yang wajar dapat dijadikan sebagai suatu sistem pengupahan. Mengingat bahwa untuk upah hidup, jelas sulit diberlakukan karena perusahaan juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan situasi perekonomian nasional dan internasional. Sedangkan upah minimum nampaknya kurang memenuhi persyaratan untuk dapat mencapai penghidupan yang layak.

2. **Ketentuan Perundang – Undangan Yang Mengatur Tentang Pengupahan**

Menurut pasal 10 UU No. 12 Tahun 1948 (Undang – undang Kerja) ditentukan bahwa pekerja tidak boleh menjalankan pekerjaan lebih dari 7 jam sehari atau 40 jam dalam seminggu. Ketentuan lamanya kerja sehari ini penting

untuk menghitung upah harian (vide pasal 1601 huruf O KUH Perdata). Menurut pasal 1601 huruf O KUH Perdata ini selanjutnya jika upah seluruhnya atau sebagian ditetapkan dalam jumlah uang, harus diambil upah rata – rata dari pekerja atau harus diambil upah yang sederhana yang biasa untuk pekerjaan yang paling sesuai/menyerupai, mengingat, sifat, tempat dan waktu.

Kalau dalam perjanjian kerja atau ketentuan kerja yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak ditetapkan suatu upah tertentu, berarti pekerja berhak atas upah yang jumlahnya atau besarnya sebagaimana biasa pada waktu perjanjian dibuat bagi pekerjaan yang dijanjikan atau sama dengan upah yang diterima pekerja lainnya atas pekerjaan yang sejenis yang berlaku dalam perusahaan tersebut, atau harus ditetapkan oleh pengusaha dengan mengingat keadaan, menurut keadilan (vide pasal 1601 huruf q ayat 1 dan 2 KUH Perdata)

Tidak ada upah apabila buruh tidak melakukan pekerjaan. Hal ini ditetapkan oleh pasal 1602 b KUH Perdata dan pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah. Ketentuan yang demikian ini adalah logis, sebab pada dasarnya upah merupakan imbalan atas pekerjaan yang telah dilakukan oleh buruh. Meskipun demikian undang – undang juga meletakkan kewajiban kepada majikan untuk membayar upah dalam hal buruh tidak melakukan pekerjaan. Perkecualian yang ditentukan oleh undang – undang tersebut adalah sebagai berikut :

Pertama. Apabila buruh sakit atau kecelakaan berhalangan melakukan pekerjaan.

Mengenai hal ini pasal 1602 c menegaskan sebagai berikut :

“Akan tetapi buruh berhak atas upah yang ditetapkan menurut jangka waktu, untuk waktu yang agak pendek apabila ia karena sakit atau

kecelakaan berhalangan melakukan pekerjaan, kecuali bila sakitnya atau kecelakaan itu disebabkan karena kesengajaan atau tidak susilanya atau akibat cacat badan yang pada waktu membuat perjanjian ia berikan dengan sengaja keterangan palsu kepada majikan”.

Dengan demikian menurut pasal diatas, meskipun buruh sakit atau kecelakaan berhalangan melakukan pekerjaan, tetap saja ia tidak mendapatkan upah, apabila sakitnya atau kecelakaan berhalangan melakukan pekerjaannya itu disebabkan oleh (a) kesengajaan, (b) perbuatan tindak susila dan (c) akibat cacat badan yang pada waktu membuat perjanjian ia berikan dengan sengaja keterangan palsu.

Pasal 5 ayat (1) huruf (a) Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1981 menegaskan bahwa menyimpang dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4, pengusaha wajib membayar upah buruh, jika buruh sendiri sakit, sehingga tidak dapat melakukan pekerjaannya dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. untuk tiga bulan pertama dibayar 100% dari upah;
- b. untuk tiga bulan kedua dibayar 75% dari upah;
- c. untuk tiga bulan ketiga dibayar 50% dari upah;
- d. untuk tiga bulan keempat dibayar 25% dari upah.

Selanjutnya pasal 5 ayat (1) huruf (b) Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1981 menegaskan bahwa majikan tetap wajib membayar upah buruh jika buruh tidak masuk bekerja karena hal – hal berikut :

- a. Buruh sendiri kawin, dibayar untuk selama dua hari;
- b. Menyunatkan anaknya, dibayar untuk selama satu hari;

- c. Membaptiskan anaknya, dibayar untuk selama satu hari;
- d. Mengawinkan anaknya, dibayar untuk selama dua hari;
- e. Anggota akeluarga meninggal dunia, yaitu suami atau istri, orang tua atau mertua atau anak, dibayar untuk selama dua hari;
- f. Istri melahirkan anak, dibayar untuk selama satu hari.

Kedua, Apabila buruh melaksanakan kewajiban yang diletakkan kepadanya oleh undang – undang atau penguasa negara tanpa penggantian berupa uang, yang kewajiban tersebut tidak dapat dilakukan diluar waktu bekerja.

Ketiga, Apabila buruh bersedia melakukan pekerjaan yang telah diperjanjikan, tetapi majikan tidak menggunakannya, baik karena salahnya sendiri maupun bahkan karena halangan yang kebetulan mengenai dirinya pribadi. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1602 d. Perkecualian ini berlaku baik dalam hal majikan sama sekali tidak mempergunakan sebagian dari tenaga buruh, maupun dalam hal majikan hanya mempergunakan sebagian dari tenaga buruh, bertentangan dengan yang diharapkan oleh buruh. Hal yang disebutkan terakhir ini penting, dalam hal pembayaran upah yang jumlahnya tergantung pada banyaknya pekerjaan yang dihasilkan. Untuk berlakunya pasal 1602 d ini harus ada dua syarat kumulatif, yaitu (a) buruh bersedia bekerja, dan (b) majikan tidak mempergunakan kesempatan tersebut karena keadaan yang disebutkan diatas.

Hal yang ditegaskan oleh pasal 1602 d KUH Perdata juga ditegaskan oleh pasal 6 ayat (1) PP No. 8 Tahun 1981. Dalam ayat (2) diuraikan lebih lanjut mengenai : Pengusaha juga wajib membayar kekurangan atas upah yang biasa dibayarkannya kepada buruh yang dalam menjalankan kewajiban negara sebagaimana dimaksud ayat (1), bilamana upah yang diperolehnya kurang dari upah yang biasa diterima dari perusahaan yang bersangkutan, tetapi tidak melebihi satu tahun. Sementara itu, dalam ayat (3) ditegaskan bahwa pengusaha tidak diwajibkan untuk membayar upah buruh, bilamana buruh yang dalam menjalankan kewajiban negara tersebut telah memperoleh upah serta tunjangan lainnya yang besarnya sama atau lebih dari upah yang biasa ia terima dari perusahaan yang bersangkutan. Dan, dalam ayat (4) ditegaskan bahwa wajib tetap membayar upah kepada buruh yang tidak dapat menjalankan pekerjaannya karena kewajiban ibadah menurut agamanya selama waktu yang diperlukan, tetapi tidak melebihi tiga bulan.

