

PENENTUAN UPAH MINIMUM

Hastarini Dwi Atmanti*) dan Maruto Umar Basuki**)

Abstrac

Wages received by workers is an income for workers and their families as the recompense or rewarded for the work done in the production process. For the company's wage costs are using as predictive factors of production from the production process, thus size of the wage will affect the cost of production company.

Based on ILO convention No. 131/1970, Indonesian government issued the regional minimum wages (UMR) regulation. The UMR regulation is one of government intervention in the labor market.

Key words : regional minimum wages.

Pendahuluan

Kebijakan penetapan upah minimum dalam kerangka perlindungan upah saat ini masih banyak kendala sebagai akibat belum terwujudnya satu keseragaman upah, baik secara regional/wilayah (propinsi atau kabupaten/kota) dan secara nasional. Kebijakan tersebut perlu diupayakan secara sistematis, baik ditinjau dari segi makro maupun dari segi mikro seiring dengan upaya pembangunan ketenagakerjaan, terutama perluasan kesempatan kerja, peningkatan produksi, peningkatan taraf hidup pekerja sesuai dengan kebutuhan hidup minimalnya.

Pemberlakuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah telah memberikan kesempatan setiap daerah di Indonesia untuk mengembangkan sendiri potensi daerah yang dimilikinya serta mencukupi kebutuhan masyarakatnya. Perbedaan kondisi setiap daerah akan membawa implikasi pada kebijakan dan pembangunan yang diterapkan berbeda pula. Kebijakan pembangunan suatu daerah akan disesuaikan dengan kondisi daerah yang bersangkutan. Undang-undang tersebut maka menyebabkan penetapan upah yang berbeda-beda.

*) Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro

***) Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro

Idealnya, pembentukan upah dapat diselesaikan sendiri oleh mekanisme pasar. Interaksi antara kekuatan permintaan dan penawaran tenaga kerja akan menentukan tingkat upah keseimbangan dan sebaliknya peningkatan penawaran akan menurunkan tingkat upah. Pada tingkat upah tersebut kesepadanan antara kuantitas yang diminta dengan yang ditawarkan, oleh karenanya akan selalu terjadi. (Haryo Kuncoro, 2002)

Permintaan Tenaga Kerja

Permintaan tenaga kerja memiliki arti hubungan antara tingkat upah dan kualitas tenaga kerja yang dikehendaki oleh pengusaha untuk dipekerjakan. Permintaan pengusaha atas tenaga kerja berlainan dengan permintaan konsumen terhadap barang dan jasa. Orang membeli barang karena barang tersebut memberikan manfaat atau *utility* kepadanya. Sementara pengusaha mempekerjakan seseorang karena orang tersebut membantu memproduksi barang atau jasa kepada masyarakat konsumen. Permintaan tenaga kerja timbul sebagai akibat dari permintaan konsumen atas barang dan jasa sehingga permintaan tenaga kerja merupakan permintaan turunan (*derived demand*) (Payaman J. Simanjuntak, 2001: 89).

Menurut Payaman J. Simanjuntak (2001:91) jika terjadi kenaikan tingkat upah, harga barang dan jumlah pekerja yang dapat dipekerjakan akan menimbulkan reaksi sebagai berikut:

1. Pengusaha menuntut peningkatan produktivitas kerja karyawan senilai dengan pertambahan upah yang diterimanya.
2. Pengusaha terpaksa menaikkan harga jual barang.
3. Pengusaha mengurangi jumlah karyawan yang bekerja.
4. Pengusaha melakukan kombinasi dari dua diantara ketiga alternatif di atas atau kombinasi dari ketiganya.

Diasumsikan bahwa setiap perusahaan akan berusaha untuk memaksimalkan keuntungan, maka jumlah tenaga kerja yang akan dipekerjakan adalah jumlah yang akan menyamakan tingkat upah riil (bayaran kepada tenaga kerja) dengan *Marginal Physical Product Of Labour* (MPP_L) (Sritua, 1996 dalam Ignatia R.S dan Nachrowi D.N., 2004: 107).

Penawaran Tenaga Kerja

Penawaran terhadap pekerja adalah hubungan antara tingkat upah dan jumlah satuan pekerja yang disetujui oleh pensuplai untuk ditawarkan. Secara khusus kurva penawaran menggambarkan pada berbagai kemungkinan tingkat upah dan jumlah maksimum satuan pekerja yang ditawarkan oleh pensuplai pekerja pada waktu tertentu (Aris Ananta, 1990: 27).

