

Penentuan Besaran Upah Minimum di Negara Berkembang

Kegagalan dan Pemecahan Masalah

Maret 2006

Catherine Saget¹

Program Keadaan Kerja dan Ketenagakerjaan (TRAVAIL)

Kantor Perburuhan Internasional

4, route des Morillons

CH-1211 Jenewa

Copyright © International Labour Organization 2006

First published 2006

Publikasi-publikasi International Labour Office memperoleh hak cipta yang dilindungi oleh Protokol 2 Konvensi Hak Cipta Universal. Meskipun demikian, bagian-bagian singkat dari publikasi-publikasi tersebut dapat diproduksi ulang tanpa izin, selama terdapat keterangan mengenai sumbernya. Permohonan mengenai hak reproduksi atau penerjemahan dapat diajukan ke Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH 1211 Geneva 22, Switzerland. International Labour Office menyambut baik permohonan-permohonan seperti itu.

International Labour Organization/Catherine Saget

“Penentuan Besaran Upah Minimum di Negara Berkembang, Kegagalan dan Pemecahan Masalah”

Jakarta, International Labour Organization, 2006

ISBN 92-2-018589-X (print)
922.018590-3 (web pdf)

Penggambaran-penggambaran yang terdapat dalam publikasi-publikasi ILO, yang sesuai dengan praktek-praktek Persatuan Bangsa-Bangsa, dan presentasi materi yang berada didalamnya tidak mewakili pengekspresian opini apapun dari sisi International Labour Office mengenai status hukum negara apa pun, wilayah atau teritori atau otoritasnya, atau mengenai delimitasi batas-batas negara tersebut.

Tanggung jawab atas opini-opini yang diekspresikan dalam artikel, studi dan kontribusi lain yang ditandatangani merupakan tanggung jawab pengarang seorang, dan publikasi tidak mengandung suatu dukungan dari International Labour Office atas opini-opini yang terdapat didalamnya.

Referensi nama perusahaan dan produk-produk komersil dan proses-proses tidak merupakan dukungan dari International Labour Office, dan kegagalan untuk menyebutkan suatu perusahaan, produk komersil atau proses tertentu bukan merupakan tanda ketidaksetujuan.

Publikasi ILO dapat diperoleh melalui penjual buku besar atau kantor ILO lokal di berbagai negara, atau langsung dari ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Katalog atau daftar publikasi baru akan dikirimkan secara cuma-cuma dari alamat diatas.

Dicetak di Jakarta, Indonesia

Sambutan

Penetapan upah minimum pertama kali diperkenalkan pada 1956 di Indonesia sebagai inti dari kebijakan ketenagakerjaan nasional. Dewan Pengupahan Nasional dibentuk sejak 1969 dan masing-masing provinsi memiliki dewan pengupahan provinsi ataupun daerah yang fungsinya mencakup pelaksanaan survei dan penghitungan kebutuhan dasar yang memadai bagi pekerja dan keluarga mereka. Upah minimum regional dan sektoral dinilai sebagai perangkat untuk meningkatkan upah pekerja.

Standar perburuhan internasional mengenai upah minimum mempunyai pengaruh penting dalam lembaga penetapan upah minimum nasional. Konvensi ILO pertama (No. 26) disusun pada 1928. Kedua (No. 131) memberikan referensi khusus pada negara-negara berkembang dan diadopsi pada 1970. Konvensi pertama mendorong penetapan upah minimum dalam perdagangan “di mana tidak tercakup dalam pengaturan pengupahan berdasarkan perjanjian bersama dan upah tergolong sangat rendah”. Konvensi kedua mengacu pada “seluruh kelompok masyarakat yang menerima upah yang syarat dan kondisi kerjanya tercakup dalam peraturan” dan dua faktor yang ikut dipertimbangkan dalam penentuan upah minimum: kebutuhan pekerja dan faktor ekonomi.

Penetapan upah minimum masih menjadi permasalahan ketenagakerjaan nasional di Indonesia dengan masing-masing provinsi memiliki pengalaman dan dilema khusus dalam menyikapi dan merangkum apa yang sering dilihat sebagai kebutuhan dasar pekerja dan persyaratan perusahaan serta ekonomi untuk tumbuh serta menjadi produktif dan kompetitif. Peran penetapan upah minimum yang tepat terus dibahas oleh pekerja dan serikat pekerja, pengusaha dan pemerintah.

Kantor ILO Jakarta menyambut baik studi dan analisis yang dipersiapkan Catherine Saget, Ekonomis Senior dalam Program Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan ILO di Jenewa, berjudul ***“Penentuan Besaran Upah Minimum di Negara Berkembang – Kegagalan dan Pemecahan Masalah”***. Buku ini menelaah pertanyaan-pertanyaan yang umum ditanyakan di Indonesia mengenai apakah besar upah minimum terlalu rendah ataupun tinggi. Publikasi ini bersifat informatif dan instruktif dari sudut pandang perbandingan dan karenanya sesuai dengan debat saat ini mengenai pengaturan penetapan upah minimum untuk Indonesia.

Kami menerbitkan buku ini dalam Bahasa Inggris dan Indonesia demi kepentingan para konstituen tripartit dan pihak-pihak yang terkait. Publikasi ini akan membantu “menggairahkan minat” dan berfungsi sebagai bahan acuan yang berguna dalam perdebatan yang sedang berlangsung mengenai peran dari penetapan upah minimum di Indonesia guna menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif dan di saat yang sama menghargai kesejahteraan dan kebutuhan pekerja.

Jakarta, April 2006

Alan Boulton
Direktur ILO Jakarta

Abstrak

Sejumlah negara berkembang yang merupakan minoritas namun jumlahnya cukup besar dikenal memiliki besaran upah minimum yang ekstrim, antara sangat tinggi atau sangat rendah. Fokus utama makalah ini adalah pada faktor-faktor kelembagaan yang dapat menjelaskan kedua situasi ekstrim tersebut, yakni upah minimum yang sangat rendah ataupun sangat tinggi. Makalah ini membuat kesimpulan dengan berupaya menjelaskan bagaimana berbagai masalah yang terkait dengan kedua situasi ekstrim tersebut dapat dipecahkan, dan bagaimana solusi-solusi tersebut diterapkan dalam penetapan upah minimum pada tingkat yang lebih bisa diterima dan bermakna.

1. Pendahuluan

Mayoritas negara-negara berkembang memiliki instrumen hukum mengenai penetapan upah minimum, dan kebanyakan dari mereka juga menyediakan perlindungan hukum bagi pekerja dengan menetapkan upah minimum². Ada beberapa pengecualian bagi pekerja sektor pertanian dan pekerja rumah tangga, di mana di sejumlah kecil negara mereka tidak diikutsertakan dalam perlindungan upah minimum. Namun perbedaan yang sangat jelas antara sistem upah minimum di negara maju dan negara berkembang adalah pada tingkat relatif upah minimum diterapkan.

Jika memakai definisi yang luas tentang upah minimum sebagai jumlah minimum yang harus dibayarkan kepada mayoritas pekerja, dan yang ditetapkan sedemikian rupa agar cukup untuk membiayai kebutuhan minimum para pekerja dan keluarganya dengan memperhitungkan kondisi ekonomi dan sosial nasional pada saat itu, berbagai negara itu dapat dikelompokkan dalam dua kategori, yakni negara yang memiliki upah minimum sangat rendah dan yang sangat tinggi. Kesimpulan tersebut diambil dengan menggunakan pengetahuan intuitif (misalnya, upah minimum di Paraguay dikenal sangat tinggi, sebaliknya di sejumlah Negara-Negara Persemakmuran Merdeka (CIS) atau negara-negara eks Uni Soviet diketahui memiliki upah yang sangat rendah. Kesimpulan tersebut juga dapat dicapai dengan menggunakan beberapa indikator produktifitas dan upah rata-rata. Makalah ini menggunakan data dari lebih dari 130 negara baik negara yang sudah maju, negara berkembang, maupun negara yang sedang dalam masa transisi, sehingga bisa memberikan tinjauan yang komprehensif mengenai tingkat upah minimum di dunia. Ini menunjukkan bahwa ada banyak negara, terutama negara-negara eks Uni Soviet, Afrika, dan dalam jumlah yang lebih sedikit, Amerika Latin, di mana upah minimumnya sedemikian rendahnya dalam struktur upah sehingga tidak atau hampir sama sekali tidak menjadi hambatan bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di sana (upah minimum mini).