Upah harus benar – benar merupakan penerimaan pekerja untuk menghidupi diri sendiri (bagi pekerja lajang) dan atau bersama keluarganya. Berdasarkan pasal 1601 p sampai dengan pasal 1601 r upah dapat berbentuk (a) uang, (b) barang, dan (c) jasa. Ketentuan yang dapat dikatakan sama tercantum dalam pasal 12 ayat (1) dan (2) PP No. 8 Tahun 1981. Dalam ayat (1) ditegaskan bahwa pada dasarnya upah diberikan dalam bentuk uang. Sedangkan dalam ayat (2) ditegaskan bahwa sebagian dari upah dapat diberikan dalam bentuk lain kecuali minuman keras, obat – obatan atau bahan obat – obatan, dengan ketentuan nilainya tidak boleh melebihi 25% dari upah yang seharusnya diterima.

Untuk mencegah atau membendung pembayaran upah dengan barang hasil (produksi) perusahaan, artinya membayar upah buruh tidak dalam bentuk uang, yang tidak diperlukan oleh buruh dalam kehidupan sehari – hari, maka diadakan pembatasan sebagaimana tercantum dalam pasal 1601 p, yang berbunyi :

Upah buruh yang tidak bertempat tinggal pada majikan tidak boleh ditetapkan lain daripada dalam :

- (1) uang;
- (2) makanan yang harus dimakan, serta bahan makanan, bahan penerangan dan bahan bakar yang dipakai ditempat barang – barang itu diberikan;
- (3) pakaian yang harus dikenakan oleh buruh pada waktu melakukan pekerjaan;
- (4) suatu jumlah tertentu hasil perusahaan atau bahan pokok atau bahan penolong yang dipakai dalam perusahaan tersebut, sesuatunya sekedar hasil atau bahan penolong itu, mengingat jenis dan jumlahnya termasuk keperluan hidup utama bagi buruh dan keluarganya atau dipakai sebagai bahan pokok atau bahan penolong, alat kerja atau perkakas dalam perusahaan buruh, dan bagaimanapun juga dengan pengecualian minuman keras dan candu;
- (5) pemakaian sebidang tanah tertentu atau padang penggembalaan atau tempat pengandangan sejumlah hewan yang tertentu yang disebutkan menurut jenisnya, kepunyaan buruh atau salah seorang anggota keluarganya, pemakaian alat kerja atau perkakas, begitu pula pemeliharaannya;
- (6) pekerjaan atau jasa tertentu dilakukan oleh atau atas tanggungan majikan guna keperluan buruh;
- (7) pemakaian sebuah rumah atau bagian rumah yang ditunjuk, pengobatan dokter dengan cuma – cuma bagi buruh dan keluarganya, pemakaian peralatan seorang pelayan atau lebih dengan cuma – cuma, pemakaian sebuah kendaraan bermotor atau alat pengangkutan lain atau seekor kuda atau lebih dengan cuma – cuma ataupun tunjangan lain dalam pembagian rumah tangga yang semacam itu, sekedar tidak termasuk angka – angka yang lalu;
- (8) pemberian gaji selama waktu cuti setelah bekerja selama beberapa tahun tertentu atau atas hak pengangkutan dengan cuma – cuma ke tempat asal atau ke tempat cuti pulang pergi.

Di dalam pasal 1601 s dilarang terjadinya suatu belanja paksa, yakni suatu perjanjian di mana buruh mengikat diri untuk membelanjakan (menggunakan)

upahnya dan hasil – hasil lainnya atau sebagian darinya dengan cara tertentu, atau untuk membeli keperluan – keperluannya di tempat tertentu atau pada orang tertentu. Yang dilarang tidak hanya paksaan untuk berbelanja secara tertentu, tetapi tiap pengaruh dari pihak majikan terhadap buruh mengenai bagaimana buruh menggunakan penghasilannya tidak diperbolehkan, kecuali jika pekerja yang bersangkutan ikut serta dalam suatu dana untuk memnuhi persyaratan yang ditetapkan dengan undang – undang.

Majikan wajib membayar upah buruh pada waktu yang telah ditentukan (pasal 1602 KUH Perdata). Mengenai hal ini pasal 17 PP No. 8 Tahun 1981 menentukan bahwa jangka waktu pembayaran upah secepat – cepatnya dapat dilakukan seminggu sekali atau selambat – lambatnya sebulan sekali, kecuali jika perjanjian kerja untuk waktu kurang dari satu minggu. Sedangkan apabila upah tidak ditetapkan menurut jangka waktu tertentu, maka pembayaran upah disesuaikan dengan ketentuan pasal 17 tersebut dengan pengertian bahwa upah harus dibayar sesuai dengan hasil pekerjaannya dan atau sesuai dengan jumlah hari atau waktu dia bekerja.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 3 Tahun 1987 pasal 2 nya mengatur bahwa pada hari libur resmi pekerja dibayar. Hari libur resmi tersebut diantaranya Tahu Baru, Proklamasi, Idul Fitri, Idul Adha, 1 Muharam, Natal, Kematian dan Kebangkitan Isa Almasih serta Hari Raya Nyepi dan Waisak.

3. Kebijakan Mengenai Upah Minimum Regional

Keterlibatan pengusaha di dalam pembangunan perekonomian suatu

negara mutlak diperlukan, karena mereka merupakan motor – motor penggeraknya dan mampu menunjang pemerintah dalam menyediakan lapangan pekerjaan. Namun demikian, walaupun pengusaha mempunyai peranan yang demikian penting, harus diakui pula bahwa pekerja merupakan “tulang punggung” dari suatu perusahaan, oleh karena itu pengusaha perlu memberikan upah yang layak sesuai dengan sumbangan jasa yang diberikan pekerja guna meningkatkan produktivitas kerja.

Namun dalam kenyataannya masih banyak pekerja yang menerima upah tidak sebanding dengan pekerjaan yang telah dilakukannya. Posisi lemah pekerja dalam suatu hubungan kerja yang disebabkan oleh besarnya penawaran tenaga kerja yang melebihi permintaan, memberikan peluang kepada pengusaha untuk memanfaatkan situasi pasar kerja tersebut, dengan membayar upah yang rendah kepada pekerja agar diperoleh keuntungan yang lebih tinggi. Sering kali pekerja seolah-olah tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima kondisi yang demikian ini, karena pekerja takut kehilangan sumber penghasilan untuk membiayai hidup keluarganya, sekalipun upah yang diterimanya dibawah standard untuk hidup layak. Akibatnya kesenjangan ekonomi antara pengusaha dan pekerja semakin tinggi. Untuk mengurangi kesenjangan dan memperbaiki taraf hidup pekerja, diperlukan campur tangan pemerintah dalam menentukan sistem pengupahan.

Pasal 109 Undang – undang no. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan menyatakan :

(1) setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan yang layak bagi kemanusiaan;

- (2) untuk mewujudkan penghasilan yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat
- (1) Pemerintah menetapkan perlindungan pengupahan bagi pekerja;
- (3) perwujudan penghasilan yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan
- (2) Pemerintah menetapkan upah minimum atas dasar kebutuhan hidup layak.

