



International
Labour
Office

Kebebasan Berserikat dan Perundingan Bersama

Sebuah Studi tentang
Pengalaman Indonesia 1998 – 2003

Working Paper



KEBEBASAN BERSERIKAT DAN PERUNDINGAN BERSAMA

**Sebuah Studi tentang
Pengalaman Indonesia 1998 – 2003**

Patrick Quinn



DAFTAR ISI

	No. Hal.
Prakata	3
Rangkuman Eksekutif	4
Bab 1 – Latar Belakang Politik dan Ekonomi	8
Latar belakang	
Perubahan politik	
Perkembangan ekonomi	
Lapangan kerja	
Institusi-institusi Bretton Woods	
Otonomi daerah	
Bab 2 – Mitra Sosial	13
Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi	
Serikat pekerja	
Organisasi pengusaha	
Bab 3 – Berubahnya Konteks Hubungan Industrial dan Proses Reformasi Undang-Undang Ketenagakerjaan	23
Situasi sebelum tahun 1998	
Titik balik	
Mengembangkan kerangka hukum yang baru untuk hubungan industrial	
Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh 21/2000	
Undang-Undang Ketenagakerjaan 13/2003	
Rancangan Undang-Undang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	
Proses dialog dan laju reformasi	
Bab 4 – Kebebasan Berserikat	37
Dampak dari Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh 21/2000	
Keanggotaan serikat pekerja	
Keterwakilan serikat pekerja	
Multi serikat pekerja dan dampaknya terhadap hubungan industrial bipartit	
Hambatan kebebasan berserikat	
Rintangangan-rintangangan yang menghalangi perkembangan serikat pekerja	
Pendaftaran/pemberitahuan tentang berdirinya serikat pekerja	
Pembatasan-pembatasan yang membatasi bidang-bidang organisasi serikat pekerja	
Keterlibatan militer dan polisi dalam hubungan industrial	
Serangan fisik terhadap pekerja	
Penggunaan tuduhan tindak pidana terhadap aktivis serikat pekerja	
Tindakan-tindakan hukum lainnya	
Kebebasan berserikat di sektor pelayanan sipil dan umum	
Kebebasan berserikat dan organisasi pengusaha	

Bab 5 – Perundingan Bersama	48
Latar belakang	
Peraturan perusahaan dan perjanjian bersama	
Undang-Undang Ketenagakerjaan 13/2003 – ketentuan-ketentuan tentang perundingan bersama	
Cakupan perundingan bersama	
Proses pembentukan suatu perjanjian bersama	
Isi perjanjian bersama	
Dimensi gender perundingan bersama	
Perundingan bersama di sektor publik	
Sektor pertanian	
Berubahnya lingkungan dan dibutuhkannya dukungan teknis	
Bab 6 – Isu-isu Utama dalam Hubungan Industrial	57
Pendahuluan	
Beberapa faktor yang mempengaruhi hubungan industrial	
Isu-isu normatif dan non normatif	
Upah minimum	
Prosedur PHK dan pesangon	
Kerja kontrak	
Jamsostek	
Isu-isu non normatif	
Frekuensi pemogokan	
Tanggung jawab sosial perusahaan dan kode perilaku	
Minat akademis dalam hubungan industrial dan upaya meningkatkan keterampilan	
Bab 7 – Lingkungan Ketenagakerjaan dan Investasi	72
Perdebatan akhir-akhir ini	
Isu produktivitas dan daya saing	
Bab 8 – Struktur Bipartit dan Tripartit untuk Konsultasi dan Negosiasi	75
Struktur bipartit	
Struktur Tripartit	
Dewan Tripartif Nasional	
Komite Tripartit Regional	
Perwakilan serikat pekerja dalam badan-badan Tripartit	
Bab 9 – Bantuan Teknis ILO	80
Rangkuman bantuan	
Dampak kegiatan-kegiatan ILO	
Bab 10 – Kesimpulan	83



PRAKATA

Pada tahun 2000 Konferensi Ketenagakerjaan Internasional mempertimbangkan Laporan Global Pertama sebagai Tindak Lanjut dari Deklarasi ILO tentang Prinsip-Prinsip dan Hak-Hak Mendasar di Tempat Kerja. Laporan tersebut menyangkut kebebasan berserikat dan pengakuan secara efektif terhadap hak berunding bersama. Laporan tersebut juga memberikan tanggapan terhadap perubahan-perubahan positif yang terjadi di Indonesia. Pada saat itu, Indonesia berada pada tahap yang relatif masih awal dalam upaya melaksanakan kewajiban-kewajibannya setelah meratifikasi Konvensi 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan terhadap Hak Berorganisasi, dan sedang berada dalam proses merencanakan suatu kerangka kerja yang baru mengenai serikat pekerja dan undang-undang tenaga kerja.

Studi ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai kemajuan yang telah diperoleh dalam pelaksanaan kebebasan berserikat dan berunding bersama di Indonesia. Studi ini mempertimbangkan langkah-langkah positif yang telah diambil sejak tahun 1998, kesulitan-kesulitan dan isu-isu praktis yang dihadapi Pemerintah dan mitra sosial, serta isu-isu yang memerlukan perhatian lebih lanjut.

Studi ini juga mempertimbangkan kontribusi yang telah dapat diberikan oleh bantuan teknis ILO terhadap proses perubahan.

Studi ini disusun sebagai kertas kerja atas permintaan Program InFocus ILO untuk Mempromosikan Deklarasi. Kertas kerja seperti ini dimaksudkan untuk merangsang perdebatan. Pendapat dan opini yang dinyatakan dalam studi ini sepenuhnya merupakan pendapat dan opini pengarangnya.

Patrick Quinn
Jakarta
Mei 2003



RANGKUMAN EKSEKUTIF

Krisis keuangan Asia tahun 1997 memicu suatu proses perubahan yang signifikan dalam tataran politik Indonesia dan dalam pendekatan yang diambil Pemerintah terhadap isu-isu demokrasi dan hak asasi manusia. Pada tahun 1999 Indonesia menjadi negara Asia pertama yang meratifikasi seluruh Konvensi Dasar ILO.

Pada tahun 1998 pemerintah menyusun rencana untuk mereformasi undang-undang tenaga kerja. Tujuan program reformasi ini adalah untuk mempromosikan kebebasan berserikat dan menyusun suatu sistem yang modern tentang hubungan industrial yang akan menjamin hak berunding bersama. Sistem ini akan ditopang oleh suatu sistem yang telah diperbaiki tentang penyelesaian hubungan industrial.

Suatu Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh diperkenalkan pada tahun 2000. Undang-Undang Ketenagakerjaan yang baru disetujui pada bulan Februari 2003 dan pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang Penyelesaian hubungan Industrial masih terus dilanjutkan. Proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang baru ini melibatkan dialog tripartit maupun bipartit secara substansial dan berarti, sangat kontras dengan pendekatan yang diambil selama masa Orde Baru. Tetapi proses reformasi undang-undang ketenagakerjaan ternyata tidak berlangsung secepat yang dibayangkan semula. Karena itu, tidaklah mengherankan bahwa beberapa isu perlu waktu untuk dipertimbangkan.

Ratifikasi Konvensi ILO No. 87 dan diperkenalkannya Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No. 21 Tahun 2000 telah mengakibatkan kemajuan yang signifikan dalam kebebasan berserikat. Pekerja menikmati kebebasan baru untuk bergabung dengan dan membentuk serikat pekerja pilihan mereka sendiri dan banyak pekerja telah melaksanakan hak tersebut. Baik pada tingkat nasional maupun lokal, banyak organisasi serikat pekerja baru yang telah dibentuk.