Makalah ini juga menunjukkan bahwa situasi yang sama sekali berbeda terjadi di negara-negara lain di Asia, Amerika Latin, dan Afrika, di mana upah minimum terlihat sangat tinggi dalam distribusi upah, bahkan terlalu tinggi untuk disebut sebagai upah minimum, yang kami beri label «upah minimum maksi »³. Akhirnya, ada kelompok negara-negara yang berada di tengah-tengah, yang upah minimumnya ditetapkan berbeda-beda antara satu negara dengan yang negara yang lain, tapi terlihat lebih dekat dengan definisi upah minimum.

Kebanyakan literatur mengenai upah minimum di negara berkembang memusatkan perhatian pada dampak upah minimum terhadap sektor tenaga kerja formal dan informal, kadang-kadang juga pada tenaga kerja muda, dan juga pada kemiskinan (lihat Saget, 2001, sebagai tinjauan). Baru-baru ini, sejumlah penelitian tentang dampak distribusi upah telah dilakukan. Sebagai contoh, Indonesia (SMERU, 2001; Rama, 1996),

Amerika Latin dan Karibia (Maloney dan Nuñez, 2001; Gindling dan Terrell, 2005) dan Afrika Selatan (Bhorat, 2001; Butcher dan Rouse, 2001) telah menjadi subyek dari beberapa penelitian.

Makalah ini mengambil sudut pandang yang berbeda dari penelitian lain pada umumnya: kontribusi utamanya terletak pada usaha untuk menjelaskan mengapa banyak negara berkembang ada dalam situasi yang kalau tidak menetapkan «upah minimum mini» mereka memilih «upah minimum maksi». Makalah ini tidak secara langsung memberikan perhatian pada dampak upah minimum. Penjelasannya ada pada dua tingkatan. Pertama, hubungan antara upah minimum dan gaji pegawai negeri, tunjangan pensiun, dan tunjangan kesejahteraan sosial, kebijakan stabilisasi harga, dan lingkungan politik yang tidak nyaman, ditelaah guna menjelaskan kondisi upah minimum mini. Kedua, perkembangan posisi tawar yang lemah dilihat sebagai faktor penyebab munculnya «upah minimum maksi»: bila konsultasi mengenai upah minimum adalah satu-satunya forum di mana serikat kerja dapat memaksakan tuntutan mereka didengarkan, maka ada kemungkinan upah minimum yang ditetapkan bukan merupakan batas yang sebenarnya tapi hanyalah upah aktual yang diperoleh mayoritas pekerja formal.

Walaupun penyebab-penyebabnya jarang dianalisis secara sistematis, masalah dan bahaya yang disebabkan oleh situasi di mana upah minimum cenderung menjadi «upah minimum maksi» mendapatkan banyak perhatian dalam sejumlah literatur, terutama dalam soal dampak terhadap ketenagakerjaan dan ketidakpatuhan. Penting untuk mengetahui bahwa kondisi «upah minimum mini» juga bisa menyebabkan kegagalan-kegagalan, tidak hanya pada para pekerja, akan digambarkan pada bagian berikutnya.

Akhirnya, makalah ini juga akan mengkaji ulang beberapa solusi yang telah diterapkan dalam menetapkan upah minimum pada level yang lebih layak dan berarti, yang kadang-kadang bisa mencapai keberhasilan.

Struktur makalah ini adalah sebagai berikut. Setelah pendahuluan, bab dua akan memaparkan tingkat-tingkat upah minimum di dunia berkembang dan membandingkannya dengan berbagai parameter upah rata-rata dan produktivitas tenaga kerja. Bab tiga berusaha memberikan penjelasan kelembagaan dari kedua titik ekstrim tersebut dan juga situasi umum «upah minimum mini» dan «upah minimum maksi». Bab empat akan memfokuskan perhatian pada diskusi mengenai masalah-masalah yang ditimbulkan oleh berbagai situasi ini sebelum kemudian memaparkan beberapa solusi yang inovatif. Makalah ini akan memberikan kesimpulan mengenai peranan dan kelemahan lembaga kunci seperti upah minimum di negara-negara berkembang

2. Dengan indikator apa upah minimum diperbandingkan?

Bagian ini membandingkan upah minimum dengan tiga jenis parameter upah dan produktivitas serta menunjukkan bahwa ada negara-negara yang menetapkan upah minimum yang sangat rendah dan ada pula yang sangat tinggi. Boks 1 menyimpulkan pro dan kontra dari ketiga pembandingan tersebut: PDB (Pendapatan Domestik Bruto) per kapita, PDB per pekerja, dan upah rata-rata. Secara keseluruhan, data yang mencakup 130 negara telah digunakan, termasuk dari 30 negara industri.

Sebagai indikasi pertama tingkat upah minimum, tingkat-tingkat yang ada akan dibandingkan dalam Tabel 1 dengan indikator pendapatan umum seperti PDB per kapita dalam termonologi daya beli atau purchasing power parity/PPP (dalam dolar AS). Angka-angka untuk negara industri yang dimasukkan dalam tabel 1 menunjukkan bahwa tidak ada di antara mereka yang besaran upah minimumnya sangat rendah atau sangat tinggi bila diekspresikan sebagai perbandingan dengan PDB per kapita. Angka-angka untuk semua negara ada di antara 0,3 dan 0,6. Dua angka ini ditetapkan sebagai titik batas (*cut-off points*) secara acak (*arbitrary*)⁴. Berdasarkan perbandingan ini, tidak ada negara industri yang masuk dalam situasi «upah minimum mini» atau «upah minimum maksi». Banyak negara berkembang juga memiliki rasio 0,3-0,6 dari rasio upah minimum terhadap nilai tambah per kapita (*minimum wage to value added per capita*).

Boks 1: Dengan indikator apa upah minimum diperbandingkan?

1. Upah Minimum

Besaran upah minimum didapatkan dari database ILO tentang Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan, yang terdapat pada www.ilo.org/travdatabase. Data itu mencakup lebih dari 100 negara. Di negara-negara di mana upah minimum ditetapkan melalui tawar menawar kolektif, tingkat upah untuk sektor-sektor usaha utama telah dilaporkan. Dalam kasus di mana ada lebih dari satu standar upah minimum di suatu daerah, sektor dan/atau pekerjaan yang berbeda, tingkat upah minimum dan maksimum para pekerja dewasa tidak terampil juga dipertimbangkan. Untuk tujuan makalah ini, kami akan menggunakan rata-rata dari kedua besaran upah tersebut. Untuk negara-negara yang tidak dimasukkan dalam database, informasi upah minimum diambil dari Departemen Tenaga Kerja Amerika Serikat. Semua upah minimum adalah dalam terminologi PPP dalam dolar AS. Tahun yang dirujuk adalah antara tahun 2002 sampai 2004. Untuk membuat perbandingan ini jadi bermakna, upah minimum bulanan dihitung didasarkan pada penghitungan 40 jam kerja seminggu. Untuk melakukan hal itu, jam kerja maksimum dari database ILO digunakan (juga lihat McCann, 2005, Annex I)

2. PDB per kapita $\sim = (\text{£ Upah} + \text{£ Laba}) / (\text{£ Pekerja} + \text{£ non-pekerja})$

Produk Domestik Bruto (PDB) adalah penghitungan arus barang dan jasa yang diproduksi oleh perekonomian suatu negara selama satu tahun. Dalam prinsip pembukuan negara, PDB pada biaya faktor (*factors cost*) sama dengan nilai pendapatan yang dibayarkan pada faktor-faktor produksi (upah+laba). Biaya faktor secara sederhana didefinisikan sebagai pajak tidak langsung telah dikurangkan. Namun yang biasanya tersedia adalah PDB yang diestimasi dengan harga pembeli (*purchaser price*) tanpa pengurangan pajak tidak langsung. Keuntungan membandingkan upah minimum dengan PDB per kapita karena ketersediaan data PDB per kapita dari hampir seluruh negara. Kekurangan yang utama adalah perbedaan angka tertanggung (*dependants*) di berbagai negara dan juga perbedaan dalam persen laba dalam PDB. Masalah besar lainnya adalah perkiraan PDB dapat menyimpang di negara-negara dengan tingkat informalitas tinggi dan/atau sektor intensif modal yang terisolasi.

3. PDB per pekerja $\sim = (\text{£ Upah} + \text{£ Laba}) / (\text{£ Pekerja})$

PDB per pekerja adalah indikator produktivitas tenaga kerja yang lebih baik dibandingkan PDB per kapita. Namun angka jumlah pekerja tidak selalu ada atau kualitas dari data ketenagakerjaan mungkin bermasalah. Masalah juga mungkin timbul dalam hal perbedaan pembagian laba (*profits share*) di berbagai negara (dan dalam jangka waktu yang berbeda), rendahnya perkiraan besaran perekonomian sektor informal, dan tidak adanya pemotongan pajak tidak langsung.