Kemudian, di dalam penjelasannya dinyatakan bahwa, penghasilan yang layak adalah penerimaan atau pendapatan pekerja dari hasil pekerjaannya mampu memenuhi kebutuhan hidup pekerja dan keluarganya secara wajar meliputi makanan/minuman, sandang, perumahan, pendidikan serta kesehatan dan jaminan hari tua.

Ketentuan upah minimum ditetapkan dalam bentuk Upah Minimum Regional Tingkat I (UMR Tk. I) adalah upah minimum yang berlaku disatu propinsi, Upah Minimum Regional Tingkat II (UMR Tk. II) adalah upah minimum yang berlaku di daerah Kabupaten/kotamadya atau menurut wilayah pembangunan ekonomi daerah atau karena kekhususan wilayah tertentu, Upah Minimum Sektoral regional Tingkat I (UMSR Tk.I) adalah upah minimum yang berlaku secara sektoral di satu propinsi, Upah Minimum Sektoral Regional Tingkat II (UMSR Tk.II) adalah upah minimum yang berlaku secara sektoral di daerah kabupaten/kotamadya atau menurut wilayah pembangunan ekonomi daerah atau karena kekhususan wilayah tertentu. Sektoral adalah kelompok lapangan usaha beserta pembagiannya menurut Klasifikasi Lapangan Usaha Indonesia (KLUI).

Di dalam ketentuan mengenai UMR dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan upah minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok

termasuk tunjangan tetap. Kemudian dijelaskan pula di dalam Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja No. SE – 07/MEN/1990 mengenai pengertian komponen upah dan pendapatan non upah sebagai berikut :

1. Pengertian Komponen Upah adalah :

- a. Upah Pokok :
Adalah imbalan dasar yang dibayarkan kepada pekerja menurut tingkat atau jenis pekerjaan yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan.
- b. Tunjangan Tetap :
Adalah suatu pembayaran – pembayaran yang teratur berkaitan dengan pekerjaan yang diberikan secara tetap untuk pekerja dan keluarganya serta dibayarkan dalam satuan waktu yang sama dengan pembayaran upah pokok, seperti tunjangan isteri, tunjangan anak, tunjangan perumahan, tunjangan kemahalan, tunjangan daerah dan lain –lain.
Tunjangan Makan dan Tunjangan Transport dapat dimasukkan dalam komponen tunjangan tetap apabila pemberian tunjangan tersebut tidak dikaitkan dengan kehadiran dan diterima secara tetap oleh pekerja menurut satuan waktu, harian dan bulanan.
- c. Tunjangan Tidak Tetap
Adalah suatu pembayaran yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan pekerja, yang diberikan secara tidak tetap untuk pekerja dan keluarganya serta dibayarkan menurut satuan waktu yang tidak sama dengan waktu pembayaran upah pokok, seperti tunjangan transport yang didasarkan pada kehadiran. Tunjangan makan dapat dimaksudkan ke dalam tunjangan tidak tetap apabila tunjangan tersebut diberikan atas dasar kehadiran (pemberian tunjangan bisa dalam bentuk uang atau fasilitas makan).

2. Pengertian Pendapatan Non Upah adalah :

- a. fasilitas :
adalah kenikmatan dalam bentuk nyata/natura yang diberikan perusahaan oleh karena hal – hal yang bersifat khusus atau untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja, seperti fasilitas kendaraan (antar jemput pekerja atau lainnya), pemberian makan secara cuma – cuma, secara ibadah, tempat penitipan bayi, koperasi, kantin dan lain – lain.
- b. Bonus :
Adalah bukan merupakan bagian dari upah, melainkan pembayaran yang diterima pekerja dari hasil keuntungan perusahaan atau karena pekerja menghasilkan hasil kerja lebih besar dari target produksi yang normal atau karena peningkatan produktivitas, besarnya pembagian bonus diatur berdasarkan kesepakatan.
- c. Tunjangan Hari Raya (THR), dan pembagian keuntungan lainnya.

Selain itu di dalam petunjuk pelaksanaan UMR ditegaskan bahwa apabila UMR dinaikkan maka tidak boleh dilakukan pergeseran tunjangan tidak tetap (yang sebelumnya telah diberikan) menjadi tunjangan tetap dengan tujuan untuk memenuhi UMR, dan tunjangan – tunjangan yang selama ini telah diberikan, tetap menjadi hak pekerja dan tetap harus diberikan.

Usulan penetapan UMR ini dirumuskan oleh komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah dengan berkonsultasi dengan organisasi pengusaha, serikat pekerja, dan instansi terkait di tingkat daerah. Usulan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja setelah memperoleh rekomendasi persetujuan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Berdasarkan usulan ini Menteri menetapkan upah minimum setelah mendengar saran dan pertimbangan Dewan Penelitian Pengupahan Nasional. Yang menjadi dasar pertimbangan penetapan UMR dalam Permenaker No. Per – 01/MEN/1999 adalah:

- a. kebutuhan hidup minimum (KHM);
- b. indeks harga konsumen (IHK);
- c. kemampuan, perkembangan dan kelangsungan perusahaan;
- d. upah pada umumnya yang berlaku di daerah tertentu dan antar daerah;
- e. kondisi pasar kerja;
- f. tingkat perkembangan perekonomian dan pendapatan per kapita.

Dipandang dari sudut nilainya, upah itu dibedakan antara upah nominal, yaitu jumlah yang berupa uang dan upah riil, yaitu banyaknya barang yang dapat dibeli dengan jumlah uang itu. Bagi pekerja yang penting ialah upah riil ini,

karena dengan upahnya itu harus mendapatkan cukup barang yang diperlukan untuk kehidupannya bersama dengan keluarganya. Kenaikan upah nominal tidak mempunyai arti baginya, jika kenaikan upah itu disertai dengan atau disusul oleh kenaikan harga keperluan hidup. Turunnya harga barang keperluan hidup karena misalnya bertambahnya produksi barang itu, akan merupakan kenaikan upah bagi pekerja walaupun jumlah uang yang ia terima dari pengusaha adalah sama seperti sedia kala. Sebaliknya naiknya harga barang keperluan hidup, selalu berarti turunnya upah bagi pekerja.

Ketentuan UMR sebagai standar minimum upah diadakan peninjauan/penyesuaian sekurang – kurangnya dua tahun sekali. Untuk mencegah upah dari penurunan nilai riilnya akibat terjadinya inflasi, ketentuan UMR disesuaikan dengan perkembangan Indeks Harga Konsumen (IHK). IHK merupakan petunjuk mengenai naik turunnya harga kebutuhan hidup. Naiknya harga kebutuhan hidup ini secara tidak langsung mencerminkan tingkat inflasi. Data mengenai harga ini dikumpulkan Biro Pusat Statistik (BPS) yang dibagi menjadi empat macam kelompok pengeluaran, yaitu : makanan, sandang, perumahan, dan aneka. Indeks harga konsumen dihitung setiap bulan dan setiap tahun, dinyatakan dalam bentuk persentase.