Arfida BR. (2003: 64) menyebutkan jumlah tenaga kerja keseluruhan yang disediakan suatu perekonomian tergantung pada (1) jumlah penduduk, (2) persentase jumlah penduduk yang memilih masuk dalam angkatan kerja, dan (3) jumlah jam kerja yang ditawarkan oleh angkatan kerja. Lebih lanjut, masing-masing dari ketiga komponen ini dari jumlah tenaga kerja keseluruhan yang ditawarkan tergantung pada upah pasar.

Payaman J. Simanjuntak (2001: 102) menyatakan besarnya waktu yang disediakan atau dialokasikan oleh suatu keluarga untuk keperluan bekerja merupakan fungsi dari tingkat upah. Hingga tingkat upah tertentu penyediaan waktu bekerja dari keluarga bertambah bila tingkat upah bertambah. Setelah mencapai tingkat upah tertentu, pertambahan upah lebih lanjut justru mengurangi waktu yang disediakan oleh keluarga untuk keperluan bekerja. Hal ini disebut *backward bending supply curve*, atau kurva penawaran yang membelok.

Dalam jangka pendek, individu diasumsikan tidak dapat mengubah modal manusianya. Individu hanya dapat menyesuaikan jam kerjanya. Dia tidak dapat meningkatkan keahliannya. Dalam jangka panjang, individu dapat mengubah modal manusianya. Usaha ini disebut dalam modal manusia. Investasi ini berwujud pengorbanan penggunaan waktu pasar untuk meningkatkan keahlian individu tersebut. Pengorbanan penggunaan waktu pasar berarti kesediaan mengalami penurunan jumlah komoditi pasar yang digunakan dalam proses produksi rumah tangganya. Dengan kata lain, investasi dalam modal manusia dapat mengurangi keputusan di masa kini, walaupun diharapkan dapat meningkatkan kepuasan di masa depan (Aris Ananta, 1990: 40).

Upah

Upah diartikan sebagai pembayaran atas jasa-jasa fisik maupun mental yang disediakan oleh tenaga kerja kepada para pengusaha. Upah dibedakan menjadi dua pengertian upah: upah uang dan upah riil. Upah uang adalah jumlah uang yang diterima pekerja dari pengusaha sebagai pembayaran atas tenaga mental maupun fisik para pekerja yang digunakan dalam proses produksi. Upah riil adalah tingkat upah pekerja yang diukur dari sudut kemampuan upah tersebut membeli barang dan jasa yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan para pekerja (Sadono Sukirno, 1985: 297-298).

Upah yang diterima pekerja merupakan pendapatan bagi pekerja dan keluarganya sebagai balas jasa atau imbalan atas pekerjaan yang dilakukan dalam proses produksi. Bagi perusahaan upah merupakan biaya dari penggunaan faktor produksi sebagai *input* dari proses produksi, dengan demikian besar kecilnya upah akan berpengaruh terhadap biaya produksi perusahaan.

Arfida BR (2003: 159-161) menyebutkan beberapa alasan penyebab dinamikanya upah adalah sebagai berikut:

1. Produktivitas
2. Besarnya penjualan
3. Laju inflasi
4. Sikap pengusaha
5. Institusional

Sistem pengupahan di Indonesia pada umumnya didasarkan pada tiga fungsi upah yaitu :

1. Menjamin kehidupan layak bagi pekerja dan keluarga.
2. Mencerminkan imbalan atas hasil kerja seseorang.
3. Menyediakan insentif untuk mendorong peningkatan produktivitas kerja.

Komponen upah dibagi beberapa komponen yaitu uang tunai (gaji), tunjangan beras, transportasi, kesehatan, konsumsi yang disediakan dalam menjalankan tugas, pembayaran upah waktu libur, cuti dan sakit, fasilitas rekreasi dan lain-lain.

Upah Minimum

Berdasarkan konvensi ILO No. 131/1970 pemerintah memberlakukan ketentuan upah minimum regional (UMR). Ketentuan UMR merupakan salah satu bentuk campur tangan pemerintah dalam pasar tenaga kerja. Pada kondisi labor surplus, tanpa ada intervensi pemerintah, adalah sangat tidak mungkin dapat memperbaiki kesejahteraan tenaga kerja. Kebijakan upah minimum tersebut telah diintroduksikan pula di banyak negara maju seperti Inggris, Perancis, dan Amerika pada awal-awal pembangunan di negara-negara tersebut sesuai dengan kebutuhan pasar pada saat ini. (Effendi, 1995 dalam Haryo Kuncoro, 2002).