4. Pajak rata-rata $\sim = (\text{£ Upah}) / (\text{£ Pekerja})$

Pada prinsipnya, membandingkan upah minimum dengan upah rata-rata memberikan indikasi yang lebih baik tentang peringkat dalam distribusi upah. Masalahnya ada dalam tiga tingkatan: data upah tidak tersedia atau berkualitas rendah; upah yang digunakan untuk menghitung upah rata-rata mungkin tidak sama dengan sektor-sektor atau zona-zona geografis yang digunakan untuk menghitung upah minimum dan rasionya menjadi tidak ada artinya; dan rata-ratanya bukanlah indikator yang baik untuk distribusi upah di negara-negara yang tingkat ketidaksetaraannya tinggi.

Salah satu karakteristik yang mencolok dalam Tabel 1 adalah jumlah negara berkembang yang memiliki rasio upah minimum terhadap PDB perkapita sedemikian rendahnya sehingga rasionya hanya berkisar 0,15 dan 0,30. Negara-negara yang masuk dalam kelompok ini antara lain Belarusia, Republik Kyrgyz, Kazakhstan, Rusia, Tajikistan, Uzbekistan, Meksiko, Uruguay, Honduras, Gabon, Uganda dan Laos. Yang sangat mencolok adalah masuknya sejumlah negara pengekspor sumber daya mineral yang memiliki nilai ekonomis tinggi di pasar dunia seperti minyak dalam kelompok ini. Dalam pandangan kami, ciri-ciri ini mungkin merupakan salah satu penyebab rendahnya rasio upah minimum terhadap PDB per kapita. Ini karena perbedaan dalam PDB per kapita (atau per pekerja) di banyak negara, setidaknya di negara-negara berkembang, mencerminkan pentingnya sektor-sektor ekonomi yang kecil dan seringkali terisolasi dari aliran modal.

Ciri kedua pada Tabel 1 adalah kelompok negara-negara yang memiliki tingkat upah minimum yang sangat tinggi, paling tidak jika dibandingkan dengan PDB per kapita, dan rasionya di atas 1. Kelompok ini terdiri dari Burkina Faso, Chad, Paraguay, Lesotho, Kamboja, Ethiopia, Tanzania, Turki, Pakistan, Nigeria, Mali, Nepal, dan Mozambik. Hampir semua negara ini memiliki tingkat pendapatan yang sangat rendah, kecuali Turki dan mungkin Paraguay. Dalam level yang lebih rendah, Filipina, Indonesia dan Mesir juga memiliki upah minimum yang relatif tinggi. (rasionya antara 0,6 dan 1).

Sebagaimana yang dapat dilihat pada kolom kedua dan ketiga pada Tabel 1, sekitar separuh dari variasi rasio upah minimum terjadi karena variasi dalam PDB per kapita antar negara dan bukan berasal dari variasi upah minimum⁵. Jadi sangatlah penting untuk memahami bagaimana PDB diukur. Pada kenyataannya, salah satu masalah besar dalam memperbandingkan upah minimum dengan PDB, baik itu per kapita atau per pekerja, adalah pada perkiraan PDB yang terlalu rendah di beberapa negara yang sedang mengalami masa transisi. Saget (2000) menunjukkan bahwa di sejumlah negara yang sedang mengalami transisi, perkiraan PDB mungkin lebih tidak dapat diandalkan dibandingkan dengan data ketenagakerjaannya. Masalah serupa juga dihadapi banyak negara sedang berkembang. Marinakis dan Velasco (2005) memberikan argumentasi bahwa salah satu alasan dari tingginya upah minimum terhadap PDB per pekerja di Paraguay, yang dapat dilihat pada Tabel 2, sebetulnya itu terjadi karena perkiraan angka PDB yang justru terlalu rendah.

Perbandingan antara upah minimum bulanan standar dalam terminologi PPP (dalam dolar AS) dengan PDB per pekerja dilaporkan dalam Tabel 2 untuk beberapa negara sampel. Negara-negara ini dipilih berdasarkan keekstriman tingkat upah minimumnya terhadap PDB per pekerja. Dari perbandingan tersebut diperoleh dua kelompok negara, yang satu memiliki tingkat upah minimum yang relatif rendah dan yang satu lagi relatif sangat tinggi. Kedua kelompok ini hampir mirip dengan dua kelompok yang dihasilkan melalui penggunaan data rasio upah minimum terhadap PDB perkapita.

Sebagaimana yang sebelumnya, perbedaan di antara negara-negara ini terjadi karena perbedaan tingkat pembangunan dan lokasi geografisnya. Kelompok dengan upah minimum yang sangat rendah mencakup negara-negara pecahan Uni Soviet (CIS), Botswana, Meksiko, dan Mauritius, sementara Paraguay menunjukkan upah minimum yang sangat tinggi dibandingkan dengan PDB per pekerja. Kesimpulan pertama yang dapat ditarik dari Tabel 2 adalah klasifikasi negara berdasarkan upah minimumnya serupa dengan yang didapatkan dari Tabel 1. Kesimpulan kedua adalah karena rendahnya kualitas data ketenagakerjaan pada umumnya, membandingkan upah minimum dengan PDB per pekerja ketimbang dengan PDB per kapita mungkin bukanlah solusinya. Sangatlah mudah untuk sampai pada kesimpulan ini dengan melihat besaran peningkatan rasio antara kedua tabel tersebut. Diharapkan, rasio upah minimum terhadap PDB per kapita lebih tinggi daripada terhadap GDP per pekerja dan memang yang terjadi demikian.

Namun demikian, dalam banyak kasus, rasio pada Tabel 2 kira-kira tiga kali lipat dari Tabel 1, peningkatannya lebih rendah untuk Ukraina dan lebih rendah lagi di Cina (+77%). Sangat sulit dipercaya bahwa hal itu mencerminkan perbedaan rasio ketergantungan di berbagai negara. Karena PDB dihitung dengan cara yang sama pada Tabel 1 dan 2, hasil ini menimbulkan keraguan yang sangat besar terhadap validitas data ketenagakerjaan yang digunakan. Sumber problema ini ada pada salah pengukuran dan perlakuan terhadap pekerja musiman, pekerja informal, dan pekerja yang bekerja di firma-firma kecil, terutama di sektor jasa.

Sebagai kesimpulan dari bagian ini, Tabel 3 menunjukkan perbandingan tingkat upah minimum terhadap upah rata-rata. Pada prinsipnya, perbandingan ini lebih masuk akal karena memberikan informasi tentang posisi upah minimum dalam distribusi upah. Namun di sini juga ada kekurangannya. Pertama, upah rata-rata, yang sangat sensitif terhadap besaran-besaran yang ekstrim, bukanlah indikator yang baik untuk distribusi upah di negara-negara dengan tingkat kesenjangan yang tinggi. Kedua, data yang ada tentang upah pada umumnya terbatas pada upah di sektor formal atau upah di sektor manufaktur atau untuk pegawai, sementara kita mencari data untuk upah pada umumnya. Isu besarlainnya adalah bahwa hanya sedikit negara yang mengeluarkan data upah terkini yang dapat diandalkan. Terakhir, upah minimum mungkin tidak sesuai dengan sektor-sektor atau wilayah geografis yang digunakan untuk menghitung upah rata-rata; misalnya, pekerja sektor pertanian seringkali tidak diikutsertakan dalam perlindungan upah minimum di Botswana tapi upah sektor pertanian termasuk dalam penghitungan upah rata-rata; di Paraguay, pekerja pertanian, pekerja rumah tangga dan peserta magang tidak memiliki hak untuk mendapatkan standar upah minimum yang digunakan dalam ketiga tabel tersebut, mereka mendapatkan upah yang lebih rendah. Dalam kasus ini, apa sebenarnya makna dari rasio upah minimum terhadap upah rata-rata?

Dengan memperhatikan berbagai hal di atas, hasil-hasil yang diperoleh dari perbandingan upah minimum terhadap upah rata-rata di Tabel 3 tetap berguna.