Meskipun kemajuan nyata telah diperoleh di bidang kebebasan berserikat, kesulitan-kesulitan tetap dirasakan oleh mereka yang berusaha melaksanakan hak mereka. Kasus yang paling serius dalam tahun-tahun terakhir ini melibatkan pembunuhan dua pekerja yang mogok, tetapi kasus-kasus penahanan pengurus serikat pekerja, pemecatan aktivitas serikat pekerja dan pembatasan terhadap organisasi serikat pekerja tetap saja berlanjut.

Pada awalnya jumlah federasi serikat pekerja nasional tumbuh dengan pesat. Tetapi kemudian, timbul tanda-tanda yang menunjukkan melambatnya tingkat pertumbuhan tersebut dan konsolidasi pun mulai dilakukan. Pengembangan struktur serikat pekerja yang baru telah menimbulkan beberapa isu mengenai hak berunding di tempat kerja dan representasi dalam struktur Tripartit. Langkah-langkah awal telah diambil untuk memperluas representasi serikat pekerja pada struktur tripartit meskipun isu-isu tertentu masih tetap belum terselesaikan.

Undang-Undang Ketenagakerjaan yang baru, No. 13 Tahun 2003, masih muda sekali usianya. Sejumlah serikat pekerja tidak puas dengan bagian-bagian tertentu undang-undang tersebut, terutama yang berkaitan

dengan isu-isu jaminan untuk dapat terus dipekerjakan dan prosedur pemogokan. Banyak ketentuan dalam undang-undang tersebut yang masih memerlukan interpretasi lebih lanjut melalui peraturan dan keputusan Menteri, dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah mengatakan bahwa akan terbuka kesempatan untuk mengembangkan aspek-aspek dari undang-undang yang baru tersebut ketika peraturan pelaksanaannya dikeluarkan.

Tingkat negosiasi-negosiasi tempat kerja sedang terus mengalami peningkatan seiring dengan terjadinya pergeseran dari suatu sistem hubungan industrial yang sangat tersentralisasi ke suatu sistem yang lebih terdesentralisasi di Indonesia. Meskipun demikian, cakupan perundingan bersama yang efektif masih terbatas. Perjanjian-perjanjian perundingan bersama hanya dapat dijumpai di sejumlah kecil tempat kerja. Lagipula, di perusahaan-perusahaan yang mempunyai perjanjian-perjanjian tersebut, perjanjian-perjanjian itu sering kali hanya sekedar mencerminkan standar-standar hukum minimum.

Indonesia tidak memiliki budaya berunding bersama karena sejumlah faktor, yang antara lain, meliputi kelemahan organisasi serikat pekerja dan organisasi pengusaha, sejarah pembinaan dan intervensi yang dilakukan Pemerintah terhadap hubungan industrial, dan ketergantungan pada proses penetapan upah minimum untuk menetapkan standar-standar pengupahan. Meskipun demikian, kemajuan dalam penguatan perundingan bersama dapat diharapkan sejalan dengan berkembangnya budaya hubungan industrial. Baik pekerja maupun pengusaha masih sama-sama berada dalam tahap belajar; belajar berorganisasi, belajar bernegosiasi, dan belajar bagaimana membangun kemitraan tempat kerja.

Kesenjangan yang signifikan dapat dijumpai dalam pendapatan rata-rata pekerja laki-laki dan pekerja perempuan. Pada tahun 2000, rata-rata pendapatan yang diperoleh pekerja perempuan adalah 68 persen rata-rata pendapatan yang diperoleh pekerja laki-laki. Sayangnya, sampai sejauh ini masih sedikit tanda-tanda menuju perundingan bersama yang membahas isu-isu mendasar mengenai kesetaraan antara pekerja perempuan dan laki-laki.

Tulisan-tulisan yang dimuat di media massa sering kali menyebutkan bahwa perubahan-perubahan terakhir yang terjadi dalam iklim hubungan industrial di Indonesia telah menyebabkan meningkatnya konflik industrial yang dapat berdampak merugikan dunia usaha dan menghalau investasi. Tetapi, statistik menyebutkan bahwa peningkatan yang paling signifikan dalam jumlah pemogokan terjadi selama tahun 1990-an. Selama periode lima tahun sejak tahun 1998, ketika proses reformasi undang-undang ketenagakerjaan dimulai, jumlah pemogokan yang terjadi rata-rata kurang dari jumlah pemogokan yang terjadi dalam kurun waktu lima tahun sebelum tahun 1998.

Meskipun statistik tidak mencerminkan peningkatan dalam tingkat pemogokan secara keseluruhan, perusahaan-perusahaan atau sektor-sektor industrial tertentu kadang-kadang menyebutkan bahwa mereka khawatir terhadap 'iklim ketenagakerjaan'. Hal ini dapat berarti banyak hal. Pemogokan sering kali disebut-sebut sebagai salah satu masalah yang harus diselesaikan untuk memperbaiki iklim investasi di Indonesia. Tetapi masalah pemogokan ini juga disebut bersama dengan masalah-masalah lain seperti korupsi, penyelundupan, pungutan-pungutan secara sah maupun tidak sah, dan birokrasi. Beberapa perusahaan mungkin mencemaskan munculnya bentuk-bentuk keserikatpekerjaan yang lebih militan. Padahal, tidak adanya kerangka hukum yang jelas, dapat dipercaya dan efektif bagi hubungan industrial, serta tidak adanya kepastian hukum secara luas juga merupakan faktor yang tidak kalah mencemaskan.

Misi Kontak Langsung ILO pada tahun 1998 meminta Pemerintah untuk mengambil langkah-langkah guna memastikan supaya aparat keamanan menahan diri untuk tidak ikut campur dalam perselisihan-perselisihan yang terjadi. Sejak itu, intervensi oleh aparat keamanan memang telah banyak berkurang, tetapi beberapa masalah masih saja tetap belum terselesaikan. Selain itu juga dilaporkan adanya "pihak ketiga" yang dilibatkan dalam penyerangan terhadap pekerja.



Sebagian besar perdebatan mengenai hubungan industrial didominasi oleh dua isu utama, baik pada tingkat nasional maupun tingkat tempat kerja. Yang pertama berkaitan dengan upah minimum, yang secara luas digunakan untuk menetapkan tingkat upah riil dalam kondisi tidak adanya perundingan bersama yang efektif. Pada tahun-tahun berikutnya dapat dijumpai adanya tekanan untuk mereformasi sistem upah minimum dan dilakukannya pembahasan untuk menentukan pilihan-pilihan yang ada. Setiap perubahan akan lebih menekankan pentingnya penguatan untuk mewujudkan terjadinya perundingan bersama secara sukarela.

Isu kedua berkenaan dengan jaminan kerja, dan mencakup hal-hal yang berkaitan dengan sifat khas kontrak kerja, pengaturan pemutusan hubungan kerja dan pesangon. Tidak adanya bentuk asuransi pengangguran yang dikenal secara luas di Indonesia menyebabkan masalah-masalah yang timbul sehubungan dengan pemutusan hubungan kerja menjadi isu-isu yang sulit diselesaikan. Tampaknya, perlu terus dilakukan pembahasan Tripartit mengenai isu-isu tersebut. Terdapat bukti adanya tenaga kerja dalam jumlah besar yang proporsinya terus meningkat, yang dipekerjakan sebagai tenaga kerja kontrak tanpa jaminan untuk dapat terus bekerja dan tanpa memperoleh tunjangan-tunjangan seperti tunjangan sakit dan perlindungan jaminan sosial tenaga kerja.