UMR merupakan upah terendah yang diijinkan diberikan oleh pengusaha kepada pekerja yang bersifat normatif. Sehingga, pengusaha diperbolehkan memberikan upah lebih besar daripada ketentuan UMR, bahkan pengusaha yang telah memberikan upah yang lebih tinggi dari ketentuan UMR dilarang mengurangi atau menurunkan upah. Besarnya penentuan UMR didasarkan pada kebutuhan fisik / hidup minimum, indeks harga konsumen, perluasan kesempatan kerja, upah pada umumnya yang berlaku secara regional, kelangsungan perusahaan, dan tingkat perkembangan ekonomi regional maupun nasional. (Haryo Kuncoro, 2002)

Berasarkan Undang-Undang No. 13/2003 tentang ketenagakerjaan, telah ditetapkan upah minimum berdasarkan kebutuhan hidup layak, dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang meliputi :

- a. upah minimum berdasarkan wilayah propinsi atau kabupaten/kota
- b. upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah propinsi atau kabupaten /kota

Komponen yang diajukan untuk memenuhi kebutuhan minimum adalah :

1. makanan dan minuman
2. perumahan dan fasilitas
3. sandang
4. kesehatan dan estetika
5. aneka kebutuhan.

Pemerintah juga mengatur pengupahan melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. Per. 05/Men/1989 tentang Upah Minimum. Dalam peraturan pemerintah ini, upah minimum sektor dibagi dalam 3 kriteria yaitu upah minimum regional,

upah minimum sektor regional, dan upah minimum sub sektor regional. Dalam perkembangannya upah minimum dibagi menjadi 2 kriteria yaitu Upah Minimum Provinsi (UMP) dan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK). UMP dan UMK ditetapkan melalui SK Gubernur.

Upah Minimum Kabupaten/Kota

Di Indonesia juga mengenal adanya Upah Minimum Provinsi. Ketentuan Upah Minimum Provinsi merupakan salah satu bentuk campur tangan pemerintah dalam pasar tenaga kerja. Pada kondisi *labor surplus*, tanpa ada intervensi pemerintah, adalah sangat tidak mungkin dapat memperbaiki kesejahteraan tenaga kerja (Haryo Kuncoro, 2002: 54).

Segaris dengan konvensi ILO No.131/ 1970, pemerintah menetapkan ketentuan upah minimum dan meninjaunya kembali secara berkala. Dalam menetapkan besarnya kenaikan upah minimum setiap tahunnya, pemerintah mempertimbangkan beberapa aspek. Pertimbangan pertama mengacu pada kepentingan tenaga kerja. Kenaikan upah minimum tersebut diharapkan mampu meningkatkan produktivitas tenaga kerja, dan lebih jauh mampu memperbaiki kesejahteraan tenaga kerja. Pertimbangan kedua menyangkut kemampuan pengusaha dalam membayar upah sesuai ketentuan (Haryo Kuncoro dan Listya E. Artiani, 1998: 31).

Ketentuan upah minimum tersebut adalah keharusan perusahaan untuk membayar upah sekurang-kurangnya sama dengan ketetapan upah minimum kepada pekerja yang paling rendah tingkatnya (Sutomo, 2004: 193).

Di Indonesia upah minimum mulai diperkenalkan tahun 1970-an oleh pemerintah melalui Menteri Tenaga Kerja. Ketentuan upah minimum tersebut adalah keharusan perusahaan untuk membayar upah sekurang-kurangnya sama dengan ketetapan upah minimum kepada pekerja yang paling rendah tingkatannya. Tujuan penetapan upah minimum adalah: (1) mencegah merosotnya upah bila terjadi ketidakseimbangan pasar kerja, (2) secara bertahap dan periodik meningkatkan tingkat upah sehingga upah minimum sekurang-kurangnya sama dengan kebutuhan fisik minimum dan nantinya akan sama atau lebih tinggi dari kebutuhan hidup minimum pekerja (Sutomo, 2004: 193).

