



International
Labour
Organization

► Laporan Utama ILO

Embargo

Tidak diterbitkan atau distribusikan
sebelum Rabu, 2 Desember 2020,
pukul 12:00 GMT (13:00 CET)

► Laporan Upah Global

2020-21

Upah dan upah
minimum saat
COVID-19

Ringkasan eksekutif

► Bagian I. Tren terkini dalam pengupahan

Dalam empat tahun sebelum pandemi COVID-19 (2016-19), pertumbuhan upah global mengalami fluktuasi antara 1.6 dan 2.2 persen; ketika Tiongkok dikeluarkan dari sampel, pertumbuhan upah riil pada empat tahun itu mengalami fluktuasi hingga titik terendah antara 0.9 dan 1.6 persen.

Di negara-negara perekonomian G20 yang lebih maju, pertumbuhan upah riil mengalami fluktuasi antara 0.4 hingga 0.9 persen, sementara bertumbuh dengan sangat cepat—antara 3.5 dan 4.5 persen setiap tahunnya—di negara-negara G20 yang berkembang. Antara tahun 2008 dan 2018, upah riil meningkat dua kali lipat di Tiongkok. Di kalangan perekonomian G20 yang maju, pertumbuhan upah mengalami peningkatan dengan sangat cepat (sebesar 22 persen) di Republik Korea, diikuti Jerman (15 persen). Sebaliknya upah riil mengalami penurunan di Italia, Jepang dan Inggris.

Pada paruh pertama tahun 2020, sebagai akibat krisis COVID-19 tekanan terhadap tingkat pertumbuhan upah rata-rata terlihat pada dua per tiga negara yang memiliki data terkini; di negara lain, upah rata-rata mengalami peningkatan, sebagian besar merupakan refleksi artificial dari hilangnya pekerjaan-pekerjaan substansial di kalangan pekerja yang mendapatkan upah lebih rendah. Pada saat krisis, upah rata-rata dapat secara signifikan mengalami kontraksi akibat perubahan tajam dalam komposisi ketenagakerjaan—yang dikenal sebagai “efek komposisi”.¹ Di Brazil, Kanada, Perancis, Italia dan Amerika Serikat, upah rata-rata mengalami peningkatan karena pekerjaan yang hilang terutama memengaruhi mereka yang mendapatkan upah terendah pada skala upah. Sebaliknya, tekanan terhadap upah rata-rata juga terlihat di Jepang, Republik Korea dan Inggris. Di negara-negara dimana tindakan-tindakan retensi pekerjaan mulai diperkenalkan atau diperluas untuk menjaga ketenagakerjaan, peningkatan dalam pengangguran terlihat tidak terlalu tajam, hal ini karena efek krisis mungkin lebih terlihat melalui tekanan terhadap upah daripada melalui hilangnya pekerjaan yang luar biasa.

Dampak krisis terhadap upah secara keseluruhan berbeda terhadap laki-laki dan perempuan, dimana perempuan terpengaruhi secara disproportional. Melihat sejumlah negara-negara Eropa, laporan memperkirakan bahwa tanpa pembayaran subsidi upah, pekerja akan mengalami kehilangan 6,5 persen dari total upah mereka antara kuartal pertama dan kedua tahun 2020. Bagi perempuan total upah yang mereka terima mengalami penurunan sebesar 8,1 persen, dibandingkan dengan 5,4 persen penurunan bagi laki-laki. Perbedaan yang tajam ini disebabkan oleh berkurangnya jam kerja, lebih dari perbedaan jumlah PHK yang terjadi. Hilangnya upah sebagai akibat dari penurunan jam kerja sebesar 6,9 persen bagi perempuan, sementara bagi laki-laki hanya 4,7 persen.

Krisis ini secara disproportional memengaruhi pekerja dengan upah yang lebih rendah, karenanya meningkatkan ketimpangan upah. Studi menunjukkan bahwa di banyak negara, penurunan jam kerja berdampak pada jabatan-jabatan yang membutuhkan keterampilan rendah—terutama yang ada di tingkat dasar—lebih besar dari jabatan manajerial dan profesional yang dibayar lebih tinggi. Untuk negara-negara Eropa tertentu, laporan ini memperkirakan bahwa tanpa subsidi upah 50 persen pekerja dengan upah terendah akan kehilangan sekitar 17,3 persen dari upah mereka yang lebih tinggi dari perkiraan 6,5 persen penurunan upah bagi seluruh pekerja. Sebagai konsekuensinya, proporsi total upah yang diterima oleh mereka yang berada di 50 persen terbawah distribusi upah—sebuah ukuran ketimpangan—akan turun sekitar 3 poin persentase, dari 27 menjadi 24 persen terhadap rata-rata upah, sementara proporsi limapuluh persen yang berada di tingkatan lebih tinggi akan mengalami peningkatan dari 73 persen menjadi 76 persen.