Dari sini bisa diambil kesimpulan sementara bahwa pokok persoalan tidak terletak pada kenaikan upah buruh secara nominal, tetapi justru pada tiang – tiang penghitungan upah buruh selama ini. Kenaikan upah buruh selama ini tidak selalu berarti kenaikan secara riil, karena harga barang dan kebutuhan terus meningkat, peningkatan UMR dengan asumsi tidak diikuti dengan harga – harga atau

kenaikan harga barang dan jasa akan mencerminkan kenaikan kemakmuran masyarakat.

Standar UMR yang berlaku sampai saat ini masih mengacu pada standar kehidupan masyarakat marginal tahun 1959 yaitu pada masa Kabinet Juanda. Saat itu penetapan upah minimum memakai komponen Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) yaitu terdiri dari biaya pangan, sandang, papan, dan Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) yang terdiri dari bahan bakar, alat kebersihan badan (sabun, pasta gigi dan lain-lain.), serta biaya rumah tangga yang lain. Komponen yang ditetapkan tersebut masih menggunakan standar kebutuhan pokok pekerja laki – laki lajang. Namun realitasnya UMR seringkali oleh para pengusaha diterapkan secara seragam untuk semua pekerja tanpa kriteria.

Ketentuan UMR sekarang juga cenderung mengakomodasikan keluhan ketidakmampuan pengusaha dan rata – rata pertumbuhan ekonomi regional, sehingga standar umum ketentuan UMR tidak dapat tinggi.

Kemudian yang terjadi adalah munculnya perusahaan – perusahaan yang sebenarnya mampu membayar pekerja secara layak, tetapi hanya membayar berdasarkan ketentuan upah minimum yang ada. Ketentuan UMR sebagai jaring pengaman dilegitimasi sebagai standar maksimum pembayaran upah pekerja.

Kondisi di atas tercipta karena ada 3 faktor fundamental yang tidak dipentingkan dalam proses penetapan ketentuan upah minimum¹¹ :

1. Kekuatan tawar kolektif buruh dalam menentukan tingkat upah minimum

¹¹ Juni Thamrin, Kebijakan Pengupahan Buruh Industri pada Masa Orde Baru, Seri Working Paper, Yayasan Akatiga Bandung, 1994, h. 36-37.

sangat lemah, bahkan hampir tidak ada. Dari 18 unsur yang diangkat sebagai anggota Dewan Penelitian Pengupahan Nasional maupun Daerah (DPPN/DPPD), 15 diantaranya mewakili berbagai instansi pemerintah, satu unsur perguruan tinggi, satu unsur Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) dan satu unsur SPSI. Selain itu DPPN/DPPD tidak mempunyai otonomi untuk memutuskan ketetapan upah minimum yang telah disepakati. Namun harus mengajukan kembali kepada pemerintah (Menaker atau Gubernur) yang memiliki veto untuk menolak kesepakatan tersebut.

2. Meskipun ketetapan upah minimum telah ditetapkan namun kontrol pemerintah sangat terbatas. Sanksi yang diberikan sangat ringan (Rp. 100.000,-) sementara ekspresi kontrol langsung dari buruh atau LSM secara potensial tidak ada mekanismenya.
3. Secara faktual ketetapan upah minimum yang lebih rendah dari kebutuhan fisik minimum membuat mayoritas buruh sibuk bekerja untuk memenuhi tuntutan kebutuhan. Hal semacam ini pihak pengusaha sebenarnya tidak membayar upah buruh secara normal. Buruh mensubsidi keperluan hidupnya sendiri, karena upah yang diterima tidak mencukupi. Akumulasi dari kondisi – kondisi seperti ini adalah buruh banyak kehilangan kesempatan untuk mengkaji persoalan – persoalannya.

Hal – hal diatas pada akhirnya menimbulkan permasalahan baru, yaitu terjadi gejala keresahan/unjuk rasa yang disebabkan karena kecemburuan antar para pekerja dengan masa kerja lama terkejar oleh pekerja yang baru. Oleh karena itu diperlukan suatu antisipasi terhadap hal ini.

Dalam penjelasan tentang pelaksanaan upah minimum disebutkan bahwa :

1. Ketetapan Upah Minimum (KUM) berlaku bagi karyawan harian, bulanan, borongan (upah terpotong).
2. Ketetapan Upah Minimum (KUM) berlaku sejak permulaan karyawan tersebut masuk kerja termasuk di dalamnya karyawan dalam masa percobaan.
3. Bagi karyawan – karyawan dalam masa latihan (*training*) dapat diberikan upah di bawah KUM yang jumlahnya tidak boleh kurang dari 80% Ketetapan Upah Minimum.
4. Yang dimaksud dengan karyawan dalam masa latihan ini ialah apabila latihan itu diadakan secara tersendiri tidak dalam proses produksi yang artinya hasil produksi latihan (*training*) tidak dijual bersama – sama dengan produksi biasa.
5. Apabila latihan (*training*) dalam proses produksi (*on the job training*) dan hasil produksi karyawan yang sedang dilatih dipersamakan dengan hasil produksi biasa maka bagi karyawan tersebut berlaku ketetapan upah minimum.

Pasal 14 Permenaker No. Per – 01/MEN/1999 menyebutkan secara jelas bahwa UMR hanya berlaku bagi pekerja yang mempunyai masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun. Dan peninjauan besarnya upah pekerja dengan masa kerja lebih dari 1 tahun, dilakukan atas kesepakatan tertulis antara para pekerja/serikat pekerja dengan pengusaha. Sedangkan dalam pasal 17 disebutkan bahwa bagi perusahaan yang telah memberikan upah lebih tinggi dari upah minimum yang berlaku, pengusaha dilarang mengurangi atau menurunkan upah. Sedangkan peninjauan besarnya upah bagi pekerja yang telah menerima upah lebih tinggi dari

upah minimum yang berlaku, dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Perjanjian Kerja, Peraturan Perusahaan atau KKB (Pasal 18 Permenaker No. 1/MEN/1991).

Dengan adanya ketentuan diatas, ini mencerminkan bahwa pemerintah telah mengupayakan agar para pekerja dapat memperoleh upah diatas ketentuan UMR. Mengingat UMR itu sendiri bukan merupakan standard upah yang layak, tetapi merupakan standard minimum upah yang diterima pekerja. Untuk itu diperlukan skala upah untuk menentukan tingkat kenaikan upah untuk masing – masing golongan pekerja. Namun sampai saat ini belum ada satu ketentuanpun yang mengatur tentang skala upah yang baku.

Dalam menentukan tingkat upah dari sisi penawaran berkaitan dengan jumlah dan karakteristik tenaga kerja, karakteristik yang dimaksud adalah teori sumber daya manusia sebagai variabel penentuan, seperti pengalaman kerja, tingkat pendidikan, keahlian (skill) serta kaitan diantara ketiganya yang merupakan faktor pengaruh utama perbedaan tingkat upah. Skala upah yang baku penting dalam menentukan tingkat upah khususnya upah diatas UMR atau upah sundulan.

Mengenai upah sundulan ini ada beberapa teori yang dikemukakan oleh para praktisi diantaranya adalah¹² :

1. *Teori Nominal* yaitu upah diatas ketentuan UMR dinaikkan besarnya senilai kenaikan upah pemerintah.