Di tingkat tempat kerja terdapat tempat untuk memperluas ruang lingkup pengaturan perundingan bersama dan konsultasi mengenai sejumlah isu. Sistem pengupahan yang sifatnya relatif kompleks dapat merupakan salah satu faktor yang menempati proporsi yang signifikan dalam perselisihan industrial. Pembahasan antara pengusaha dan serikat pekerja mengenai struktur sistem pengupahan mereka dapat memberikan manfaat bagi kedua belah pihak. Pengusaha Indonesia, dihadapkan pada tantangan berkurangnya daya saing, juga semakin perlu menyelesaikan isu-isu produktivitas di tempat kerja dan kemajuan-kemajuan yang berarti dapat dicapai bila isu-isu ini dibahas melalui dialog bipartit.

Sejumlah perusahaan yang relatif kecil mempunyai struktur bipartit yang efektif yang dapat memberikan forum untuk berdiskusi dan berunding bersama. Prioritas ke depan hendaknya diberikan pada upaya penguatan struktur bipartit di tempat kerja dan upaya untuk mendemonstrasikan bilamana struktur-struktur seperti itu telah terbukti berhasil.

Proses desentralisasi pemerintah yang dilaksanakan di Indonesia sejak 1998 telah memberikan dampak yang signifikan terhadap sejumlah aspek kebijakan tenaga kerja dan administrasi tenaga kerja. Kendati kebijakan tenaga kerja masih ditetapkan pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten bertanggung jawab terhadap pelaksanaannya. Dalam beberapa kasus, pemerintah daerah dilaporkan telah memperluas peran mereka dengan ikut menetapkan kebijakan di bidang isu-isu ketenagakerjaan.

Salah satu rekomendasi dari Misi Kontak Langsung ILO tahun 1998 dan seminar Tripartit nasional mengenai Dialog Sosial tahun 2001 adalah bahwa Pemerintah hendaknya mengambil langkah-langkah untuk membentuk suatu badan Tripartit yang benar-benar representatif untuk meningkatkan dialog sosial dan kerjasama dalam hubungan industrial. Dewan Tripartit nasional yang ada sekarang tidak bekerja secara efektif dalam tahun-tahun terakhir ini dan sebagai akibatnya, pembahasan-pembahasan Tripartit sering kali berlangsung dalam sejumlah forum lainnya, yang kadang-kadang dibentuk sebagai tanggapan terhadap suatu "krisis" tertentu. Seandainya saja Dewan Tripartit Nasional telah bekerja secara efektif, beberapa kebingungan yang timbul akhir-akhir ini sehubungan dengan kebijakan hubungan industrial (seperti kebijakan seputar Keputusan Menteri No. 150 Tahun 2000 mengenai uang pesangon) mungkin dapat dihindari. Suatu badan Tripartit yang efisien dapat menyediakan suatu mekanisme bagi pemerintah untuk berkonsultasi dengan mitra sosial secara terstruktur dan mulai meneliti kebijakan, membahas opsi-opsi kebijakan dan mencoba mengembangkan consensus mengenai isu-isu utama pasar tenaga kerja.

Data dan statistik yang dapat diandalkan adalah penting untuk membantu menyelesaikan perdebatan mengenai kebijakan yang telah diinformasikan sebelumnya. Salah satu kelemahan dalam proses otonomi

daerah tampaknya adalah sangat kurangnya upaya-upaya untuk mengumpulkan statistik ketenagakerjaan dan hal ini perlu diselesaikan.

Salah satu rekomendasi dari Misi Kontak Langsung ILO adalah pelunya diambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa pegawai negeri dan mereka yang bekerja pada badan usaha milik Negara mempunyai hak untuk melaksanakan kebebasan berserikat. Undang-undang Serikat Pekerja/Buruh No. 21 Tahun 2000 menyebutkan bahwa pegawai negeri mempunyai kebebasan berserikat dan hak untuk berorganisasi, tetapi mengindikasikan bahwa pelaksanaan hak-hak ini harus diatur oleh peraturan perundang-undangan terpisah. Sejauh ini, peraturan perundang-undangan terpisah tersebut masih belum disusun. Kemajuan awal di bidang ini akan menjadi langkah penting selanjutnya dalam proses reformasi undang-undang ketenagakerjaan.

Dukungan teknis ILO memainkan peran penting dalam mempertahankan momentum bagi ratifikasi dan implementasi Konvensi ILO dan juga bagi reformasi undang-undang ketenagakerjaan. Bantuan teknis ILO lainnya, yang dimaksudkan untuk memperkuat kapasitas di lingkungan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan di antara para mitra sosial, juga telah diterima dengan baik dan dievaluasi secara positif. Bantuan teknis tersebut memberikan kontribusi bagi peningkatan pemahaman secara keseluruhan mengenai apa yang dapat dilakukan mitra sosial untuk memperkuat institusi dan proses perundingan bersama.

Laporan tersebut menyimpulkan bahwa kurun waktu sejak tahun 1998 telah memberikan awal yang penting dalam meletakkan pondasi bagi pemerintah dan mitra sosial untuk melanjutkan upaya-upaya berserikat dan berunding bersama. Meskipun demikian, masih banyak yang perlu dilakukan untuk memastikan supaya proses reformasi dikonsolidasikan dan dilanjutkan.



Bab 1

LATAR BELAKANG POLITIK DAN EKONOMI

Latar belakang

Sebagai Negara keempat yang jumlah penduduknya terbesar di dunia, Indonesia pada tahun-tahun terakhir ini berada dalam proses transisi yang kompleks. Krisis keuangan yang menimpa Asia pada tahun 1997 telah memicu perubahan besar-besaran dalam kehidupan politik negara dan perekonomiannya. Sejak itu pemerintah telah berupaya memperkenalkan reformasi demokratis dan pada saat yang bersamaan berusaha mencapai stabilitas dan pemulihan ekonomi.

Bagian dari proses transisi ini melibatkan upaya untuk mengembangkan suatu pendekatan baru terhadap hubungan industrial. Sebelum tahun 1998, sistem hubungan industrial Indonesia berada di bawah kendali yang ketat dari pemerintah pusat. Namun, dalam kurun waktu sejak itu terdapat suatu upaya untuk mengembangkan suatu pendekatan baru. Langkah-langkah yang diambil meliputi diratifikasinya Konvensi ILO no. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan terhadap Hak Berorganisasi, diperkenalkannya suatu Undang-Undang baru tentang Serikat Pekerja/Buruh, Undang-Undang baru tentang Tenaga Kerja, serta rencana penyusunan undang-undang baru tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Maksud utama dari laporan ini adalah untuk mengkaji pengalaman Indonesia akhir-akhir ini dalam mengupayakan implementasi kebebasan berserikat dan berunding bersama, meninjau kemajuan, masalah dan isu yang harus dihadapi Pemerintah dan mitra sosial. Laporan ini juga mengkaji peran yang dapat dimainkan melalui dukungan teknis yang diberikan ILO.

Perubahan politik

Dengan populasi lebih dari 213 juta orang, Indonesia adalah negara keempat berpenduduk terbanyak di dunia. Sekitar 60 persen penduduk Indonesia tinggal di pulau Jawa, 21 persen selebihnya tinggal di pulau Sumatera dan 19 persen sisanya tersebar di antara sekitar 6000 pulau yang berpenghuni. Di luar Jawa, sebagian besar penduduk Indonesia terkonsentrasi di pulau Kalimantan, Sulawesi dan pulau wisata Bali.