Pertama, beberapa negara yang sebelumnya diklasifikasikan sebagai negara-negara dengan upah minimum yang sangat rendah seperti Botswana, Mauritius dan Ukraina sekarang termasuk negara dengan tingkat upah minimum menengah atau bahkan sangat tinggi, yakni dengan rasio masing-masing 0,53, 0,79, dan 0,71. Temuan ini mendukung hipotesis kami bahwa nilai tambah (*added value*) per pekerja mungkin bukanlah parameter upah minimum yang valid bagi negara-negara dengan sektor yang sangat produktif namun kecil dan terisolasi. Karena PDB sama dengan jumlah upah dan laba, sumber divergensi lain antara upah rata-rata dan upah PDB per pekerja diperoleh dari pembagian laba (*share of profits*) yang tinggi dalam PDB. Kedua, mayoritas negara tetap berada dalam kelompok yang sama. Di satu sisi, upah minimum yang relatif rendah dan besarnya kurang dari 24% upah rata-rata di Azerbaijan, Meksiko dan Uruguay, semuanya diklasifikasikan sebagai «upah minimum mini» berdasarkan Tabel 1. Di lain pihak, negara-negara dengan upah minimum tinggi mencakup Indonesia, Paraguay dan Mauritius, serupa dengan hasil pada Tabel 1 dan Tabel 2.

Sebagai kesimpulan, bab ini pertama-tama menunjukkan bahwa beberapa negara mempunyai besaran upah minimum yang ekstrim berdasarkan parameter upah dan produktivitas apapun. Kedua, parameter yang digunakan, PDB per kapita atau PDB per pekerja, semua memiliki kekurangan sehingga harus berhati-hati dalam menarik kesimpulan cepat berdasarkan rasio sederhana. Namun inilah yang terjadi dalam kasus database “Doing Business” yang dikembangkan Bank Dunia, yang menetapkan peringkat negara berdasarkan besaran rasio upah minimum terhadap nilai tambah per pekerja.⁶ Satu contoh dapat diberikan yang akan dijelaskan di bab berikutnya. Di Uruguay, upah minimum digunakan sampai akhir 2004 untuk menetapkan jumlah imbalan (*fees*), pembayaran tambahan (*allowance*) dan tunjangan sosial; banyak harga lain seperti harga rumah dievaluasi dengan perkalian upah minimum; dan kesenjangan umumnya diukur berkaitan dengan upah minimum. Namun upah minimum tidak digunakan dalam pembayaran minimum di pasar tenaga kerja. Sehingga ada perasaan terganggu ketika menyadari bahwa negara ini mendapatkan peringkat yang baik dalam database “Doing Business” padahal kebijakan upah minimumnya sampai sekarang menunjukkan tanda-tanda kegagalan.

3. Penyebab kegagalan dua kebijakan

Apa yang membuat negara-negara berkembang dan yang sedang mengalami transisi mengadopsi upah minimum yang sangat rendah atau sebaliknya sangat tinggi? Bab ini akan berusaha mengajukan jawaban sementara mengenai motivasi negara-negara itu menggunakan upah minimum yang terlalu rendah atau terlalu tinggi dan apa saja hambatan yang dihadapi.

Dalam bab-bab sebelumnya disebutkan bahwa besaran upah minimum di beberapa negara tidak ditetapkan dengan tujuan untuk membuat suatu ambang batas dalam pasar tenaga kerja bagi tenaga kerja tidak terampil, tidak juga untuk tenaga kerja yang mempunyai nilai tambah, baik itu di tingkat nasional maupun sektoral. Jadi bagaimana upah minimum ditetapkan? Sangatlah berguna untuk melihat aturan-aturan yang ada di negara-negara itu sebelum menelaah penerapannya.

Pada umumnya, sejumlah kriteria digunakan untuk menetapkan besaran upah minimum yang mencerminkan baik kebutuhan pekerja dan keluarganya maupun faktor-faktor ekonomi. Sebagaimana yang ditunjukkan dalam Eyraud dan Saget (2005), kriteria yang umumnya didapatkan dari aturan-aturan tentang hal ini mencakup kebutuhan dasar para pekerja dan keluarganya, kenaikan indeks harga konsumen (inflasi), produktifitas, tingkat penyerapan tenaga kerja, tingkat upah dan tunjangan sosial. Khusus untuk kedua kriteria terakhir sangat relevan untuk analisis kami dan harus dikaji dengan hati-hati.

Penyebab diberlakukannya «upah minimum mini» (upah minimum yang sangat rendah)

Di beberapa negara, tunjangan sosial seperti tunjangan pensiun hari tua minimum dan tunjangan cacat (*disability benefits*) minimum, dan pada level yang lebih rendah, tunjangan melahirkan dan tunjangan pengangguran, ditetapkan mengikuti besaran upah minimum (misalnya, besaran minimum pensiun adalah 75% dari upah minimum di Aljazair). Analisis peraturan perundang-undangan di 101 negara yang dilakukan oleh Eyraud dan Saget (2005) menunjukkan bahwa kira-kira sepertiga negara mengaitkan upah minimum dengan satu atau beberapa tunjangan sosial. Analisis itu juga memperlihatkan bahwa kaitan upah minimum dan tunjangan sosial yang diberikan untuk menjaga standar hidup orang-orang rentan seperti orang tua yang telah pensiun dan orang cacat. Tujuan kebijakan sosial, tentunya dapat memberi tekanan terhadap dana jaminan sosial dan bertentangan dengan dengan keseimbangan makro-ekonomi. Tekanan terhadap dana jaminan sosial dapat digambarkan melalui contoh-contoh di Aljazair, Brazil, dan Uruguay.

Di Aljazair, kenaikan upah minimum antara 8.000 sampai dengan 10.000 DA pada tahun 2004 akan menghabiskan biaya 24 miliar DA per tahun (US\$AS 310 juta), setengahnya dibayar oleh negara, dan setengah lagi melalui dana jaminan sosial⁷. Di

Brazil, turunnya besaran upah minimum antara 1980-an dan 1990-an terjadi karena dampak dari defisit anggaran negara akibat dilakukannya pembayaran tunjangan dan dana pensiun (DIEESE; 2004). Daya beli dari upah minimum sejak saat itu sudah membaik dan rasio upah minimum terhadap rata-rata PDB per kapita sekarang sudah 0,33 (Tabel 1).

Kasus Uruguay adalah contoh upah minimum yang tidak digunakan ketika menetapkan besaran minimum upah di pasar tenaga kerja tapi dipakai pada saat menetapkan pajak, imbalan, besaran tunjangan sosial, banyak harga yang lain. Di negara ini, upah minimum merepresentasikan 21% dari upah rata-rata (Tabel 3). Dengan besaran yang begitu rendah, kurang dari 3% pekerja menerima upah minimum atau bahkan kurang dari itu (ILO, 2004). Analisis yang dilakukan oleh Furtado (2004), menunjukkan bawa upah minimum, yang hampir tidak relevan di pasar tenaga kerja, umumnya ditetapkan sebagai ambang batas dalam perundang-undangan Uruguay. Upah minimum, misalnya, digunakan untuk menetapkan besaran tunjangan keluarga (*family allowances*). Keluarga yang pendapatannya enam sampai sepuluh kali upah minimum memperoleh tunjangan anak per orang sebesar 8% dari upah minimum, sedangkan keluarga yang pendapatannya kurang dari enam kali upah minimum mendapatkan tunjangan anak sebesar 16% dari upah minimum. Banyak tunjangan lain yang ditetapkan berdasarkan upah minimum: tunjangan melahirkan (satu kali upah minimum), tunjangan manula, tunjangan kecacatan, tunjangan pengagguran, tunjangan perkawinan untuk pegawai pemerintah, dan sebagian tunjangan kesehatan. Kaitan langsung antara upah minimum dan beberapa tunjangan sosial mungkin merupakan alasan utama mengapa, sebagaimana yang ditunjukkan oleh ILO (2004), Uruguay memiliki upah minimum relatif terendah di kawasan Amerika Latin dan dilaporkan telah mengalami penurunan upah minimum terbesar pada pertengahan tahun 1990-an.

Sebagai kesimpulan, pemerintah mengeluarkan undang-undang yang mengakhiri kaitan antara upah minimum dan tunjangan sosial pada tahun 2004 (UU No. 17.856 yang dikeluarkan pada 20 Desember 2004), yang melarang penggunaan upah minimum dalam penghitungan tingkat pendapatan dan peng-indeks-an berdasarkan upah minimum. Pada saat yang sama berbagai upaya dilakukan untuk memperkenalkan mekanisme lain untuk melindungi tunjangan jaminan sosial, melalui penetapan batasan minimum pada tingkat yang setara dengan upah minimum. UU ini juga menetapkan bahwa batasan tersebut akan disesuaikan sesuai dengan keadaan keuangan negara, kenaikan indeks harga konsumen (inflasi), dan secara opsional dikaitkan dengan gaji pegawai negeri, dibulatkan ke atas atau ke bawah sampai dengan 20%. Pemutusan hubungan hubungan antara upah minimum dengan pembayaran tunjangan jaminan sosial telah menghilangkan hambatan utama dalam penyesuaian upah minimum dan sejak itu upah minimum secara riil naik sampai 70% pada tahun 2005. Pada tahun itu, besaran upah minimum merepresentasikan sekitar 35% dari upah rata-rata.