¹² Wawancara dengan Ivan Setiawan, Staff Personalia PT. Romi Violeta, Sidoarjo.

Contoh : misalnya kenaikan UMR sebesar Rp. 236.000 - Rp. 182.000 = Rp. 54.000 atas kebijaksanaan manajemen perusahaan, upah pekerja untuk tiap golongan dinaikkan sebesar Rp. 54.000,-

Gol. Per upah	Upah lama	Upah buruh
1	250.000	304.000
2	300.000	354.000
3	350.000	404.000
4	400.000	454.000
5	500.000	554.000

2. *Teori Prosentase*, yaitu kenaikan upah untuk tiap golongan didasarkan atas prosentase upah pemerintah.

Contoh : misalnya upah lama = Rp. 200.000,- upah baru = Rp. 250.000,- maka prosentase kenaikan upah adalah =

$$\frac{250.000 - 200.000}{200.000} \times 100\% = 25\%$$

atas kebijaksanaan perusahaan upah untuk tiap golongan pekerja dinaikkan sebesar 25%

Gol. Per upah	Upah lama	Upah buruh
1	250.000	312.500
2	300.000	375.000
3	350.000	437.500
4	400.000	500.000
5	500.000	625.000

3. *Teori indeks angka*, yaitu kenaikan upah pekerja untuk tiap golongan didasarkan pada indeks angka – angka yang ditentukan oleh kebijaksanaan manajemen perusahaan.

Contoh :

Gol. Per upah	Masa kerja (dalam tahun)			
	0 - 1	1 - 3	3 - 5	> 5
1	1	1,2	1,3	1,3
2	1,2	1,2	1,3	1,3
3	1,2	1,3	1,4	1,4
4	1,2	1,3	1,4	1,5
5	1,2	1,4	1,6	1,8

Untuk menghitung upah baru, upah lama dikalikan dengan indeks angka – angka yang ditentukan sesuai dengan kebijaksanaan manajemen perusahaan.

4. *Teori desklaratif*. Teori ini seperti yang tercantum dalam SK. Menaker No. B. 407/M/BW/1996, yang amenyebutkan bahwa apabila terjadi perselisihan karena upah sundulan, maka dapat dipecahkan dengan cara sebagai berikut :

- 1) Mencari prosentase kenaikan antara golongan penerima upah secara berurutan.

$$SL = \frac{KT_t - KT_r}{n - 1}$$

SL = Sundulan

KT_t = Kenaikan gaji tertinggi dalam prosentase = kenaikan UMR

KT_r = Jumlah golongan penerima upah.

- 2) Menghitung upah baru

Menambah upah lama dengan prosentase kenaikan dikalikan upah baru.

Contoh :

$$KT_t = 21\%$$

$$KT_r = 5\%$$

$$n = 15$$

$$SL = \frac{21\% - 5\%}{15 - 1} = \frac{16\%}{14} = 1,14\%$$

$$UB_1 = 3.800 + (21\% - (1,14\% \times 0)) 3.800 = 4.598$$

$$UB_2 = 4.000 + (21\% - (1,14\% \times 1)) 4.000 = 4.794$$

$$UB_{14} = 6.400 + (21\% - (1,14\% \times 13)) 6.400 = 6.795$$

$$UB_{15} = 6.600 + (21\% - (1,14\% \times 14)) 6.600 = 6.930$$

Hasil Perhitungan

Gol. Per upah	Upah Lama UL	Upah Baru UB	Prosentase %
1	3.800	4.598	21,00
2	4.000	4.794	19,86
3	4.200	4.986	18,72
4	4.400	5.173	17,58
5	4.600	5.356	16,44
6	4.800	5.534	15,30
7	5.000	5.708	14,16
8	5.200	5.877	13,02
9	5.400	6.041	11,88
10	5.600	6.201	10,74
11	5.800	6.356	9,60
12	6.000	6.507	8,46
13	6.200	6.653	7,32
14	6.400	6.795	6,18
15	6.600	6.930	5,00

Menurut Mulasi SH., Kepala Kantor Departemen Tenaga Kerja Malang (Jatim) persentase penetapan upah sundulan melalui teori desklaratif ini tidak sistematis, sehingga tidak ada penghitungan baku penetapan upah sundulan.

Telah dijelaskan diatas bahwa ketentuan UMR hanya berlaku bagi pekerja dengan masa kerja kurang dari 1 tahun. Jika diterapkan UMR baru

maka secara otomatis para pekerja lebih dari satu tahun atau telah menerima upah diatas ketentuan UMR harus dinaikkan pula upahnya agar tidak terjadi kecemburuan antara para pekerja. Namun kenyataannya hampir sebagian besar perusahaan belum memiliki skala upah yang memadai. Dari data dan informasi yang dihimpun Kantor Departemen Tenaga Kerja Malang, dari 2.500 perusahaan di wilayah Kabupaten/Kotamadya Malang hampir 90% atau sekitar 2.250 perusahaan yang ada belum memiliki skala penggajian yang memadai¹³. Kondisi ini rawan memicu timbulnya aksi unjuk rasa pekerja pasca pelaksanaan ketentuan yang baru.

Untuk itu diharapkan pemerintah menindak lanjuti kebijakan mengenai UMR, dengan mengeluarkan ketentuan mengenai skala upah di perusahaan dan ketentuan baku mengenai penghitungan upah sundulan. Sehingga kenaikan UMR dapat “*mendongkrak*” tingkat penghasilan pekerja ke arah terwujudnya pemenuhan kebutuhan hidup yang layak, khususnya bagi pekerja dengan masa kerja yang lama.

Idealnya penetapan upah minimum harus memiliki beberapa fungsi dan prinsip, antara lain¹⁴ : (1) mencerminkan pemberian imbalan terhadap hasil kerja pekerja; (2) mampu menjamin kehidupan yang layak bagi pekerja beserta keluarganya; (3) memberi insentif yang mendorong

¹³ Harian Surya, Sabtu 22 April 2000

¹⁴ Priyono Tjiptoherijanto, Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Tenaga Kerja, Analisis CSIS, Tahun XXII, No. 3, Mei – Juni 1994, h. 228-229.

peningkatan produktivitas pekerja, dan; (4) tidak mengganggu kelangsungan hidup perusahaan.

Kenyataannya menunjukkan bahwa sampai saat ini belum ada kesepakatan dan keseragaman tolak ukur mengenai istilah atau pengertian “kebutuhan hidup layak”. Sekalipun apabila dicermati batasan tentang kebutuhan hidup layak menurut Undang – undang No.25/1997 ialah :

“kebutuhan pekerja dan keluarganya meliputi antara lain makanan/minuman, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan, serta jaminan hari tua”¹⁵.

Kritik atas kebijakan pengupahan selama ini berkisar pada :

- 1) nilai UMR yang masih di bawah kebutuhan hidup minimum (KHM);
- 2) jenis dan kualitas barang komponen KHM/KFM yang sudah kadaluwarsa;
- 3) penghitungan harga – harga barang komponen KHM tidak realistis dan jauh dari kenyataan pengeluaran pekerja atau rumah tangga pekerja;
- 4) kurangnya tenaga pengawas dan sanksi hukum yang ringan.