Sejak merdeka tahun 1945, Undang-Undang Dasar Indonesia disusun berlandaskan Pancasila sebagai ideologi negara. Pancasila terdiri atas lima sila, yaitu: monoteisme (Ketuhanan Yang Maha Esa), humanitarisme (Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab), persatuan nasional (Persatuan Indonesia), demokrasi perwakilan menurut konsensus (Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan), dan keadilan sosial.

Pada tahun 1967 Jenderal Angkatan Darat Suharto menjadi Pejabat Presiden. Kemudian ia menjadi Presiden Indonesia. Jabatan ini dipegangnya selama lebih dari 30 tahun. Kurun waktu selama Presiden Suharto berkuasa dikenal sebagai masa "Orde Baru". Selama kurun waktu tersebut, negara mempunyai cengkeraman

yang kuat terhadap proses politik dan lembaga-lembaga masyarakat sipil. Di bawah Presiden Suharto, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) memegang peran kunci dalam pemerintahan. Peran ABRI menjadi semakin penting berkat doktrin dwifungsi. ABRI juga membangun usaha komersial yang tidak kecil dan mengangkat wakil-wakilnya untuk duduk dalam berbagai organisasi masyarakat sipil.

Semakin lama, masa Orde Baru semakin ditandai oleh penyalahgunaan kekuasaan politik. Kepentingan-kepentingan bisnis dengan koneksi yang bagus sanggup mencetak laba yang besar melalui bank-bank yang dimiliki atau dikendalikan sendiri untuk meningkatkan pinjaman dalam jumlah besar yang kemudian digunakan untuk mendanai investasi yang beresiko. Pada saat yang sama pemerintah tidak cukup tanggap terhadap kebutuhan penduduk miskin. Hak buruh dan hak asasi manusia lainnya secara luas diabaikan sehingga memicu tumbuhnya kecemasan internasional.

Krisis keuangan Asia memberikan dampak dramatis terhadap kondisi perekonomian dan politik Indonesia. Ketika krisis tersebut melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997, krisis mata uang membuat nilai rupiah anjlok hingga 85% hanya dalam kurun waktu enam bulan. Ketika bank sentral menaikkan tingkat suku bunga, permintaan domestik merosot dan perusahaan-perusahaan yang mempunyai banyak utang mulai berguguran. Pengangguran meningkat cepat dan standar kehidupan menurun drastis, sementara harga barang-barang kebutuhan pokok melambung. Keruntuhan ekonomi mengakibatkan ketegangan sosial yang serius, yang tak lama kemudian berkembang menjadi krisis politik yang parah.

Sementara Indonesia masih merasa terpukul oleh dampak dari krisis tersebut, berkembang suatu gerakan pro reformasi yang menuntut diakhirinya praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang dikenal dengan singkatan KKN. Tekanan kearah demokratisasi dan reformasi politik besar-besaran menjadi semakin kuat. Protes-protes jalanan menuntut restrukturisasi secara besar-besaran dalam tata kelola pemerintahan serta keterbukaan, pertanggungjawaban dan penghormatan yang lebih besar terhadap hak asasi manusia. Setelah setahun gejolak politik, Presiden Suharto berhenti menjadi presiden pada bulan Mei 1998.

Pada tahun 1999 Indonesia menyelenggarakan pemilu yang demokratis untuk pertama kalinya sejak pemilu pertama tahun 1955. Pemilu tersebut menyingkirkan partai Golkar yang mendominasi pemerintahan selama masa Orde Baru. Pemilu tersebut menghasilkan suatu pemerintahan yang mayoritas diduduki oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Tetapi sewaktu pemilihan presiden, kekuatan-kekuatan pihak oposisi bersatu memilih Presiden Abdurrahman Wahid, pemimpin dari suatu partai yang lebih kecil. Tetapi masa pemerintahannya ditandai dengan ketidakstabilan politik terus-menerus. Pada tahun 2001 Presiden Wahid diberhentikan sebagai presiden karena diduga terlibat dalam suatu skandal keuangan. Ia digantikan oleh Megawati Soekarnoputri, pemimpin PDI-P.

Sejak jatuhnya pemerintah Orde Baru, terjadi perubahan besar-besaran dalam iklim politik Indonesia. Melalui perubahan konstitusi, kekuasaan legislatif presiden dikurangi dan peran serta kekuasaan DPR ditingkatkan secara signifikan. Pengaruh militer dalam pemerintah pusat dikurangi, meskipun tetap merupakan kekuatan yang disegani. Pemilihan umum berikutnya, yang akan memilih presiden dan anggota DPR, akan diselenggarakan pada tahun 2004. Untuk pertama kalinya, presiden akan dipilih melalui pemilihan secara langsung. Setelah terjadinya perubahan pada tahun 1998, media mass menikmati kebebasan baru dan jumlah organisasi non pemerintah tumbuh pesat.

Sejak tahun 1998 Pemerintah telah secara konsisten menunjukkan niatnya untuk manggalang kerjasama dengan ILO. Dengan diratifikasinya Konsensi ILO No. 87 pada tahun 1998, yang disusul dengan ratifikasi Konvensi No. 111 dan Konvensi No. 182 pada tahun 2000, Indonesia menjadi negara pertama di Asia yang telah meratifikasi seluruh Konvensi Dasar ILO.

Perkembangan-perkembangan ekonomi

Dalam kurun waktu dari tahun 1967 hingga 1997, Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sehingga Indonesia termasuk dalam jajaran Negara-negara Asia Timur dengan perekonomian yang terbaik. Antara tahun 1985 dan 1995, perekonomian Indonesia rata-rata tumbuh sebesar 7,1%, jumlah penduduk miskin berkurang dari 60% menjadi 11% dan jumlah penduduk dewasa dengan kemampuan baca tulis meningkat dari 56% menjadi 90%. Namun, kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam sistem perekonomian Indonesia tersingkap oleh krisis yang melanda Asia pada tahun 1997. Ketika inflasi naik di atas 70% dan modal asing maupun domestik kabur meninggalkan Indonesia, mayoritas sektor perbankan menjadi tidak solven. Output merosot sebesar 13% dan banyak perusahaan jatuh bangkrut, sehingga banyak terjadi pemutusan hubungan kerja.

Setelah mengalami kontraksi tajam dan inflasi yang tinggi pada tahun 1998, perekonomian Indonesia mulai menjadi stabil pada tahun 1999. Kebijakan uang ketat mengurangi inflasi dari 70% pada tahun 1998 menjadi satu digit pada tahun 1999. Banyak usaha manufaktur yang tutup pada tahun 1997-98 kembali melanjutkan kegiatannya pada tahun 1999-2000. Meskipun demikian, masalah-masalah yang terus berlanjut dalam perekonomian domestik dan lingkungan politik dan juga dalam perekonomian global telah mengakibatkan pemulihan yang terjadi dalam kurun waktu setelah itu menjadi lambat dan tidak pasti. Dampak bom Bali di bulan Oktober 2002 merupakan ancaman yang dapat merugikan perekonomian Indonesia, menghambat pertumbuhan dan membuat investor enggan berinvestasi.