Hasil kedua dari reformasi tersebut, yakni pembuatan suatu unit rujukan untuk menyesuaikan tunjangan sosial menempatkan besaran pensiun, secara teoritis, terlindungi. Karena waktunya masih terlalu pendek sejak pertamakali reformasi itu diberlakukan, terlalu dini untuk melihat bagaimana penerapannya.

Di beberapa negara, kenaikan upah minimum mungkin akan memberikan tekanan kepada anggaran negara, bukan hanya kepada dana jaminan sosial. Ini terjadi di negara-negara di mana upah minimum digunakan sebagai upah rujukan atau suatu ambang batas untuk menetapkan upah pegawai negeri, terutama gaji pejabat-pejabat pemerintah. Ini terjadi di beberapa negara eks komunis seperti Rusia, dan Mongolia. Di Brazil, sejumlah pegawai pemerintah daerah menerima upah minimum. Jumlah mereka merupakan 5,2% dari semua pekerja pemerintah, dan sebanyak 15-20 persen berada di kabupaten/kota (*municipalities*) di wilayah timur laut (DIEESE, 2004).

Bab ini menunjukkan bahwa undang-undang upah minimum di beberapa negara memberikan tekanan terhadap anggaran negara karena tunjangan sosial dan/atau gaji pegawai negeri secara langsung dikaitkan dengan upah minimum. Keadaan ini menghendaki diputuskannya kaitan antara upah minimum, tunjangan sosial, dan gaji pegawai negeri, sementara pada saat yang sama diperkenalkan mekanisme baru untuk melindungi tunjangan sosial dan gaji pegawai negeri. Kita juga harus mengingat konteks di mana «upah minimum mini» mulai menjamur, yakni proses penyesuaian struktural yang terjadi pada tahun 1980-an sampai 1990-an. Di Meksiko misalnya, penurunan tingkat inflasi pada tahun 1980-an menjadi pertimbangan utama dalam menetapkan upah minimum. Tapi, ketika penyesuaian tersebut dihitung berdasarkan perkiraan angka inflasi masa depan ternyata pada kenyataannya lebih tinggi dari perkiraan semula (Marinakakis, 1998). Tujuan stabilisasi harga adalah kekuatan pendorong di belakang jatuhnya upah minimum di Meksiko setelah krisis utang pada tahun 1982. Di sejumlah negara eks komunis, alasan lain mengapa nilai upah minimum berkurang sedemikian besar adalah karena upah minimum dilihat sebagai simbol komunisme sehingga tidak begitu menguntungkan ketika kebijakan-kebijakan liberalisasi harga diterapkan pada tahun 1990-an. Dalam setiap kasus ini: kaitan antara tunjangan sosial dan gaji pegawai negeri, perjuangan melawan inflasi dan lingkungan yang tidak mendukung, penetapan upah minimum dilakukan untuk alasan-alasan selain menetapkan batas terendah upah pekerja. Hal ini menurut kami adalah kunci untuk menjelaskan “upah minimum minis”. Apa cara terbaik untuk keluar dari situasi ini? Nampaknya sangat jelas untuk merekomendasikan pemutusan hubungan antara upah minimum dan tunjangan sosial, dan perlunya menerapkan perlindungan yang lain untuk tunjangan sosial.

Sebab-sebab dari «upah minimum maksi» (upah minimum yang sangat tinggi)

Di bagian ini lebih jauh akan diajukan argumentasi bahwa di negara-negara di mana upah minimum sangat tinggi terhadap nilai tambah per pekerja atau upah, maka itu sebenarnya bukan upah minimum melainkan upah rata-rata hasil negosiasi. Undang-undang yang dirujuk dalam bab ini didapatkan dari Database Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan ILO yang dapat didapatkan pada www.ilo.org/travdatabase.

Penelaahan yang lebih dekat terhadap undang-undang di beberapa negara Asia mengindikasikan bahwa upah minimum di beberapa kasus bukanlah upah minimum, melainkan upah efektif yang dibayarkan kepada mayoritas pekerja tidak terampil atau semi-terampil. Tabel 3 memperlihatkan bahwa ini mungkin yang terjadi di Indonesia di mana upah minimumnya merepresentasikan 60% dari upah rata-rata. Memang kajian ulang terhadap perundang-undangan di Indonesia mengkonfirmasi bahwa upah minimum adalah tak hanya sekedar upah minimum. Undang-undang tersebut, misalnya, memberikan pengecualian kepada perusahaan-perusahaan yang tidak mampu membayar upah minimum kepada pekerjanya. Praktek ini sudah jelas bertentangan dengan definisi upah minimum sebagai sesuatu yang wajib dan bukanlah pilihan. Undang-undang Indonesia secara khusus menyatakan bahwa suatu persetujuan harus dicapai antara pengusaha dan pekerja⁸. Pengecualian nampaknya diberikan secara cukup mudah sebagaimana yang diperlihatkan dalam peraturan Departemen Tenaga Kerja pada saat perundingan upah minimum pada Oktober 2005 ketika harga minyak di pasar internasional melonjak tinggi. Menurut peraturan tersebut, usaha kecil akan diminta menunjukkan neraca keuangannya selama dua tahun, sedangkan perusahaan besar akan diaudit (The Jakarta Post, 8 Oktober 2005).

Filipina adalah negara lain di mana upah minimum ditetapkan di level yang tinggi (lebih dari 90% upah rata-rata pada tahun 2000, sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 3). Di Filipina, undang-undang juga menentukan adanya kemungkinan usaha kecil untuk dikecualikan dari keharusan untuk mengikuti ketentuan upah minimum. Pengecualian juga dapat diberikan bila suatu perusahaan mengalami kesulitan keuangan sementara, dan kepada usaha-usaha baru⁹. Pekerja rumah tangga mendapatkan upah yang jauh lebih rendah lagi.

Thailand adalah salah satu contoh yang jelas di mana upah minimum pada kenyataannya adalah upah efektif. Ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa upah minimum cukup dekat dengan upah rata-rata, sekitar 66%, pada tahun 2003 (Tabel 3) dan juga dari kenyataan bahwa banyak pekerja yang dibayar rendah seperti pekerja di sektor pertanian; pekerja di rumah dan pekerja rumah tangga dikecualikan dari cakupan ini. Negosiasi upah minimum menjadi forum tawar-menawar kolektif tentang upah. Sehingga upah minimum mendesak tawar-menawar kolektif.

Contoh keempat dari situasi «upah minimum maksi» adalah sebagaimana terjadi di Paraguay. Karena upah minimum di Paraguay hampir sama dengan upah rata-rata

(tabel 3), sudah jelas bahwa ini tidak mencerminkan ambang batas upah tenaga kerja tidak terampil. Undang-undang upah minimum di Paraguay sangat rumit dan menentukan upah minimum untuk kegiatan yang tidak spesifik » dan upah minimum untuk «pekerjaan yang spesifik», yang kedua berupa semacam skala upah. Pekerja domestik, pekerja muda, dan peserta magang tidak berhak atas upah minimum untuk «kegiatan yang tidak spesifik», mereka hanya berhak mendapatkan 40-60% upah minimum¹⁰. Karena ketiga kategori pekerja ini secara tradisional merupakan kelompok yang paling rendah dibayar dan sebetulnya mereka bisa disebut mendapatkan upah minimum, maka pengecualian mereka merupakan indikasi kuat bahwa upah yang berlaku bukanlah upah minimum melainkan upah efektif. Mekanisme penetapan tiga tingkat upah, yakni upah sub-minimum, upah minimum untuk «kegiatan yang tidak spesifik» dan upah minimum untuk «pekerjaan yang spesifik» berarti sistem upah minimum di Paraguay memiliki dampak yang kuat dalam struktur upah. Ini berarti bahwa banyak jenis upah yang ditetapkan oleh undang-undang upah minimum.