Dengan penetapan UMR yang baru melalui keputusan Menteri Tenaga Kerja No. Kep-20/MEN/2000 nilai UMR untuk daerah Surabaya dan sekitarnya saat ini sebesar Rp. 236.000,-. Jumlah sebesar ini tentunya sangat tidak realistis untuk dapat mencukupi kebutuhan hidup yang layak. Dengan demikian jika standar minimum upah ditingkatkan, maka tingkat kesejahteraan pekerja pun akan semakin tinggi.

¹⁵ Machsoen Ali, *Op cit.*, h.169

Namun disisi lain peningkatan standar minimum upah itu sendiri akan mengakibatkan penurunan permintaan tenaga kerja. Bila hal ini terjadi pada industri padat karya, penentuan standar minimum upah yang lebih tinggi dari upah yang berlaku menurut mekanisme pasar, malah justru mengurangi kesempatan kerja di Indonesia saat ini masih sangat tinggi.

Pada tahun 1996 saja, jumlah total angkatan kerja telah mencapai 70 juta orang dan pada tahun 2000 diperkirakan sampai pada angka 100 juta orang.¹⁶

Agaknya UMR sampai beberapa tahun kedepan masih menjadi pilihan bagi pemerintah dalam menetapkan sistem pengupahan, sekalipun pada kenyataannya penggunaan standar minimum upah saat ini masih jauh dari memenuhi kebutuhan hidup layak pekerja. Namun dengan adanya ketentuan mengenai masa kerja penerima UMR, diharapkan kenaikan upah untuk tingkat lanjutan (upah di atas UMR) dapat diupayakan ke arah pemenuhan kebutuhan hidup layak.

¹⁶ Cosmas Batubara, Menpower Problems and Plicy in Indonesia, Department of Menpower republic of Indonesia, Jakarta, 1991, h. 51

BAB III

PERANAN PENGAWAS KETENAGAKERJAAN DALAM MENGANTISIPASI PELANGGARAN-PELANGGARAN KETENTUAN UPAH MINIMUM REGIONAL

1. Tugas dan Fungsi Pengawas Ketenagakerjaan

Salah satu unsur yang harus ikut berperan di dalam meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja adalah unsur pengawasan ketenagakerjaan. Sebagai penegak hukum dibidang ketenagakerjaan unsur lapangan ini harus bertindak sebagai pendeteksi dini dilapangan, sehingga diharapkan segala gejala yang akan timbul dapat diteksi secara awal yang pada gilirannya dapat memberikan atau dapat diciptakan suasana aman, stabil dan mantap di bidang ketenagakerjaan.

Pasal 16 Undang-undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Tenaga Kerja menyebutkan :

“Guna menjamin pelaksanaan pengaturan ketenagakerjaan menurut undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya, diadakan suatu sistem pengawasan tenaga kerja”.

Sistem pengawasan tenaga kerja ini berfungsi (penjelasan pasal 16 UU No. 14/1969):

- a. Mengawasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum mengenai ketenagakerjaan;
- b. Memberi keterangan teknis serta nasihat kepada pengusaha dan tenaga kerja tentang hal-hal yang dapat menjamin pelaksanaan efektif dari pada peraturan-

peraturan ketenagakerjaan;

- c. Melaporkan kepada yang berwenang tentang kecurangan dan penyelewengan dalam bidang ketenagakerjaan yang tidak jelas diatur dalam peraturan perundangan.

Sedangkan pasal 1 Undang-Undang No. 3 Tahun 1951 tentang pernyataan berlakunya undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 untuk seluruh Indonesia, menyatakan bahwa pengawasan perburuhan diadakan guna :

- a. Mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan perburuhan pada khususnya;
- b. Mengumpulkan bahan keterangan tentang soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat undang-undang dan peraturan perburuhan;
- c. Menjalankan pekerjaan lainnya yang diserahkan kepadanya dengan undang-undang atau peraturan lainnya.

Pengawasan ini sendiri bukanlah perlindungan, melainkan lebih merupakan cara untuk menjamin perlindungan itu. Pengawasan ketenagakerjaan adalah sebuah lembaga yang sangat penting dalam penyelenggaraan undang-undang dan peraturan-peraturan ketenagakerjaan. Tidak hanya untuk mengawasi berjalannya undang-undang dan peraturan-peraturan dengan jalan memberikan penjelasan teknis dan nasehat kepada pekerja, serikat pekerja dan pengusaha, dan jikalau perlu dengan mengusut dan mengambil tindakan-tindakan yang dikenakan hukuman oleh undang-undang dan peraturan-peraturan itu, akan tetapi pula untuk

mengetahui dan memahami tentang keinginan dan kebutuhan masyarakat akan adanya peraturan-peraturan perundang-undangan, dengan jalan mengumpulkan bahan keterangan yang diperlukan untuk penyusunan perundang-undangan dan penetapan kebijakan pemerintah di bidang ketenagakerjaan itu. Pengumpulan bahan-bahan baru itu didapat dari proses dan praktek penanganan masalah-masalah ketenagakerjaan sehari-hari.

Kebijaksanaan pengawasan ketenagakerjaan secara operasional ditetapkan sebagai berikut¹⁷ :

1. Pengawasan ketenagakerjaan diarahkan kepada usaha preventif dan edukatif, namun demikian tindakan represif baik yustisial, maupun non yustisial akan dilaksanakan secara tegas terhadap perusahaan-perusahaan yang secara sengaja melanggar ataupun telah berkali-kali diperingatkan akan tetapi tidak melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan;
2. Unit dan aparat pengawasan diharapkan lebih peka dan cepat bertindak terhadap masalah-masalah yang timbul dan mungkin timbul dilapangan, sehingga masalahnya tidak meluas atau dapat diselesaikan dengan tuntas (tidak berlarut-larut);
3. Aparat pengawasan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan diharuskan turun langsung ke lapangan untuk melihat permasalahannya secara langsung, sehingga dapat dijamin objektivitasnya.
4. Pemanfaatan aparat pengawasan secara optimal sehingga dapat menjangkau

¹⁷ Sendjun H. Manulang, Pokok – pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, h. 124.

obyek pengawasan seluas mungkin pada sektor-sektor yang dianggap rawan dan strategis.

Hukum ketenagakerjaan mempunyai peranan pokok untuk menjamin kedudukan sosial ekonomi tenaga kerja serta arah yang harus ditempuh dalam mengatur kebutuhan sosial ekonomi tenaga kerja sesuai cita-cita dan aspirasi bangsa Indonesia dengan azas gotong royong sebagai ciri khas kepribadian dan unsur pokok Pancasila. Dalam kaitannya dengan hubungan industrial, hukum ketenagakerjaan berperan untuk mewujudkan kaidah-kaidah yang ideal serta mengintegrasikan kepentingan-kepentingan dalam suatu kondisi yang serasi, selaras dan seimbang mendorong tumbuh dan berkembangnya sikap mental dan sikap sosial yang sesuai dengan prinsip-prinsip hubungan industrial pancasila¹⁸.