Selain itu, perekonomian Indonesia saat ini juga harus menghadapi tantangan-tantangan yang timbul sehubungan dengan keikutsertaannya dalam Area Perdagangan Bebas ASEAN atau AFTA (*ASEAN Free Trade Area*), yang menetapkan program komprehensif pengurangan tarif regional. Diharapkan, terintegrasinya pasar ASEAN dengan jumlah penduduk seluruh Negara anggotanya yang lebih dari setengah milyar manusia, akan lebih menarik bagi investasi langsung berskala besar dibandingkan bila ASEAN berdiri sebagai sekumpulan pasar kecil yang tersegmentasi. Tahun 2003 merupakan batas terakhir bagi pelaksanaan banyak ketentuan baru yang disusun menurut kesepakatan AFTA. Namun, beberapa produsen lokal di sejumlah sektor telah meminta supaya pelaksanaan AFTA ditunda karena menguarutkan dampak langsung dari pengaturan perdagangan bebas tersebut terhadap perusahaan-perusahaan Indonesia.

Lapangan kerja

Data dari Biro Pusat Statistik menyebutkan bahwa pada tahun 2001 Indonesia memiliki 98,1 juta angkatan kerja. Dari jumlah tersebut, 8 juta dikategorikan sebagai penganggur. Dengan demikian, jumlah penduduk yang bekerja adalah 90,1 juta. Statistik resmi menyebutkan, 27,3 juta penduduk dipekerjakan di sektor formal sementara sisanya bekerja dalam perekonomian informal. Banyak dari mereka yang bekerja di sektor pertanian atau terserap oleh industri-industri yang berkembang di wilayah-wilayah perkotaan.

Meskipun angka resmi menyebutkan tingkat pengangguran sekitar 8,2% dari angkatan kerja, pada tahun 1999 suatu laporan ILO menyebutkan sekitar 10 juta penganggur tidak tercantum dalam angka pengangguran resmi. Di samping itu, tingkat setengah pengangguran sebenarnya cukup tinggi karena pekerja yang hanya melakukan pekerjaan sedikit tidak dikategorikan sebagai penganggur. Angka-angka tingkat pengangguran dewasa ini bervariasi secara luas, antara angka resmi sebesar 8 juta dan perkiraan-perkiraan yang meliputi setengah penganggur, yang jumlahnya diperkirakan mencapai 40 juta orang.

Diyakini bahwa saat ini, pertumbuhan ekonomi sebesar 6% diperlukan untuk menyerap pendatang baru yang memasuki angkatan kerja. Namun, pertumbuhan pada tahun 2002 hanyalah 3,4%. Untuk tahun 2003,

pemerintah meramalkan pertumbuhan sebesar 4%, tetapi ini merupakan perkiraan tertinggi dari sebagian besar ramalan yang ada. Selain itu juga dijumpai masalah pengangguran di kalangan orang muda. 61% penganggur adalah pria muda berusia 15-24 tahun.

Menilik tingginya tingkat pengangguran dan relatif rendahnya tingkat upah di Indonesia, tidaklah mengherankan kalau jumlah pekerja Indonesia yang memilih untuk bekerja di luar negeri terus meningkat. Angka resmi menunjukkan peningkatan jumlah pekerja Indonesia yang pergi ke luar negeri untuk bekerja. Pada tahun 1990 jumlah mereka masih di bawah 90 ribu orang. Tetapi antara tahun 1996 dan 2000, jumlah mereka melonjak menjadi rata-rata 375 ribu orang per tahun. Perlu diingat, ada banyak migrasi yang sifatnya tidak regular dan tidak tercantum dalam rangka-angka resmi. Di samping itu, sering kali dijumpai laporan-laporan tentang masalah-masalah yang dihadapi para pekerja migran, baik sebelum mereka diberangkatkan, saat mereka sudah berada di luar negeri maupun ketika kembali ke tanah air. Masalah-masalah seperti ini telah mendorong DPR untuk menyusun undang-undang baru tentang pekerja migran.

Isu-isu lainnya yang memprihatinkan dalam pasar kerja meliputi nilai penting yang secara relatif dimiliki industri-industri tertentu yang menghadapi masalah-masalah struktural jangka panjang. Posisi industri tekstil Indonesia mengalami erosi yang serius dalam tahun-tahun terakhir ini. Sektor penting lainnya, pengolahan kayu, kertas dan bubur kertas (pulp) menghadapi masalah kelebihan kapasitas yang serius. Penyusutan hutan Indonesia karena eksploitasi yang berlebihan, termasuk merajalelanya penebangan liar, telah mengurangi ketersediaan bahan baku. Terdapat rencana pemerintah yang telah disepakati oleh donor-donor internasional untuk secara drastis mengurangi kapasitas industri.

Proporsi angkatan kerja Indonesia yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi relatif rendah. Hal ini membuat perbedaan antara angkatan kerja Indonesia dengan angkatan kerja dari beberapa negara tetangga Indonesia menjadi kian mencolok.

Institusi-institusi Bretton Woods

Krisis keuangan tahun 1997 telah menyebabkan meningkatnya keterlibatan Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia dalam sejumlah hal yang berkaitan dengan pemulihan perekonomian Indonesia. IMF dan Indonesia menandatangani paket pinjaman sebesar US\$ 5 milyar, yang dibutuhkan pemerintah Indonesia untuk mengambil sejumlah kebijakan, termasuk pengurangan subsidi, swastanisasi sejumlah perum, dan memberantas korupsi di tubuh pemerintah dan lembaga peradilan. Implementasi kepada Pemerintah untuk tidak memperpanjang program IMF.

Bank Dunia memimpin pengelompokan donor bilateral dan multilateral untuk Indonesia yang dikenal dengan nama Kelompok Konsultatif tentang Indonesia atau Consultative Group on Indonesia (CGI). Pada pertemuan CGI di bulan Januari 2003, kelompok ini sepakat memberikan pinjaman segar sebesar US\$2.7 milyar untuk membantu menutup defisit APBN 2003. Selama pertemuan tersebut Bank Dunia menyebutkan bahwa iklim investasi merupakan penghalang terhadap upaya untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, dan karenanya, untuk mengurangi kemiskinan dan kerentanan. Bank Dunia menyebutkan bahwa pemerintah perlu memprioritaskan perbaikan iklim investasi dengan meningkatkan keamanan, memperkuat sektor peradilan, mengurangi birokrasi, menjaga fleksibilitas pasar kerja, mengurangi ketidakpastian yang disebabkan oleh otonomi daerah dan menghindari terjadinya krisis kekuasaan yang parah.¹

¹ Laporan singkat Bank Dunia (*World Bank*) untuk Consultative Group on Indonesia, "*Indonesia-Maintaining stability, Deepening Reforms*" (Indonesia – Mempertahankan Stabilitas, Memperdalam Reformasi), Januari 2003



Sejak pertengahan tahun 1990-an lembaga-lembaga keuangan internasional telah menekankan perlunya bagi Indonesia untuk mencapai kemajuan dalam proses hak asasi manusia dan demokrasi, termasuk membuat kemajuan dalam perbaikan hak-hak tenaga kerja.

Baru-baru ini Indonesia telah membuat kertas kerja interim Strategi Pengurangan Kemiskinan dan saat ini sedang menyusun Program lengkap Strategi Pengurangan Kemiskinan. Dalam menanggapi rancangan Program Strategi Pengurangan Kemiskinan tersebut, ILO menyarankan supaya titik berat yang lebih besar diberikan pada masalah kebijakan penciptaan lapangan kerja dan meminta supaya mitra sosial dilibatkan dalam dialog mengenai Program Strategi Pengurangan Kemiskinan tersebut.