¹ Ketika sebagian besar orang yang kehilangan pekerjaan adalah pekerja dengan upah rendah, hal ini secara otomatis meningkatkan upah median dikalangan pekerja lainnya.

Namun, subsidi upah sementara memungkinkan beberapa negara untuk memberikan kompensasi sebagian dari upah yang hilang, dan untuk mengurangi dampak krisis terhadap ketimpangan upah. Banyak negara di seluruh dunia mulai memberlakukan atau memperluas subsidi upah yang ada agar dapat menjaga pekerjaan saat krisis. Pada sepuluh negara Eropa terpilih yang memiliki data terkini, laporan ini memperkirakan bahwa subsidi upah memungkinkan kompensasi sebesar 40 persen dari upah yang hilang, termasuk 51 persen upah yang hilang karena pengurangan jam kerja. Subsidi upah juga mungkin meredam dampak krisis terhadap ketimpangan pendapatan yang tidak terlalu besar karena penerima manfaat utamanya adalah mereka yang terdampak sangat berat, yaitu pekerja di pekerjaan-pekerjaan dengan upah yang lebih rendah.

Dengan tujuan mendukung pekerja dengan upah rendah, banyak negara dengan penyesuaian upah minimum melanjutkan peningkatan yang terencana pada paruh pertama tahun 2020. Analisis juga mengungkapkan bahwa di 60 negara yang menyesuaikan upah minimum secara teratur, semua penyesuaian yang dijadwalkan terjadi di kuartal pertama tahun 2020 terjadi sesuai rencana, sementara 6 dari 9 negara yang biasanya melakukan penyesuaian upah pada kuartal kedua tetap menggunakan tanggal penyesuaian yang sudah terjadwal meskipun terjadi krisis. Dari 87 negara yang menyesuaikan upah minimum secara tidak teratur, 12 meningkatkan upah minimum mereka pada paruh pertama tahun 2020—lebih kecil dari yang ada di tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa krisis COVID-19 mungkin mempercepat pemerintah untuk menunda penyesuaian di tahun ini.

► Bagian II. Upah Minimum dan ketimpangan

Mengalihkan fokusnya pada topik mengenai upah minimum, laporan menunjukkan bahwa upah minimum, baik yang wajib maupun yang dirundingkan, ada di 90 persen dari 187 negara-negara anggota ILO. Sistem upah minimum berbeda lintas negara dan berkisar dari yang sederhana hingga yang sangat kompleks. Secara global, sekitar separuh negara di dunia yang memiliki upah minimum wajib memiliki angka upah minimum tunggal; sisanya memiliki sistem yang lebih kompleks dengan berbagai upah minimum, yang ditentukan berdasarkan sektor kegiatan, jabatan, usia pekerja atau kawasan geografis. Sistem yang berbeda sesuai dengan Konvensi Penentuan Upah Minimum, 1970 (No. 131), yang mensyaratkan cakupan penerapan yang lebih luas, konsultasi penuh dengan mitra sosial, tingkat upah yang mempertimbangkan kebutuhan pekerja dan keluarga mereka serta faktor ekonomi, penyesuaian yang dilakukan dari waktu ke waktu, dan langkah-langkah untuk memastikan penerapan yang efektif.

Secara global, diperkirakan sebanyak 327 juta penerima upah mendapatkan upah minimum per jam atau di bawahnya. Angka ini sekitar 19 persen dari seluruh penerima upah, dan termasuk 152 juta perempuan. Meskipun dalam angka absolut, jumlah laki-laki yang menerima upah minimum atau lebih rendah lebih besar dibandingkan perempuan, jumlah perempuan dalam kategori ini sangatlah besar: meskipun 39 persen pekerja dunia yang di atas upah minimum adalah perempuan, mereka mewakili 47 persen penerima upah di bawah dan minimum dunia.