Peraturan-peraturan di dalam hukum ketenagakerjaan hanya akan mempunyai arti bila pelaksanaannya diawasi oleh suatu ahli. Dan jika pengawasan pelaksanaannya berjalan efektif, tentunya pekerja akan memperoleh kemanfaatan dari adanya peraturan perundang-undangan tersebut.

Sedangkan bagi pengusaha, sistem pengawasan memberi jalan untuk memperoleh penjelasan dari pihak yang kompeten mengenai kewajibannya menurut undang-undang dan petunjuk mengenai cara melaksanakannya. Pengusaha dapat mengharapkan bahwa pengawasan akan menjamin pelaksanaan peraturan di semua perusahaan secara seragam dan tidak memihak, sehingga ia terlindung dari persaingan yang tidak sehat oleh perusahaan lain. Pemeliharaan

¹⁸ Pemasyarakatan UU No. 25/1997 tentang Ketenagakerjaan, Depnaker RI, Jakarta, 1998, h. 197

peraturan ketenagakerjaan di perusahaan secara wajar oleh lembaga pengawasan, akan membawa dampak pada meningkatnya produktivitas perusahaan, karena kesejahteraan pekerja terpenuhi sesuai dengan yang dikehendaki oleh hukum ketenagakerjaan¹⁹.

2. Yang Melaksanakan Tugas Pengawasan Ketenagakerjaan

Yang melaksanakan tugas-tugas serta fungsi pengawasan di bidang ketenagakerjaan ini disebut “Pegawai Pengawas” yaitu pegawai teknis berkeahlian khusus dari Departemen Tenaga Kerja yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja (pasal 1 UU No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja).

Di dalam keputusan Menteri Tenaga Kerja No. Kep-28/MEN/1994 tentang susunan organisasi Departemen Tenaga Kerja, Direktorat Bina Pengawasan Norma Kerja merupakan salah satu direktorat (unit kerja) di lingkungan Direktorat Jendral Bina Hubungan Ketenagakerjaan dan Pengawasan Norma Kerja. Tugas Direktorat adalah melaksanakan sebagian tugas pokok Direktorat Jendral Binawas di bidang Pengawasan Norma Perlindungan Tenagakerja berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktorat Jendral Bina Hubungan Ketenagakerjaan dan Pengawasan Norma Kerja.

Guna melaksanakan tugas tersebut Direktorat Bina Pengawasan Norma Kerja mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan pedoman, pembinaan dan pengembangan norma kerja;

¹⁹ Imam Soepomo, Pengantar Hukum Perburuhan, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 60

- b. Penyusunan pedoman, pembinaan pengawasan perlindungan norma kerja;
- c. Penyusunan pedoman, pembinaan dan pengawasan norma kerja wanita, anak dan orang muda.
- d. Penyusunan pedoman, pembinaan dan pengawasan norma jaminan sosial dan kesejahteraan tenaga kerja;
- e. Pelaksanaan tata usaha dan rumah tangga Direktorat.

Kedudukan Direktorat Pengawasan Norma Kerja sesuai dengan Kepmenaker No.28/MEN/1994 merupakan staff dari Ditjen Binawas dalam urusan pengawasan ketenagakerjaan. Dari sisi lain Direktorat Pengawasan dan Norma Kerja merupakan organisasi yang melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di lapangan.

Kemudian di dalam menjalankan tugasnya Pegawai Direktorat beserta pegawai pembantu atau yang mengikutinya, dalam melakukan kewajibannya berhak memasuki semua tempat dimana dijalankan atau biasa dijalankan pekerjaan atau dapat disangka bahwa disitu dijalankan pekerjaan dan juga atau perawatan pekerja. Jiakalau pegawai-pegawai tersebut ditolak untuk memasuki tempat termaksud diatas, maka mereka memasuki dengan bantuan Polisi Negara.

Untuk keperluan pengawasan ketenagakerjaan, Pengusaha atau Wakilnya, demikian pula semua pekerja yang bekerjapada pengusaha itu, atas permintaan dan dalam waktu sepantasnya yang ditentukan oleh pegawai pengawas, wajib memberi semua keterangan yang sejelas-jelasnya baik dengan lisan maupun dengan tertulis, yang dipandang perlu olehnya guna memperoleh pendapat yang pasti tentang hubungan kerja dan keadaan ketenagakerjaan pada umumnya di

perusahaan itu pada waktu itu atau/ pada waktu yang telah lampau.

Agar diperoleh keterangan yang obyektif, pegawai pengawas berhak menanyai pekerja dengan tidak dihadiri oleh orang ketiga. Dan dalam menjalankan tugasnya pegawai tersebut diwajibkan berhubungan dengan Serikat pekerja yang bersangkutan.

Pegawai pengawas ketenagakerjaan ini kedudukannya adalah sebagai penyidik, seperti dituangkan dalam Keputusan Menteri Kehakiman RI No.4-18 PWA 07.03 Tahun 1983.

Dalam kedudukannya sebagai penyidik pegawai negeri sipil, pegawai pengawas ketenagakerjaan dapat menerima pengaduan dari pekerja tentang pelanggaran peraturan ketenagakerjaan oleh pengusaha dan memprosesnya sesuai hukum yang berlaku, yakni dengan melimpahkan perkara yang dimaksud ke Penuntut Umum dan selanjutnya di tuntutan dimuka pengadilan. Oleh karenanya pengawasan ketenagakerjaan ini dapat dipraperadilan, apabila melakukan penghentian penyidikan secara berlawanan dengan KUHAP²⁰.

3. Kewajiban Pengusaha Dalam Kaitan Dengan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan

Pengawasan ketenagakerjaan ini berkait erat dengan ketentuan wajib lapor ketenagakerjaan di perusahaan (Undang-undang No.7 Tahun 1981). Dalam hal mendirikan, menjalankan kembali atau memindahkan perusahaan pengusaha atau

²⁰ Darwan Prinst, Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h.106).

pengurusnya wajib melaporkan secara tertulis kepada Menteri, atau pejabat yang ditunjuk. Laporan tersebut harus memuat keterangan; a) identitas perusahaan; b) hubungan ketenagakerjaan; c) perlindungan tenaga kerja; d) kesempatan kerja.

Laporan tersebut merupakan bahan informasi resmi bagi pemerintah dalam menetapkan kebijaksanaan di bidang ketenagakerjaan.

Dalam hal perlindungan tenaga kerja khususnya yang bertalian dengan sistem pengupahan, pengusaha diwajibkan untuk membuat, memiliki dan memelihara "Buku Upah" (pasal 2 Permentaker No. PER-6/MEN/1990). Buku upah adalah buku cacatan yang mudah dimengerti oleh semua pihak tentang pembayaran sejumlah upah tenaga kerja yang diterima dari perusahaan. Buku upah tersebut terdiri dari buku upah bulanan yang memuat antara lain tentang upah pokok, tunjangan-tunjangan, jumlah jam lembur, potongan upah, jumlah pendapatan, tanda terima dari tenaga kerja. Pengusaha wajib memperlihatkan buku upah sewaktu-waktu diperiksa oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan.