Otonomi Daerah

Salah satu keputusan terbaru dan paling signifikan yang diambil pemerintah adalah diberlakukannya undang-undang baru tentang Otonomi Daerah pada bulan Januari 2001. Sebagai tanggapan terhadap semakin besarnya kebencian sehubungan dengan pembagian sumber-sumber daya yang dialokasikan ke tiap-tiap provinsi, undang-undang baru ini memberikan otoritas yang secara signifikan lebih besar kepada provinsi dan terutama kepada pemerintah kabupaten. Dengan adanya struktur yang baru ini, pemerintah pusat diharapkan berkonsentrasi mengatur bidang-bidang tertentu yang merupakan bidang-bidang utama, sementara sebagian besar isu lainnya harus ditangani dan diatur sendiri oleh pemerintah lokal. Dengan otonomi daerah, pemerintah provinsi menerima tambahan kekuasaan untuk menjalankan hukum dan memberlakukan kebijakan, dan pemerintah pusat tetap bertanggung jawab menyusun rancangan undang-undang baru, walaupun nanti pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Proses otonomi daerah telah menimbulkan banyak perdebatan. Beberapa pihak berpendapat bahwa proses ini, yakni upaya untuk mendesentralisasikan otoritas dari Jakarta, perlu disambut dengan baik. Mereka juga berpendapat bahwa penerapan otonomi daerah dapat ikut membantu menjadi keutuhan dan persatuan Indonesia dengan menampung tekanan-tekanan yang timbul di beberapa provinsi yang menginginkan otonomi yang lebih besar atau bahkan kemerdekaan. Sebaliknya, ada juga pihak-pihak yang mengatakan bahwa kebijakan otonomi daerah beserta implementasinya dibuat tanpa dipikirkan secara matang sehingga praktis mengakibatkan dampak negatif terhadap investasi dan lapangan kerja. Banyak kelompok usaha mengeluh karena pemerintah-pemerintah daerah memanfaatkan otoritas baru yang diperolehnya untuk membebani perusahaan dengan pungutan-pungutan ekstra dan pajak-pajak tambahan sehingga menaikkan biaya secara keseluruhan. Beberapa pemerintah daerah bahkan berusaha menegosiasikan kembali kontrak-kontrak dengan perusahaan yang sudah beroperasi di wilayah mereka sehingga menimbulkan iklim ketidakpastian.

Sejumlah isu mengenai dampak otonomi daerah terhadap aspek-aspek kebijakan ketenagakerjaan akan dibahas dalam bagian lain dari studi ini.



Bab 2

MITRA SOSIAL

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Pada bulan Agustus 2000 Departemen Tenaga Kerja digabung dengan Kantor Menteri Transmigrasi menjadi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Sejak tahun 1998 Indonesia telah memiliki empat Menteri Tenaga Kerja/Transmigrasi. Menteri yang sekarang mulai menjabat sejak tahun 2001.

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi terdiri dari enam Direktorat Jenderal:

- ♦ Direktorat Jenderal Hubungan Industrial
- ♦ Direktorat Jenderal Standar dan Pengawasan Ketenagakerjaan
- ♦ Direktorat Jenderal Pengembangan Pelatihan dan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri
- ♦ Direktorat Jenderal Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri
- ♦ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sumber Daya Transmigrasi Setempat
- ♦ Direktorat Jenderal Mobilitas Penduduk

Peran Depnakertrans dalam hubungan industrial

Di masa lalu, sistem hubungan industrial Indonesia bersifat sangat sentralistik². Hal ini cenderung menyebabkan Departemen dan Menteri Tenaga Kerja secara langsung terlibat dalam sejumlah urusan hubungan industrial yang di banyak Negara diserahkan pada pengusaha dan serikat pekerja. Meskipun program reformasi saat ini bergerak kearah sistem hubungan industrial yang lebih terdesentralisasi, ada banyak aspek yang masih dipengaruhi oleh pemerintah pusat.

Sementara beberapa pihak menilai Pemerintah terlalu ikut campur, muncul kritik yang mengatakan bahwa meskipun mempunyai kerangka peraturan yang luas, banyak undang-undang tenaga kerja yang secara rutin diabaikan, dan Departemen Tenaga Kerja sering kali tampaknya tidak sanggup atau tidak bersedia menegakkan ketentuan-ketentuan hukum.

Misalnya, di kalangan serikat pekerja secara luas terdapat kekuatiran tentang sedikitnya upaya yang dilakukan untuk memastikan dipatuhinya standar-standar hukum minimum, seperti misalnya standar-standar hukum yang berkaitan dengan skema jaminan sosial (Jamsostek). Sebaliknya, bersamaan dengan itu, para pengusaha mengeluhkan kunjungan pejabat yunior dari Depnakertrans ke perusahaan mereka. Para pengusaha tersebut beranggapan bahwa pejabat-pejabat yunior tersebut mengambil keputusan yang sembarangan sehubungan dengan kepatuhan terhadap peraturan.

2 Lembaga Penelitian SMERU, Hubungan Industrial di Jabotabek, Bandung dan Surabaya semasa Kebebasan Berserikat, halaman iii, (*Industrial Relations in Jabotabek, Bandung and Surabaya during the Freedom to Organise Era*), p.iii Alexandra Cox Edwards, Peraturan Ketenagakerjaan dan Hubungan Industrial di Indonesia (*Labour regulations and industrial relations in Indonesia*), (The World Bank) 1996.

Cara dikembangkannya kerangka peraturan dan peran Depnakertrans sebagian besar mencerminkan latar belakang politik. Semasa Orde Baru, Pemerintah melakukan pembatasan terhadap kebebasan berserikat dan menggunakan undang-undang serta apparatus militer untuk memaksakan kehendaknya kepada buruh.

Ketika tidak diberikannya hak pekerja menyebabkan timbulnya banyak kecaman, dikembangkanlah suatu pendekatan paternalistik terhadap kesejahteraan pekerja. Peraturan upah minimum, kerangka peraturan yang ketat mengenai pemutusan hubungan kerja, dan sejumlah peraturan protektif semuanya dikembangkan selama kurun waktu tersebut dan Depnaker mempunyai peran langsung dalam manajemen dan penegakan peraturan. Namun, cara penegakan tersebut dilaksanakan, atau tidak adanya penegakan menyebabkan timbulnya banyak masalah. Sekarang ini mulai dipertanyakan pantas tidaknya atau nilai dari beberapa bentuk campur tangan yang dewasa ini dilakukan pemerintah dalam hubungan industrial. Yang menjadi tantangan utama saat ini adalah mendefinisikan ulang peran pemerintah terhadap latar belakang otonomi daerah, kerangka hukum yang baru, dan kebebasan berserikat.

Dengan demikian, sangatlah jelas adanya kebutuhan akan suatu Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang efisien, professional dan disumberdayakan secara tepat. Selain itu juga perlu dilakukan upaya-upaya untuk mengatasi banyak konsekuensi praktis yang timbul di bidang kebijakan, administrasi dan statistik ketenagakerjaan sebagai akibat dari diberlakukannya otonomi daerah.

Dampak otonomi daerah

Sejak Januari 2001, kekuasaan dari Jakarta telah banyak dilimpahkan ke daerah-daerah. Meskipun kebijakan umum di bidang hubungan industrial masih terus ditetapkan oleh pemerintah pusat, dalam banyak hal, pemerintah daerah dilaporkan telah memperluas kemandirian mereka, tidak saja dalam hal melaksanakan, tetapi juga dalam hal menetapkan kebijakan. Pemerintah daerah kadang-kadang juga mengurangi atau melakukan alokasi ulang anggaran untuk urusan-urusan ketenagakerjaan.