Prosedur Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota

Penentuan upah minimum Kabupaten/Kota mengacu pada Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Hal ini dengan melakukan survei di tingkat kabupaten/kota dengan kuesioner yang telah disiapkan, yang terkait dengan kehidupan layak di pasar sekitar pabrik, kos-kosan pekerja pabrik dan lain-lain. Pelaksanaan survei ini biasanya dilakukan pada tiap 3 bulan menjelang penetapan usulan UMK, khusus untuk Kota Semarang, survei dilakukan setiap bulan.

Setelah dilakukan survei maka dilakukan pembahasan pada tingkat Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota yang anggotanya terdiri dari pemerintah, pengusaha dan wakil pekerja yang dalam hal ini mereka tergabung dalam serikat pekerja / serikat buruh (terkenal dengan sebutan tripartit) serta sebagai pihak yang netral adalah dari sisi akademisi. Hasil perumusan dari dewan pengupahan tersebut diserahkan kepada Bupati / Walikota untuk disahkan sebagai usulan.

Kemudian setelah disahkan oleh Bupati / Walikota, akan dilanjutkan ke Dewan Pengupahan Propinsi. UMK yang telah disahkan sebagai dasar untuk penetapan Upah Minimum Provinsi yang disahkan oleh Gubernur (Gubernur sebagai pemegang hak prerogratif). UMK di tiap-tiap kabupaten/kota akan dibandingkan, dengan tujuan untuk mengurangi kesenjangan di tiap-tiap kabupaten/kota dan untuk menerapkan azas keadilan.

Apabila telah disahkan, pengusaha dilarang membayar upah pekerja lebih rendah dari upah minimum yang telah ditetapkan untuk masing-masing wilayah propinsi dan/atau kabupaten/kota. Bagi pengusaha yang karena sesuatu hal tidak atau belum mampu membayar upah minimum yang telah ditetapkan dapat dilakukan penangguhan selama batas jangka waktu tertentu.

Dalam hal ini, upah minimum ditetapkan atas kesepakatan antara pengusaha dan pekerja (serikat pekerja/buruh), tidak boleh rendah dari ketentuan pengupahan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila kesepakatan yang dimaksud lebih rendah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka kesepakatan tersebut batal dan pengusaha wajib membayar upah pekerja menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Masalah dalam Penetapan Upah Minimum

Pengangguran merupakan permasalahan krusial bagi perekonomian Indonesia. Tahun 2008 tercatat tingkat pengangguran adalah 9 persen, menurun dibanding tahun sebelumnya. Kondisi ini, secara teoritis menunjukkan telah terjadi kelebihan penawaran tenaga kerja. Implikasinya, upah menjadi rendah. Upah yang rendah menunjukkan pendapatan (*disposable income*) pekerja yang rendah, sehingga menurunkan *effective demand* yang berasal dari para pekerja, dan pertumbuhan ekonomi melemah. Kondisi ini diperparah dengan kenyataan bahwa tingkat inflasi juga masih tinggi.

Ada tiga hal yang harus dipecahkan oleh pemerintah, yaitu masalah pengangguran, pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah dan inflasi yang tinggi. Tiga hal tersebut jika terselesaikan akan berdampak pada berkurangnya angka kemiskinan.

Upaya untuk mengurai permasalahan tersebut, salah satunya dengan menetapkan kebijakan upah minimum yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003. Pasal 88 ayat 1 dan pasal 89 ayat 2 menyatakan perianya tenaga kerja memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sehingga pemerintah menetapkan upah minimum (UM) yang diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak. Penghidupan yang layak artinya bahwa jumlah penghasilannya mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup yang meliputi makan dan minum, sandang, perumahan, pendidikan, kesehatan, rekreasi dan jaminan hari tua.

Tetapi dalam pasal 88 ayat 4 menyatakan bahwa pemerintah dalam menetapkan UM harus mempertimbangkan kebutuhan hidup layak, produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Dalam menentukan besaran upah minimum tidak dapat hanya didasarkan atas kepentingan pekerja dan pengusaha (bipartit) tetapi juga pemerintah, terkait dengan tugasnya menjaga kondisi ekonomi agar tetap kondusif bagi keberlangsungan investasi.

Kompleksitas permasalahan tersebut menyebabkan penetapan upah minimum tidaklah mudah. UM yang terlalu tinggi akan menaikkan ongkos

produksi sehingga dikhawatirkan menurunkan daya kompetisi produk di pasar, terutama pasar dunia.