Berdasarkan penelitian upah yang dilakukan oleh LBH Surabaya, pelanggaran upah yang sering dilakukan oleh pengusaha antara lain:

- *Pertama*, memberlakukan pengurangan kenaikan upah sehari-hari sehingga besarnya upah pokok menjadi berkurang, dengan cara memasukkan komponen uang makan dan uang transport sebagai tunjangan tetap. Padahal kedua komponen tersebut diberikan hanya sesuai dengan kehadiran pekerja.
- *Kedua*, memberlakukan UMR sebagai patokan upah tertinggi, sehingga pekerja tidak mempunyai kesempatan untuk memperoleh upah lebih dari ketentuan UMR. Dengan kata lain, UMR dilegitimasi sebagai standarisasi

pengupahan untuk menekan upah pekerja dari tahun ke tahun.

- *Ketiga*, tidak mempertimbangkan masa kerja, tingkat resiko dan tanggung jawab kerja, serta ketentuan beban keluarga.
- *Keempat*, mengurangi atau menghilangkan bonus, premi atau keuntungan lain yang pernah diterima oleh pekerja.
- *Kelima*, menerapkan strategi ketidakjelasan penghitungan upah dengan tidak diberikannya slip/kitir gaji, komponen pengupahan yang tidak jelas dan sebagainya.
- *Keenam*, pelanggaran ketentuan upah lembur.

Mengingat jenis – jenis pelanggaran diatas, maka buku upah ini penting artinya dalam mengantisipasi pelanggaran – pelanggaran terhadap ketentuan upah terutama ketentuan UMR. Dari buku upah ini pegawai pengawas ketenagakerjaan dapat mengetahui apakah pengusaha itu telah melaksanakan ketentuan UMR sesuai dengan ketentuan atau tidak, dan kemudian mengambil tindakan hukum apabila nyata – nyata terdapat pelanggaran ketentuan UMR oleh pengusaha.

Berbeda dengan ketentuan wajib lapor ketenagakerjaan di perusahaan yang memberikan sanksi sebesar 1 (satu) juta rupiah, sanksi terhadap pengusaha yang tidak memenuhi kewajibannya untuk membuat, memiliki dan memelihara buku upah ini hanya denda Rp. 100.000,- atau kurungan selama 3 bulan (sesuai pasal 17 UU No. 14 Tahun 1969). Hal ini tidak sebanding dengan arti pentingnya buku upah tersebut bagi perlindungan pengupahan pekerja.

Di sisi lain masih adanya pelanggaran – pelanggaran terhadap ketentuan UMR, seperti yang terjadi pada PT. Hasdia Primaguna dikawasan Rungkut

Industri Surabaya, dimana sekitar 500 buruh melakukan unjuk rasa menuntut kenaikan upah sesuai dengan UMR yang baru. Dan karyawan PT. Natour Catering, Bandara Juanda, yang mengadu ke komisi E DPRD Sidoarjo, yang menyatakan bahwa perusahaan tersebut masih menggaji karyawannya dengan gaji berkisar antara Rp. 156.000,- sampai Rp. 182.000,- , padahal UMR yang baru sebesar Rp. 236.000,-. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan ketenagakerjaan belum berjalan dengan efektif.²¹

Dari evaluasi terhadap kegiatan pengawasan ketenagakerjaan, terdapat 2 kendala pokok kegiatan pengawasan seperti yang dituangkan dalam Hasil Rapat Kerja Nasional Departemen Tenaga Kerja Tahun 1993 yaitu :

- a. Pengawasan Ketenagakerjaan, belum mampu menjangkau seluruh obyek pengawasan yaitu perlindungan tenaga kerja baik kepada tenaga kerja yang ada hubungan kerja (sektor formal) maupun tenaga kerja sektor informal karena terbatasnya sarana dan prasarana mobilitas, serta terbatasnya penambahan pegawai pengawas.
- b. Peraturan Perundang – undangan masih ada yang belum dijalankan sebagaimana mestinya karena mekanisme pengawasan belum berjalan sesuai dengan ketentuan, kurangnya pelaksanaan Law Enforcement, pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat industri yang masih rendah, unsur kesengajaan dan fungsi sosial kontrol belum berjalan dengan baik.

²¹ SURYA, Jum'at, 14 April 2000

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

- a. Penetapan Upah Minimum mengacu pada kebutuhan hidup minimum pekerja. Ukuran kesejahteraan dan / atau hidup layak pekerja tidak dapat disetarakan dengan jumlah pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam batasan upah minimum. Pemenuhan kebutuhan hidup layak bagi pekerja dan keluarganya hanya dapat diwujudkan dalam sistem pengupahan yang wajar. Upah minimum sebagai suatu sistem pengupahan, sekalipun masih banyak kekurangannya diarahkan pada perwujudan pemenuhan kebutuhan hidup layak pekerja melalui mekanisme penetapan upah sundulan.
- b. Pengawasan ketenagakerjaan diadakan guna mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan ketenagakerjaan, dan kemudian mengumpulkan bahan-bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang lebih aspiratif. Dalam mengantisipasi terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan – ketentuan upah minimum, selain dikenai ketentuan wajib lapor perusahaan, pengusaha diwajibkan membuat, memiliki dan memelihara buku upah. Masih adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan upah minimum mencerminkan bahwa lembaga pengawasan ketenagakerjaan belum berfungsi sebagaimana

mestinya. Kurangnya tenaga pengawas, sarana dan prasarana mobilitas dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat industri menjadi kendala utama pelaksanaan pengawasan.

2. Saran

- a. Meskipun ketentuan upah minimum masih menjadi pilihan dalam sistem pengupaha kita, namun hendaknya penghitungan harga-harga komponen kebutuhan hidup minimum pekerja dapat ditingkatkan, sehingga pekerja masih mempunyai sedikit ruang kebebasan dalam menggunakan upah sesuai dengan keinginannya. Dalam upaya mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidup layak pekerja melalui UMR, pemerintah sudah seharusnya menindaklanjuti kebijakan sistem pengupahan ini dengan mengeluarkan ketentuan yang baku mengenai penetapan upah sundulan dan ketentuan yang mengatur mengenai skala upah di perusahaan. Sehingga pemenuhan kebutuhan layak pekerja secara bertahap dapat terwujud.
- b. Agar pengawasan ketenagakerjaan dapat berjalan dengan efektif, maka diperlukan penambahan tenaga pengawas yang dipilih dari orang-orang yang mempunyai integritas dan kredibilitas yang tinggi sehingga dapat bertindak tegas terhadap segala bentuk pelanggaran ketentuan ketenagakerjaan khususnya dalam hal perlindungan upah pekerja.

DAFTAR BACAAN

Sendjun H. Manulang, S.H., Pokok – pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia, cet. II, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.

Prof. Imam Soepomo, S.H., Pengantar Hukum Perburuhan, cet. XII, Djambatan, Jakarta, 1999.

Darwan Prinst, Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, cet. I, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Abdul Rachman Budiono, S.H. M.H., Hukum Perburuhan di Indonesia, cet. III, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.