Kabupaten-kabupaten juga telah mulai merestrukturisasi administrasi mereka menurut prioritas-prioritas mereka. Urusan tenaga kerja kadang-kadang dipisahkan dari urusan-urusan ketransmigrasian atau dipadukan dengan berbagai bidang kerja (portofolio) lainnya. Gubernur dan bupati juga dalam banyak hal mengganti personil dalam kantor-kantor dinas tenaga kerja dan transmigrasi setempat. Sering kali hal ini dilaporkan mengakibatkan melemahnya fungsi-fungsi tradisional karena orang yang baru diangkat hanya mempunyai sedikit pengalaman atau sama sekali tidak berpengalaman dalam urusan-urusan ketenagakerjaan.

Sebuah studi baru-baru ini menyebutkan bahwa "... kantor-kantor dinas tenaga kerja di daerah telah kehilangan relevansinya pada agenda politik gubernur dan bupati semakin lama situasi yang tidak jelas ini berlangsung dan semakin berkepanjangan hilangnya status yang mereka miliki, semakin besar pula risiko bahwa administrasi ketenagakerjaan di tingkat daerah akan runtuh dan kehilangan apa yang telah dicapai dalam dasawarsa-dasawarsa sebelumnya."³

Dampak utama lain dari proses desentralisasi adalah ditransfernya ke tingkat provinsi dan kabupaten otoritas untuk menetapkan tingkat upah minimum yang nanti akan dibahas dalam studi ini.

Sistem administrasi ketenagakerjaan

Sebelum diberlakukannya undang-undang otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001, Depnaker mempunyai kekuasaan yang tersentralisir di Jakarta. Depnaker juga mempunyai satu kantor di masing-masing provinsi, dan satu kantor untuk setiap kira-kira 350 kabupaten. Waktu itu ada struktur "perintah"

3 Rainer Pritzer, *Baseline survei of Indonesia's Labour Administration Sistem*, (ILO/USA Declaration Project) p.9



dengan hirarki yang jelas, di mana Depnaker di tingkat pusat memberikan instruksi kepada kantor-kantor wilayah di tingkat provinsi dan dari kantor wilayah tingkat provinsi ke kantor-kantor dinas di tingkat kabupaten.

Pada tahun 2000 terdapat 1305 pengawas ketenagakerjaan yang dipekerjakan di 26 provinsi. Akibat proses otonomi daerah, kantor pusat Depnakertrans tidak lagi mempunyai hubungan langsung dengan pengawas ketenagakerjaan di lapangan. (Sekarang ini terdapat 30 provinsi di Indonesia).

Fungsi utama pengawas ketenagakerjaan adalah:

- ♦ Memastikan dipatuhinya undang-undang dan peraturan ketenagakerjaan
- ♦ Memberikan informasi dan nasihat teknis mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang dan peraturan ketenagakerjaan kepada pekerja dan pengusaha
- ♦ Mengumpulkan dan menganalisa data mengenai kecelakaan yang terjadi

Statistik ketenagakerjaan

Data yang dapat dipercaya dan diandalkan diperlukan untuk membantu pemerintah, pengusaha dan serikat pekerja baik di tingkat nasional maupun lokal dalam mengembangkan kebijakan dan juga membantu pemerintah memenuhi kewajibannya untuk melaporkan pelaksanaan Konvensi-konvensi ILO yang telah diratifikasi. Di masa lalu, kantor-kantor Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi berperan mengumpulkan data mengenai sejumlah hal termasuk upah minimum, pemogokan, perjanjian perundingan bersama, pendaftaran serikat pekerja, keselamatan dan kesehatan kerja, dan kepatuhan terhadap ketentuan Jamsostek. Meskipun data ini tidak seluruhnya akurat, setidaknya-tidaknya terdapat suatu proses pengumpulan data statistik secara teratur yang diberikan kepada pusat, sehingga dimungkinkan untuk melakukan analisa terhadap kecenderungan yang ada. Sekarang arus informasi tersebut tampaknya sudah tidak teratur seperti dulu. Beberapa dinas tenaga kerja setempat bahkan telah berhenti mengumpulkan data.

Untuk mengatasi situasi ini perlu diambil tindakan. Salah satunya mungkin adalah mencoba mencari jalan untuk memulihkan kembali fungsi pengumpulan data yang dulu biasa dilakukan oleh kantor-kantor dinas tenaga kerja setempat sewaktu kantor-kantor tersebut masih di bawah naungan Depnaker dan memastikan bahwa informasi yang terkumpul diberikan ke pusat supaya dapat dilakukan analisa. Apabila hal ini tidak mungkin dilakukan, maka alternatif lain yang dapat dipertimbangkan adalah mengembangkan semacam survei tahunan terhadap tempat kerja dengan tujuan untuk memperoleh informasi mengenai hal-hal penting.

Serikat pekerja

Latar belakang

Serikat pekerja menjadi semakin aktif setelah Indonesia merdeka. Tetapi, perpecahan politik dan konflik sipil yang terjadi di Indonesia pada awal tahun 1960-an memberikan dampak yang besar terhadap gerakan sekiart pekerja. Ketika pemerintah Orde Baru berkuasa, serikat pekerja sempat dilarang selama beberapa tahun.

Pada pertengahan tahun 1970-an, pemerintah mulai mengizinkan dikembangkannya struktur-struktur serikat pekerja yang baru namun dengan pemahaman yang jelas bahwa serikat pekerja yang terbentuk nantinya akan dikendalikan dan dimanfaatkan untuk mendukung upaya Pemerintah mengembangkan perekonomian. Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI) dibentuk pada tahun 1975. Pada tahun 1985, FBSI berganti nama menjadi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI), yang kemudian menjadi Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSPSI). FSPSI adalah satu-satunya serikat pekerja yang mendapat ijin pemerintah dan sangat dipengaruhi oleh negara baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