Marinakakis dan Velasco (2005, hal 10) menyimpulkan dari tinjauan mereka bahwa:

«Upah minimum di Paraguay bukanlah ambang batas terendah, melainkan upah efektif yang dibayarkan di sektor swasta modern, sehingga merupakan elemen utama dari kebijakan pengupahan. Sistem ini, yang dibuat untuk mengatasi kelemahan tawar-menawar kolektif, menjadi suatu sistem yang mencegah pengembangan tawar-menawar».

Kita telah menetapkan bahwa negosiasi upah minimum cenderung menjadi dasar untuk negosiasi upah aktual di negara-negara di atas. Hasil ini nampaknya berbeda dengan prosedur penetapan upah minimum pada umumnya. Sementara badan-badan tripartit membuat rekomendasi kepada pemerintah (regional) mengenai penyesuaian terhadap upah minimum di Thailand, Paraguay dan Filipina, upah minimum ditetapkan melalui tawar-menawar kolektif di antara dewan-dewan tawar-menawar di industri pakaian Afrika Selatan (di mana upah minimumnya cukup dekat dengan upah aktual) dan ditetapkan oleh suatu badan tripartit di Filipina (sumber: ILO database 2004, www.ilo.org/travdatabase).

Apa yang dapat dilakukan untuk keluar dari situasi «upah minimum maksi»? Banyak pihak yang akan memberikan argumentasi untuk dengan mudah meminta penghapusan upah minimum dengan alasan bahwa upah minimum telah gagal memenuhi tujuan utama untuk melindungi standar hidup pekerja berupah rendah. Dengan memandang penjelasan kami bahwa upah minimum pada kenyataannya adalah pengganti negosiasi upah, nampaknya cukup jelas untuk memberikan rekomendasi untuk menurunkan upah minimum dan secara simultan mengajukan tawar-menawar kolektif untuk menetapkan upah dibandingkan melalui penetapan upah minimum. Namun, baik mengurangi upah minimum maupun mengajukan tawar-menawar kolektif merupakan sesuatu yang sulit untuk diterapkan. Sudah jelas dari contoh-contoh di atas bahwa upah minimum mendesak tawar-menawar kolektif di Thailand, dan secara teoritis,

tawar-menawar dapat diperkuat dengan mengurangi kewajiban untuk menetapkan upah minimum. Pada kenyataannya, tawar menawar merupakan suatu pemecahan yang sama sulitnya dengan pemecahan masalah lainnya di Thailand, di mana kehadiran serikat pekerja hanya 1 persen di sektor swasta.

Pemecahan masalah yang lebih praktis bagi serikat kerja, perwakilan atau asosiasi pengusaha, dan pejabat Departemen Tenaga Kerja (juga akademisi dan organisasi internasional) adalah untuk mengenali atau lebih awas terhadap peranan upah minimum di negara-negara yang berbeda. Implikasi kebijakan utama dapat ditarik dari analisis kami. Sangatlah berbeda untuk menegosiasikan penetapan upah minimum di kedua situasi ekstrim yang kami gambarkan ketika upah minimum memiliki tujuan yang berseberangan. Khususnya diskusi tentang kriteria untuk penetapan upah minimum yang berbeda-beda.

4. Penutup

Berdasarkan ketiga parameter upah tadi, makalah ini menunjukkan bahwa dua kelompok negara berkembang menemukan dirinya berada dalam situasi ekstrim berkaitan dengan upah minimum. Satu kelompok memiliki upah minimum yang sangat rendah («upah minimum mini») dan yang lain memiliki upah minimum yang sangat tinggi («upah minimum maksi»). Makalah ini mencermati fakta bahwa tergantung pada pilihan parameter, peringkat sejumlah negara berubah. Perubahan ini dapat dijelaskan dengan struktur produksi yang spesifik di beberapa negara eksporter, perkiraan besaran ekonomi informal di negara pecahan Uni Soviet dan negara-negara lain yang terlalu rendah, dan perbedaan sektor/pekerjaan/wilayah yang digunakan untuk menghitung upah minimum dan upah rata-rata.

Temuan utama dari makalah ini meminta perlunya kehati-hatian dalam menarik kesimpulan apapun bila hanya didasarkan pada salah satu dari ketiga parameter dalam mengevaluasi upah minimum.

Dengan memusatkan perhatian pada negara-negara «upah minimum mini» dan «upah minimum maksi», bagian selanjutnya dari makalah ini akan berusaha menjelaskan kedua situasi yang ekstrim tersebut. Di satu sisi, ini menunjukkan bahwa kaitan antara upah minimum, dan besaran tunjangan sosial dan gaji pegawai negeri, penyesuaian struktural dan lingkungan politik yang tidak bersahabat mungkin menjadi penjelasan utama untuk «upah minimum mini», sebagaimana yang terjadi di Uruguay, Meksiko dan negara-negara CIS¹¹. Di sisi lain, analisis undang-undang Paraguay, Filipina, Thailand dan Indonesia, yang diambil sebagai ilustrasi negara-negara dengan «upah minimum maksi», menunjukkan bahwa upah minimum tidak ditetapkan sebagai batas terendah dalam pasar tenaga kerja untuk pekerja tidak terampil. Ini dapat dilihat dari analisis perundang-undangan, yang mengungkapkan tidak dicakupnya beberapa kategori pekerja yang dibayar rendah, dan juga dari praktek-praktek penetapan upah minimum pada level yang dekat dengan upah aktual.

Kedua situasi ini menimbulkan masalah. Di negara-negara «upah minimum mini» seperti Uruguay, masalah terbesar yang dihadapi negara itu sampai reformasi bulan Desember 2004 adalah tidak adanya rujukan upah di pasar tenaga kerja. Padahal, itu diperlukan untuk menentukan besaran upah-upah yang lain apakah akan ditetapkan atau dinegosiasikan. Ketiga mitra sosial di Uruguay, terutama Departemen Tenaga Kerja telah merasakan kebutuhan untuk upah minimum yang efektif yang dapat menjadi ambang dasar di pasar tenaga kerja dan setelah itu mereformasi sistemnya. Reformasi ini telah memutuskan kaitan antara upah minimum dan tunjangan sosial, sementara secara tentatif menerapkan suatu mekanisme untuk melindungi tunjangan sosial.

Di negara-negara «upah minimum maksi», upah minimum yang tinggi memicu banyaknya ketidakpatuhan dan menghambat pengembangan tawar-menawar kolektif.

Di Indonesia misalnya, 30% dari semua pekerja penuh waktu mendapatkan gaji di bawah upah minimum. Angka ini meningkat menjadi 50% untuk pekerja lepas¹². Sehingga upah minimum tidak mampu melindungi upah pekerja yang rentan dan dibayar rendah di negara ini. Upah minimum hanya dirancang sebagai upah efektif di sektor swasta formal atau bahkan sebagai upah minimum untuk pekerja terampil dan semi-terampil. Nampaknya gerakan buruh Indonesia menyadari bahaya situasi «upah minimum maksi» terhadap tawar-menawar kolektif¹³.

Bagaimana situasi ini berkembang? Dalam makalah ini kami memberikan argumentasi bahwa dalam kasus di mana negosiasi upah minimum merupakan satu-satunya forum di mana serikat buruh dapat menunjukkan peranannya dalam melindungi kepentingan pekerja, upah minimum cenderung ditetapkan sebagai upah efektif untuk suatu kelompok pekerja yang cukup besar dan bukan sebagai ambang batas terendah pasar tenaga kerja. Situasi «Upah minimum maksi» adalah dampak dari lemahnya tawar-menawar kolektif. Namun, dengan hanya memusatkan perhatian pada upah minimum, tawar-menawar kolektif tidak berkembang di isu-isu lain. Situasi «Upah minimum maksi» mungkin juga merupakan penyebab lemahnya tawar-menawar kolektif.

Untuk negara-negara «upah minimum maksi», pemecahan masalah untuk keluar dari situasi ini adalah dengan menetapkan upah minimum pada tingkat yang lebih rendah dan mengembangkan tawar-menawar kolektif untuk upah-upah yang lain. Tapi, tak mudah mengurangi besaran upah minimum sulit untuk diterapkan. Ada juga pertanyaan praktis yang besar yang diajukan: bagaimana mengelola pengalihan besaran upah minimum ke yang lebih rendah? Dapatkah para pengusaha langsung mengurangi upah pekerja, misalnya? Atau apakah para pekerja yang mendapatkan upah minimum yang lama dibekukan upahnya sampai inflasi membawa upah minimum baru mencapai tingkat yang sebelumnya? Ini adalah isu-isu politis yang sangat rentan yang harus ditelaah kembali, termasuk jaminan yang mungkin diberikan (oleh pemerintah dan pemberi kerja) untuk dengan tegas menegakkan upah minimum yang baru dan lebih rendah (daripada memberikan izin, secara langsung maupun tidak langsung, pengecualian-pengecualian sebagaimana yang terjadi sekarang). Lebih jauh lagi, mengembangkan tawar-menawar kolektif di negara-negara di mana jumlah serikat pekerjaanya rendah, seperti di Thailand, malah akan menimbulkan masalah-masalah lain.