Sampai sejauh mana upah minimum mengurangi ketimpangan upah dan pendapatan bergantung pada setidaknya tiga faktor utama, yaitu: “keefektifan upah minimum”, tingkat upah minimum, dan karakteristik penerima upah minimum. Meskipun tujuan utama dari upah minimum adalah untuk melindungi pekerja dari upah yang sangat rendah, upah minimum dapat berkontribusi pada upaya pengurangan ketimpangan dalam kondisi-kondisi tertentu. Kondisi pertama adalah sampai sejauh mana cakupan hukum dan tingkat kepatuhan—yang bila digabungkan dapat disebut sebagai “keefektifan” upah minimum. Kedua, pada tingkat apa upah minimum ditentukan memainkan peran penting. Akhirnya, potensi sistem upah minimum untuk mengurangi ketimpangan bergantung pada struktur angkatan kerja negara tersebut—terutama apakah pekerja dengan upah rendah adalah pekerja penerima upah atau yang bekerja secara lepasan—dan karakteristik penerima manfaat upah minimum—terutama apakah mereka tinggal dengan keluarga berpendapatan rendah atau tidak.

Keefektifan upah minimum

Dari sekitar 327 juta penerima upah yang dibayar atau dibawah upah minimum, 266 juta penerima upah tersebut di seluruh dunia mendapatkan upah kurang dari upah minimum per jam, baik karena mereka tidak terlindungi atau karena ketidakpatuhan. Kelompok yang paling sering dikecualikan dari perlindungan hukum sistem upah minimum adalah pekerja sektor pertanian dan pekerja rumah tangga. Laporan menunjukkan bahwa, sampai tahun 2020, diperkirakan 18 persen negara dengan upah minimum wajib mengesampingkan pekerja sektor pertanian, pekerja rumah tangga atau keduanya dari peraturan mengenai upah minimum. Salah satu indikator yang paling signifikan untuk ketidakpatuhan adalah tingginya informalitas, yang menjadikan permasalahan besar untuk hak-hak pekerja secara umum, termasuk penegakkan upah minimum. Di negara-negara dengan tingginya informalitas, agar upah minimum efektif, pengaturannya harus diikuti dengan tindakan-tindakan yang mendorong formalisasi. Langkah lain contohnya inspeksi ketenagakerjaan yang tersasar, kampanye peningkatan pemahaman, serta upaya untuk meningkatkan produktivitas. Memang, produktivitas merupakan salah satu faktor pendorong informalitas dan berdampak pada tingkat ketidakpatuhan dengan peraturan mengenai upah minimum.

Kecukupan tingkat upah minimum

Seperti yang diatur dalam Konvensi Penentuan Upah Minimum 1970 (No.131), menentukan tingkat upah minimum harus melibatkan dialog sosial dan mempertimbangkan kebutuhan para pekerja dan keluarga mereka serta faktor-faktor ekonomi. Hasil menunjukkan bahwa secara rata-rata upah minimum ditentukan sekitar 55 persen dari upah median di negara maju, dan 67 persen dari upah median di negara berkembang dan tumbuh. Di kalangan negara maju, sebagian besar negara memiliki pengaturan upah minimum dalam kisaran antara 50 persen dan dua pertiga upah median. Di negara berkembang dan tumbuh, rasio upah minimum terhadap upah median berkisar dari 16 persen di Bangladesh hingga 147 persen di Honduras. Secara global, nilai median upah minimum kotor untuk tahun 2019 setara dengan US\$ 486 PPP per bulan, artinya setengah dari negara di dunia memiliki pengaturan upah minimum lebih rendah dari jumlah ini dan setengahnya memiliki upah minimum yang lebih tinggi. Beberapa negara bahkan memiliki upah minimum di bawah garis kemiskinan.

Penyesuaian yang cukup sering dilakukan sangat penting dalam menjaga agar upah minimum tetap berada di tingkatan yang memadai, dan tingkatan yang sangat rendah seringkali menggambarkan kegagalan dalam menyesuaikan upah secara teratur. Pada praktiknya, hanya 54 persen negara dengan upah minimum wajib menyesuaikan upah minimum mereka setidaknya setiap dua tahun saat periode 2010-19. Di tingkat global, 114 negara dari 153 negara yang datanya tersedia (maksimal 75 persen) upah minimum mereka bertumbuh secara riil antara tahun 2010 dan 2019. Secara riil pertumbuhan upah minimum setiap tahunnya rata-rata 1.1 persen di Afrika, 1.8 persen di Amerika, 2.5 persen di Asia dan 3.5 persen di Eropa dan Asia Tengah.