Disisi lain upah minimum yang terlalu rendah dapat memicu ketidakpuasan para pekerja. Hal ini menyebabkan munculnya ketidakpastian produksi yang mengakibatkan membengkaknya biaya produksi karena kapasitas produksi tidak dapat dioperasikan secara optimal.

Penetapan UM tahun 2009 semakin rumit, terutama sejak ditetapkannya PER.16/MEN/X/2008, 49/2008, 922.1/M-IND/10/2008 dan 39/M-DAG/PER/10/2008 sebagai Surat Keputusan Bersama empat menteri, yakni Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Menteri Perindustrian, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perdagangan. Substansi surat tersebut menimbulkan perdebatan atas penetapan UM. Sebelum direvisi, tuntutan dari kelompok serikat pekerja/buruh sangat kuat karena kebijakan tersebut dipandang keberpihakan pemerintah kepada pengusaha dan dianggap mengabaikan kepentingan mereka. Tetapi, setelah kebijakan tersebut direvisi, maka pengusaha yang keberatan. Bagi pengusaha, upah dipandang sebagai beban, karena semakin besar upah maka keuntungan yang diperoleh akan semakin kecil.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa baik pemerintah, pengusaha maupun pekerja masih belum memiliki persepsi yang sama mengenai penetapan UM, terutama yang berkaitan dengan mekanisme penetapan besaran angka UM dan definisi dari variabel yang ditetapkan sebagai indikator dalam proses penghitungan UM. Penetapan upah minimum yang ideal tampaknya masih perlu usaha keras untuk mencapainya.

DAFTAR PUSTAKA

- Artida BR., 2003, **Ekonomi Sumber Daya Manusia**, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Anis Ananta, 1990, **Ekonomi Sumber Daya Manusia**, Lembaga Demografi UI, Jakarta
- Haryo Kuncoro, 2002, "Memilih, Menentukan, dan Mengevaluasi Sektor dalam Upah Minimum Sektor Regional dengan Metode DEA", **Jurnal Riset Ekonomi dan Manajemen**, Vol. 2 No. 2

- Haryo Kuncoro dan Listya E. Artiani, 1998, "Studi Kelayakan Kebijakan Penyesuaian Upah Minimum Regional", **Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia**, Vo. 13 No. 1
- Hidayat, 1982, "Strategi Ketenagakerjaan dan Sumber Daya Manusia", **Sumber Daya Manusia Kesempatan Kerja dan Pembangunan Ekonomi**, LPFE-UI, Jakarta
- Ignatia Rohana Sitanggang dan Nachrowi Djalal Nachrowi, 2004, "Pengaruh Struktur Ekonomi pada Penyerapan Tenaga Kerja Sektor: Analisis Model Demometrik di 30 Provinsi pada 9 Sektor di Indonesia", **Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia**, Vol.V No. 1
- Lincoln Arsyad, 1992, **Ekonomi Pembangunan Edisi ke 2**, BPST Ilmu Ekonomi YPKPN, Yogyakarta
- McEachern, A. William, 2000, **Ekonomi Mikro Pendekatan Kontemporer**, Penerjemah Sigit Triandaru, Salemba Empat, Jakarta
- Miller, Roger LeRoy. dan Roger E. Meiners, 2000, **Teori Mikro Ekonomi Intermediet**, Penerjemah Haris M., Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Nicholson, Walter, 2000, **Mikroekonomi Intermediate**, Penerjemah Bayu Mahendra, Erlangga, Jakarta
- Payaman J. Simanjuntak, 2001, **Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia**, LPFE UI, Jakarta
-, 1982, "Perkembangan Teori di Bidang Sumber Daya Manusia", **Sumber Daya Manusia Kesempatan Kerja dan Pembangunan Ekonomi**, LPFE-UI, Jakarta
- Sadono Sukirno, 2002, **Pengantar Teori Mikroekonomi**, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sutomo, 2004, "Analisis Upah Minimum Kabupaten/ Kota (UMK/P) di Subosukowonosraten Tahun 2004", **Perspektif**, Vol. 9 No. 2
- Wildan Syafitri, 2003, "Analisa Produktifitas Tenaga Kerja Sektor Manufaktur di Indonesia", **Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia**, Vol. 3 No.2
- Winardi, 1988, **Pengantar Ilmu Ekonomi**, Tarsito, Bandung