Dalam jangka pendek, jawaban yang lebih praktis adalah dengan melakukan diskusi tentang peranan upah minimum dan kriteria penyesuaiannya. Bila upah minimum tak berbeda jauh dengan upah efektif yang dibayarkan di perusahaan-perusahaan, kriteria yang digunakan harus berbeda dengan ketika upah minimum merupakan ambang batas yang sebenarnya. Jadi makalah ini menunjukkan bahwa negara-negara tersebut tidak dapat menerapkan kebijakan upah minimum yang sama. Khususnya, diskusi tentang kriteria penyesuaian upah minimum sangatlah berbeda antara kedua kelompok tersebut di mana upah minimum mempunyai tujuan yang berbeda dengan tujuan awalnya.

Daftar Pustaka

- Bhorat; Haroon, "Are wage adjustments an effective mechanism for poverty alleviation?: Some simulations for domestic and farm workers", Trade and Industrial Policy Secretariat, Annual Forum, South Africa, 2000
- Butcher, Kristin F.; Rouse, Cecilia Elena "Wage effects of unions and industrial councils in South Africa", Policy Research Working Paper No. 2520, The World Bank, 2001
- DIEESE (Departemento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos) — Inter Trade Union Department of Statistics and Socio-Economic Studies Boletim, (São Paulo, Brazil), May 2004
- Eyraud, François; Saget, Catherine *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing*, International Labor Office, Geneva, 2005
- Furtado; Magdalena "Impacto Social y Económico del Salario Mínimo" Internacional Labor Office, Santiago, Chile, 2004
- Gindling, Tim; Terrell, Katherine. "The effect of minimum wages on actual wages in the formal and informal sectors in Costa Rica", *World Development* 33(11): 1905-1921, 2005
- International Labor Office *Panorama Laboral 2004*, America Latina y el Caribe, Lima, Peru, 2004
- Maloney, William F.; Nuñez, Jairo. "Measuring the impact of minimum wages: Evidence from Latin America", World Bank Policy Research Working Paper No. 2597 (social science research network; <http://papers.ssrn.com>), 2001
- Marinakis, Andrés E. *Minimum wage fixing in Mexico*. Labor Law and Labor Relations Briefing Note No. 11. Geneva, ILO, 1998
- Marinakis, Andrés; Velasco, Juan Jacobo "Análisis de la evolución reciente del Salario Mínimo en Paraguay", Santiago, Chile, 2005
- McCann, Deirdre *Working Time Laws. A Global Perspective. Findings from the ILO's Conditions of Work and Employment Database*. International Labor Office, Geneva available at <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/wtwo-dm-05.pdf>, 2005
- Rama, Martin. 1996. The consequences of doubling the minimum wage: The case of Indonesia. Policy Research Working Paper No. 1643. Washington, DC, World Bank, 1996
- Saget, Catherine "Can the level of employment be explained by GDP growth in transition countries? Theory versus the quality of data", *Labor*, Vol. 14, Number 4, December 2000, pp 623-643, 2000

Saget, Catherine "Poverty reduction and employment in developing countries: Do minimum wages help?" *International Labor Review*, Vol. 140 (2001), No. 3, pp 237-269

SMERU (The SMERU Research Institute) (2001) "Wage and employment effects of minimum wage policy in the Indonesian labor market", Research report, accessible on <http://www.smeru.or.id/report/research/minimumwage/minimumwage.htm>, October 2001

**Tabel 1: Upah Minimum Standar dan PDB/Kapita dalam terminologi PPP
(dalam dolar), 2002/2004.**

Negara	Upah Minimum Per Bulan	PDB/H/bulan	Rasio
Albania	195,27	380,94	0,51
Algeria	389,41	520,66	0,75
Angola	65,63	193,29	0,34
Argentina	443,17	965,48	0,46
Armenia	88,54	300,60	0,29
Australia	1474,50	2428,61	0,61
Austria	1345,23	2497,71	0,54
Azerbaijan	50,93	300,50	0,17
Bangladesh	80,32	148,80	0,54
Barbados	420,60	1309,46	0,32
Belarus	74,40	501,02	0,15
Belgium	1417,12	2366,34	0,60
Benin	92,87	93,68	0,99
Bolivia	136,43	212,21	0,64
Bosnia and Herzegovina	594,93	502,40	1,18
Botswana	164,37	696,56	0,24
Brazil	214,01	647,27	0,33
Bulgaria	213,02	650,60	0,33
Burkina Faso	162,40	98,03	1,66
Burundi	15,90	52,24	0,30
Kamboja	255,94	182,43	1,40
Kamerun	108,16	172,39	0,63
Kanada	1065,55	2538,60	0,42
Republik Afrika Tengah	77,99	90,41	0,86
Chad	161,50	100,50	1,61
Chili	321,53	850,49	0,38
Chi	227,50	416,27	0,55
Kolombia	402,62	565,32	0,71
Kongo. Republik.	87,30	79,00	1,10
Kosta Rica	471,36	790,79	0,60
Cote d'Ivoire	111,51	122,38	0,91

Negara	Upah Minimum Per Bulan	PDB/H/bulan	Rasio
Kroasia	483,82	928,29	0,52
Republik Chekoslovakia	466,49	1370,69	0,34
Denmark	1913,86	2635,85	0,73
Djibouti	299,36	178,65	1,68
Dominika	244,59	454,20	0,54
Republik Dominika	228,83	558,61	0,41
Ecuador	173,36	306,96	0,56
Mesir. Republik Arab	227,94	329,15	0,69
El Salvador	187,94	416,20	0,45
Estonia	384,76	1112,36	0,35
Etopia	103,44	59,63	1,73
Fiji	302,44	459,75	0,66
Finlandia	1220,31	2271,01	0,54
Prancis	1395,46	2277,27	0,61
Gabon	111,35	511,19	0,22
Gambia	61,58	142,84	0,43
Jerman	1465,28	2300,73	0,64
Ghana	167,30	186,21	0,90
Grenada	506,74	611,42	0,83
Guatemala	219,88	343,48	0,64
Guinea-Bissau	139,51	56,72	2,46
Haiti	180,67	136,25	1,33
Honduras	55,07	221,52	0,25
Hungaria	420,80	1214,36	0,35
Islandia	914,42	2554,85	0,36
India	177,06	242,41	0,73
Indonesia	184,42	280,37	0,66
Irlandia	1343,23	3064,57	0,44
Italia	1195,32	2254,16	0,53
Jamaika	157,98	348,69	0,45
Jepang	815,89	2346,85	0,35
Jordania	232,29	359,96	0,65
Kazakhstan	109,82	546,34	0,20

Negara	Upah Minimum Per Bulan	PDB/H/bulan	Rasio
Kenya	75,56	86,24	0,88
Korea. Rep.	519,49	1492,37	0,35
Kyrgyz Republik	10,51	142,87	0,07
Lao PDR	38,50	158,04	0,24
Latvia	335,61	831,75	0,40
Lebanon	199,17	422,76	0,47
Lesotho	386,88	220,45	1,75
Lithuania	313,73	937,53	0,33
Luksemburg	1820,91	5237,00	0,35
Madagaskar	75,98	67,35	1,13
Malawi	42,87	51,54	0,83
Malaysia	103,40	808,00	0,13
Mali	119,77	82,84	1,45
Mauritania	169,94	157,99	1,08
Mauritius	273,94	938,17	0,29
Meksiko	131,44	761,35	0,17
Moldova	79,42	125,38	0,63
Mongolia	98,41	150,19	0,66
Moroko	392,82	334,32	1,17
Mozambik	166,19	94,40	1,76
Namibia	139,54	531,25	0,26
Nepal	165,61	118,15	1,40
Belanda	1330,86	2450,98	0,54
Selandia Baru	1007,29	1764,75	0,57
Nikaragua	155,40	210,26	0,74
Niger	122,66	68,94	1,78
Nigeria	117,77	85,34	1,38
Norway	1844,42	3088,61	0,60
Pakistan	182,08	164,29	1,11
Panama	309,76	539,60	0,57
Papua Nugini	122,30	208,76	0,59
Paraguay	580,59	393,66	1,47
Peru	258,28	438,88	0,59