Karakteristik penerima upah minimum

Secara global, sebagian besar penerima upah yang dibayar sesuai atau lebih rendah dari upah minimum per jam berada di bagian terendah dalam distribusi pendapatan rumah tangga, namun karakteristik penerima upah minimum beragam berdasarkan negara dan kawasan. Misalnya di Eropa, rata-rata 69 persen dari semua penerima upah di bawah atau sesuai upah minimum ditemukan di paruh terbawah dari distribusi pendapatan. Selain itu, penerima upah di bawah dan sesuai upah minimum yang berada di rumah tangga termiskin biasanya lebih tua dan hidup sebagai orangtua tunggal dengan tanggungan anak dibandingkan dengan yang berada di rumah tangga yang lebih kaya. Namun di Afrika, hanya 52 persen penerima upah minimum dan di bawah upah minimum berada di paruh terbawah dari distribusi pendapatan. Di negara-negara berkembang, banyak pekerja dengan pendapatan rendah bekerja secara mandiri (lepasan) dan bukan sebagai pekerja penerima upah. Ini

menunjukkan fakta bahwa pekerjaan dengan upah cenderung meningkatkan pendapatan rumah tangga rata-rata, dan di negara berkembang upah minimum harus disertai langkah-langkah untuk menciptakan pekerjaan dengan upah bagi pekerja di rumah tangga yang miskin.

Di kalangan pekerja dengan upah yang rendah jumlah perempuan secara umum lebih banyak dan literatur menunjukkan bahwa di banyak kasus upah minimum dapat mempersempit kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Di seluruh kawasan, proporsi perempuan yang menerima upah minimum atau lebih kecil lebih besar daripada yang mendapatkan upah di atas upah minimum. Demikian pula pekerja muda (berusia di bawah 25 tahun), pekerja dengan latar belakang pendidikan lebih rendah dan pekerja di perdesaan jumlahnya sangat besar menunjukkan bahwa upah minimum dapat mengurangi kesenjangan upah antara mereka dan kelompok lainnya. Berkaitan dengan karakteristik tenaga kerja, laporan menunjukkan bahwa penerima upah minimum dan yang lebih rendah lebih mungkin memiliki kontrak kerja tidak tetap dan pekerjaan paruh waktu dibandingkan yang memiliki upah lebih tinggi; secara rata-rata mereka juga bekerja lebih lama.

Hasil dari kegiatan simulasi

Menggunakan data mikro untuk 41 negara yang meliputi Afrika, Asia, Eropa dan Amerika latin, dan informasi mengenai upah dan pendapatan tersedia, simulasi menunjukkan bahwa apapun tindakan yang dilakukan untuk mengatasi ketimpangan, pada praktiknya semua negara yang dikaji, meningkatkan cakupan hukum dan kepatuhan dengan upah minimum, contohnya sampai dengan dua pertiga dari median memiliki potensi untuk mengurangi ketimpangan pendapatan.

Melihat rasio Palma (proporsi pendapatan dari 10 persen teratas dibagi dengan proporsi pendapatan dari 40 persen terbawah), ketika keduanya patuh dan diasumsikan terjadi peningkatan, ketimpangan turun antara 3 hingga 10 persen di sebagian besar negara. Namun, di negara-negara dengan pendapatan rendah dan menengah, dimana pekerjaan informal sangat besar, bila kepatuhan terhadap upah minimum tidak mencakup pekerja penerima upah pada pekerjaan-pekerjaan informal, potensi pengurangan ketimpangan menjadi jauh lebih rendah.

Meskipun di beberapa negara sistem upah minimum mungkin sudah mencapai potensi pengurangan ketimpangannya, di negara-negara lain masih perlu dilakukan perbaikan. Misalnya di beberapa negara seperti Ekuador dan Hungaria, potensi pengurangan ketimpangan pendapatan melalui peningkatan kepatuhan sangat tinggi. Di negara-negara lain termasuk Estonia, Uruguay dan Viet Nam, terdapat potensi tinggi untuk mengurangi ketimpangan pendapatan melalui peningkatan tingkat upah minimum, dengan mempertimbangkan kebutuhan pekerja dan keluarga mereka serta faktor-faktor ekonomi. Baik dengan meningkatkan keefektifan melalui tindakan-tindakan yang bertujuan memperkuat penegakan, formalisasi pekerjaan atau memperluas cakupan hukum, atau dengan menentukan tingkatan yang memadai melalui pendekatan yang seimbang dan berbasis bukti, tindakan-tindakan kebijakan dapat mendatangkan efek jangka panjang dalam memastikan sistem upah minimum mencapai potensi utuh mereka.