Negara	Upah Minimum Per Bulan	PDB/H/bulan	Rasio
Filipina	322,45	360,09	0,90
Polandia	448,86	968,57	0,46
Portugis	518,95	1536,96	0,34
Romania	224,02	601,83	0,37
Federasi Russian	59,47	766,27	0,08
Senegal	152,97	140,18	1,09
Sierra Leone	33,43	46,30	0,72
Republik Slovakia	376,63	1122,40	0,34
Slovenia	818,16	1608,36	0,51
Kepulauan Solomon	91,35	136,62	0,67
Afrika Selatan	354,81	874,32	0,41
Spanyol	706,58	1855,33	0,38
Sri Lanka	89,84	314,71	0,29
Sudan	109,51	170,48	0,64
Swaziland	135,57	393,22	0,34
Swedia	1251,09	2221,29	0,56
Swiss	1732,78	2515,52	0,69
Republik Arab Siria	154,74	297,92	0,52
Tajikistan	8,71	93,22	0,09
Tanzania	102,61	50,88	2,02
Thailand	259,95	631,69	0,41
Togo	137,26	127,28	1,08
Trinidad dan Tobago	283,72	831,23	0,34
Tunisia	362,79	590,24	0,61
Turki	590,93	562,44	1,05
Uganda	19,12	122,57	0,16
Ukraina	205,34	456,00	0,45
Inggris	1233,48	2258,85	0,55
Amerika Serikat	895,23	3112,67	0,29
Uruguay	110,19	690,00	0,16
Uzbekistan	24,85	144,77	0,17
Venezuela. RB	203,44	409,08	0,50
Vietnam	153,14	207,49	0,74
Zambia	34,67	73,57	0,47

Sumber: Upah minimum dalam dolar PPP: Basis data ILO tentang Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan dan Departemen Tenaga Kerja AS untuk negara-negara yang distabilo). Tingkat upah minimum per bulan telah distandarisasi dengan dasar 40 jam kerja per minggu oleh penulis, menggunakan informasi tentang maksimum jam kerja legal. PDB per kapita pada harga pembeli pada tahun 2003 diambil dari Indikator Pembangunan Dunia (Bank Dunia). Di Kolom ketiga, rasio adalah rasion dari upah minimum per bulan yang terstandarisasi terhadap PDB per kapita/12.

Tabel 2: Upah minimum per bulan dan PDB per pekerja di negara-negara terpilih (dolar PPP– 2003/2004)

Negara	Upah Minimum	GDP/pekerja dan bulan	Rasio
Armenia	88,50	1271,00	,07
Azerbaijan	50,90	659,20	,08
Botswana	164,40	2802,40	,06
Kazakhstan	109,80	1158,20	,09
Kyrgyz Republik	10,50	411,80	,03
Mauritius	169,90	2391,00	,07
Meksiko	131,40	1935,80	,07
Paraguay	580,60	935,40	,62
Ukraina	205,30	1129,50	,18
Cina	227,50	743,30	,31

Sumber PDB pada harga pembeli: Dana Moneter Internasional [IMF], Database Tinjauan Ekonomi Dunia, September 2005; PDB dalam miliar dolar PPP; Ketenagakerjaan: Statistik Tenaga Kerja [Labourstat], tahun terakhir yang tersedia; Upah minimum dalam dolar PPP database ILO tentang Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan, distandarisasi per bulan berdasarkan 40 jam kerja per minggu.

Tabel 3: Upah dan upah minimum di negara-negara terpilih (tingkat bulanan dalam mata uang lokal - 2002/2004)

Negara	Upah Minimum	Upah rata-rata	Rasio
Armenia	13.000,00	29.307,00	,44
Azerbaijan	60.000,00	302.666,00	,20
Botswana	417,60	783,00	,53
Cina	412,50	729,00	,57
Indonesia	456.560,00	759.235,00	,60
Mauritius	2.964,00	3747,00	,79
Meksiko	950,00	3969,30	,24
Paraguay	813.471,00	816.428,00	,99
Filipina	6.837	7300	,94
Afrika Selatan	903,00	2.604,00	,35
Thailand	3.870	5841	,66
Ukraina	205,00	289,00	,71
Uruguay	1.242,00	5.914,00	,21

Sumber: WagesLaboursta and KILM [Upah: Statistik Gaji dan KILM], edisi ke-3 (2003), tahun terakhir yang tersedia, Survei Tenaga Kerja (Indonesia, 2004; Afrika Selatan, 2004); Buku Tahunan Statistik: Thailand 2003 (sektor swasta), Filipina : Biro Statistik Tenaga Kerja dan Ketenagakerjaan, Survey Ketenagakerjaan, Jam Kerja dan Pendapatan, usaha manufaktur dengan jumlah pekerja lebih dari 20, Upah minimum dalam mata uang lokal: Database ILO tentang Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan kecuali Armenia dan Azerbaijan: Departemen Tenaga Kerja AS.

(Endnotes)

- ¹ Saya sangat berterimakasih kepada Duncan Campbell, Philippe Egger, Rolph van der Hoeven, David Kucera, Sangheon Lee, Malte Luebker, Andrés Marinakis, Marleen Rueda dan Bill Salter untuk komentar-komentar dan saran-sarannya yang berharga. Saya juga ingin mengucapkan terimakasih kepada François Eyraud atas bantuan dan dorongannya. Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini adalah milik saya dan saya bertanggungjawab atas kesalahan-kesalahan yang ada.
- ² Sumber: Database ILO tentang Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan dapat diakses di www.ilo.org/travdatabase, yang memberikan informasi tentang undang-undang perlindungan upah minimum, jam kerja dan hak bersalin yang mencakup lebih dari 100 negara.
- ³ Situasi ini terkadang dirujuk sebagai «upah maksimum» dalam literatur, suatu istilah yang mungkin mudah untuk diingat namun dapat menimbulkan kebingungan. Yang dimaksud di sini adalah upah yang didapatkan oleh buruh kerah biru (*blue-collar workers*) dan walaupun sangat tinggi, tidak berada pada tingkat paling tinggi dalam struktur upah, sebagaimana istilah «upah maksimum» dapat diartikan.
- ⁴ Cara lain menentukan peringkat negara dengan upah minimumnya dapat digunakan, misalnya yang berdasarkan standard penyimpangan berkenaan dengan upah minimum dalam sampel.
- ⁵ Rasio dari mean ke standard deviasi adalah 0,9 untuk upah minimum, sementara rasionya adalah 0,87 untuk PDB per kapita.
- ⁶ Database menetapkan angka 1 untuk negara-negara yang rasio upah minimumnya terhadap rata-rata nilai tambah per pekerja lebih tinggi dari; 0,67 untuk rasio antara 0,5 dan 0,75; 0,33 antara 0,25 dan 0,50; dan 0 untuk rasio lebih sedikit dari 0,25. Peraturan upah minimum mewakili satu dari beberapa undang-undang perburuhan yang diukur antar negara dan angka yang ditetapkan. Angka-angka ini kemudian di rata-rata. Negara dengan rata-rata tinggi mempunyai peraturan ketenagakerjaan yang paling “kaku”.
- ⁷ Sumber: Kementerian Perburuhan dan Jaminan Sosial
- ⁸ Upah minimum, Peraturan Kementerian Tenaga Kerja [Minimum Wages, Regulation of the Man-power Minister] No. Per-01/Men/1999, Pasal 24; UU tentang Urusan Ketenagakerjaan Pasal 90 (2).
- ⁹ Sumber: Peraturan tentang Pengecualian Kepatuhan dengan Kenaikan Upah yang ditentukan/ Tunjangan Biaya Hidup Diberikan oleh Dewan Upah dan Produktivitas Tripartit Wilayah, Seri NWPC tahun 1996, tertanggal 18 November, 1996.
- ¹⁰ Sumber: Database ILO tentang Kondisi Kerja dan Ketenagakerjaan dapat diakses di www.ilo.org/travdatabase.
- ¹¹ Banyak negara pecahan Uni Soviet (CIS) yang baru-baru ini berusaha untuk menghapuskan kaitan antara tingkat upah minimum dan pembayaran tunjangan sosial.
- ¹² Sumber: Survei Tenaga Kerja, 2004.
- ¹³ Seorang pemimpin serikat buruh di Indonesia kepada khalayak telah menyatakan terlalu banyak perhatian ditujukan kepada upah minimum dan mengorbankan isu-isu lain.