► Bagian III. Kebijakan upah untuk pemulihan berpusat pada manusia

Kebijakan upah yang memadai dan seimbang, yang dicapai melalui dialog sosial yang kuat dan inklusif diperlukan untuk memitigasi dampak krisis dan mendukung pemulihan ekonomi. Di masa depan, konsekuensi ekonomi dan ketenagakerjaan dari krisis COVID-19 sangat mungkin menimbulkan tekanan hebat terhadap upah pekerja. Dalam konteks ini, penyesuaian upah yang seimbang, dengan mempertimbangkan faktor sosial dan ekonomi, akan dibutuhkan untuk menjaga pekerjaan dan memastikan keberlanjutan perusahaan, sementara melindungi pendapatan pekerja dan keluarga mereka, menjaga permintaan dan menghindari situasi-situasi deflasi. Penyesuaian terhadap upah minimum harus dengan hati-hati diseimbangkan dan dikalibrasi. Karena penyesuaian rate untuk mengganti inflasi harga mungkin penting dalam memastikan pekerja dengan upah rendah dan keluarga mereka tetap dapat mempertahankan standar hidup mereka, terutama pada kondisi-kondisi tertentu di beberapa negara, mungkin menjalankan peningkatan yang lebih besar akan lebih sulit atau berisiko. Perundingan bersama yang mempertimbangkan kondisi-kondisi ini atau perusahaan atau sektor tertentu menjadi tempat terbaik untuk menjaga keseimbangan yang tepat, dan untuk merevaluasi kecukupan upah di beberapa sektor yang didominasi oleh pekerja perempuan berupah rendah yang ternyata terbukti penting dan memiliki nilai sosial tinggi saat krisis ini. Subsidi upah yang memainkan peran penting dalam memitigasi dampak krisis dengan melindungi perusahaan dan pekerja, mungkin perlu diperpanjang pada gelombang lockdown kedua, dengan mempertimbangkan implikasi biaya.

Dalam merencanakan kondisi “normal” yang baru dan lebih baik pasca krisis, upah minimum yang memadai—baik yang wajib atau dirundingkan—dapat membantu memastikan keadilan sosial dan ketimpangan yang lebih sedikit. Pada Deklarasi Seratus Tahun ILO tahun 2019 untuk Pekerjaan Masa Depan, yang menyerukan pendekatan berpusat pada manusia untuk pekerjaan masa depan, menekankan pentingnya upah minimum yang memadai, baik yang wajib maupun dirundingkan. Analisis empiris yang dipaparkan pada Bagian II laporan ini menunjukkan bahwa ketika upah minimum ditentukan di tingkatan yang memadai, secara hukum melindungi mereka yang mungkin bekerja dengan upah yang sangat rendah, dan ditegakkan dengan baik, maka ini tidak hanya melindungi pekerja dari upah yang sangat rendah namun juga dapat berkontribusi dalam mengurangi ketimpangan. Uraian rinci mengenai apa yang dimaksud dengan upah minimum yang memadai, termasuk tingkatan yang memadai, harus disepakati di tingkat nasional melalui dialog sosial berdasarkan bukti, sejalan dengan Konvensi Penentuan Upah Minimum, 1970 (No.131). Terlebih lagi, agar lebih efektif, upah minimum harus diikuti dengan kebijakan lain yang mendukung formalisasi perekonomian informal, penciptaan pekerjaan yang berupah dan pertumbuhan produktivitas di kalangan perusahaan yang berkelanjutan. Upah minimum hanyalah salah satu kebijakan—yang didalamnya termasuk perlindungan sosial dan kebijakan fiskal—yang dapat digunakan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dengan keadilan sosial.



Memajukan keadilan sosial, mempromosikan pekerjaan yang layak

Organisasi Perburuhan Internasional merupakan badan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk dunia kerja. Kami menyatukan pemerintah, pengusaha dan pekerja guna mendorong pendekatan yang berpusat pada manusia demi pekerjaan masa depan melalui penciptaan lapangan kerja, hak di tempat kerja, perlindungan sosial dan dialog sosial.

ilo.org

Organisasi Perburuhan Internasional
Route des Morillons 4
1211 Jenewa 22
Swiss