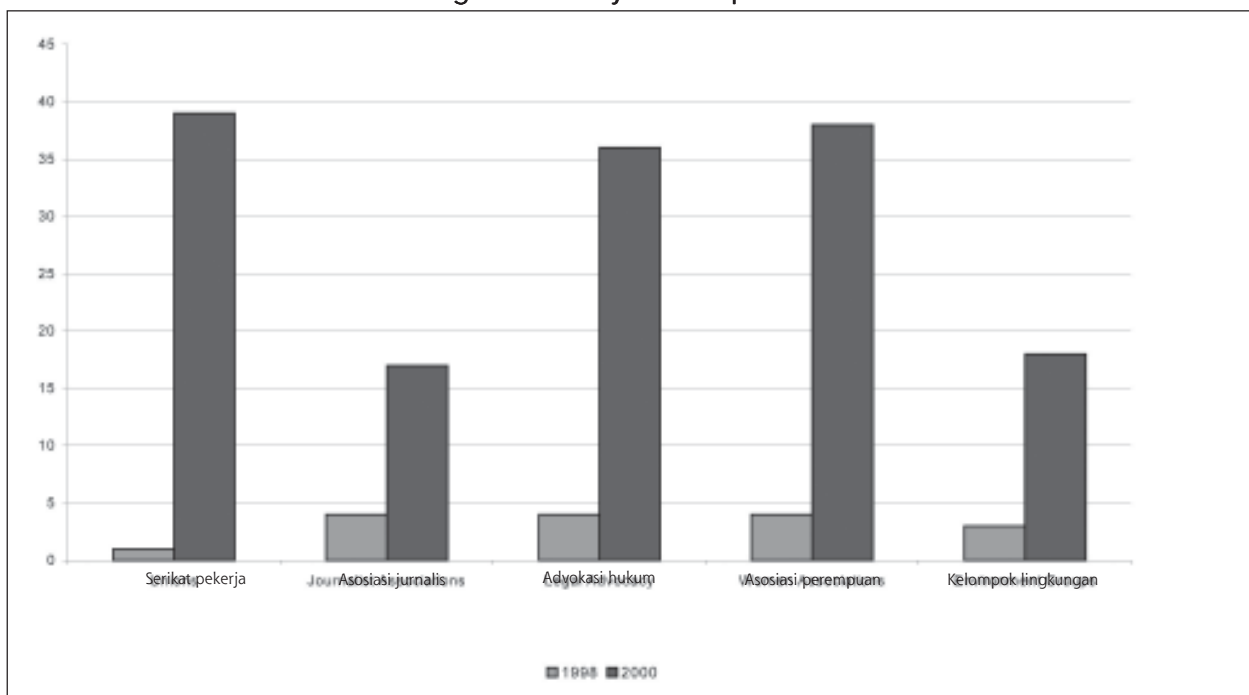
Sementara itu, pada saat yang sama, Pemerintah berusaha mencegah munculnya serikat pekerja independen dengan membuat sejumlah kebijakan anti serikat pekerja yang terutama difokuskan pada upaya untuk mengendalikan kebebasan pekerja dalam berserikat dan melakukan perundingan, dan mengesahkan campur tangan militer dalam perselisihan-perselisihan industrial. Sejumlah aktivis buruh yang terkenal vokal dijabloskan ke penjara dan penindasan semena-mena terhadap protes-protes yang dilancarkan pekerja merupakan hal yang biasa.

Meskipun upaya-upaya untuk menindas aktivitas serikat pekerja terus berlangsung, pada awal tahun 1990-an tingkat perselisihan industrial meningkat tajam. Hingga menjelang terjadinya krisis ekonomi tahun 1997, Indonesia menikmati tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi berkat investasi asing secara langsung berskala besar. Pekerja dapat menyaksikan keberhasilan ekonomi yang dicapai Indonesia dan perusahaan-perusahaan tempat mereka bekerja. Tetapi di sisi lain, banyak pula pekerja yang merasa tersisihkan karena tidak mendapat bagian dari manfaat keberhasilan ekonomi tersebut. Ketika pekerja mencari jalan untuk menyampaikan keluhan dan ketidakpuasan mereka, serikat-serikat pekerja baru mulai bermunculan. Gerakan pekerja yang muncul sering kali mendapat dukungan dari organisasi-organisasi non pemerintah.

Perubahan politik di Indonesia sejak 1998 telah membawa perkembangan-perkembangan besar dalam dunia serikat pekerja di Indonesia. Setelah Indonesia meratifikasi Konvensi No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan terhadap Hak Berorganisasi di bulan Juni 1998, perubahan selanjutnya didorong oleh disahkannya Undang-undangan Serikat Pekerja/Buruh No. 21/2000 yang mengizinkan setiap kelompok yang terdiri dari 10 pekerja untuk membentuk serikat pekerja. Pada bulan Februari 2003 tercatat sekitar 66 Federasi serikat pekerja di tingkat nasional dan lebih dari 11 ribu serikat pekerja tingkat perusahaan di tingkat lokal.

Pesatnya pertumbuhan jumlah organisasi serikat pekerja merupakan bagian dari pertumbuhan yang lebih luas dari organisasi masyarakat sipil di era Reformasi (lihat tabel 1). Peluang yang lebih besar untuk bebas dari pengawasan pemerintah merangsang munculnya keanekaragaman baru di banyak sektor.

Tabel 1 Kenaikan Jumlah Organisasi Masyarakat Sipil dalam kurun waktu 1998 - 2000



Data dari *Pengkonsolidasian Demokrasi di Indonesia: Kontribusi Masyarakat Sipil dan Negara* ("Consolidating Democracy in Indonesia: Contributions of Civil Society and State"), Frank Feulner, UNSFIR, 2001



Dampak yang ditimbulkan oleh lingkungan dengan kebebasan berserikat terhadap perkembangan serikat pekerja akan dibahas secara lebih rinci dalam studi ini. Jelaslah bahwa serikat pekerja sedang menghadapi suatu transisi. Kalau dulu mereka berada dalam kondisi tertindas, maka sekarang mereka harus menghadapi tantangan yang sangat berbeda untuk beroperasi dalam suatu lingkungan hubungan industrial yang lebih terbuka. Dengan berlanjutnya situasi ekonomi yang sulit dalam perekonomian maupun yang dialami oleh perusahaan-perusahaan secara individual, tugas serikat pekerja mencakup kegiatan-kegiatan dasar seperti:

- ♦ Bagaimana membangun organisasi serikat pekerja yang solid dan efektif di tempat kerja, yang sanggup menjamin hak runding secara efektif dan mengembangkan hubungan positif jangka panjang dengan pengusaha
- ♦ Bagaimana memastikan bahwa undang-undang ketenagakerjaan benar-benar dilaksanakan
- ♦ Bagaimana mengembangkan perundingan bersama yang efektif dengan pengusaha dan mendukung upaya serikat pekerja lokal di tempat kerja untuk mencapai perjanjian kerja bersama yang efektif
- ♦ Bagaimana meningkatkan koordinasi struktur serikat pekerja di tingkat lokal, kabupaten, regional dan nasional dan mengembangkan hubungan yang benar antara struktur-struktur tersebut di era otonomi regional
- ♦ Bagaimana mendemokratisasikan gerakan serikat pekerja, menyingkirkan pengaruh yang diberikan pemerintah dan pengusaha terhadap gerakan serikat pekerja semasa Orde Baru, dan memastikan bahwa serikat pekerja mampu bersikap tanggap terhadap kebutuhan anggotanya
- ♦ Bagaimana membangun persatuan yang baru dalam gerakan serikat pekerja supaya kepentingan pekerja dapat secara efektif direpresentasikan dengan pemerintah dan pengusaha

Perubahan yang cepat dari struktur serikat pekerja tunggal yang berasosiasi erat dengan pemerintah ke situasi dengan lusinan federasi serikat pekerja dan ribuan serikat pekerja perusahaan di tingkat lokal telah menimbulkan sejumlah masalah untuk menjalankan hubungan industrial secara praktis dan bagi keefektifan serikat pekerja. Di tingkat nasional beberapa Konfederasi telah bekerja sama mengenai isu-isu tertentu, termasuk menyiapkan tanggapan atas proposal pemerintah tentang undang-undang ketenagakerjaan yang baru. Serikat pekerja juga senang bekerja seiring satu sama lain dalam kegiatan-kegiatan ILO dan kegiatan-kegiatan lainnya. Tetapi, saat ini tidak ada forum serikat pekerja nasional yang dapat menggandeng seluruh Konfederasi utama serikat pekerja.

Di tingkat lokal, komite-komite koordinasi serikat pekerja telah muncul di sejumlah kota dan zona-zona industri. Badan-badan ini sering kali menjadi ajang berkumpulnya organisasi-organisasi dari sejumlah Konfederasi yang berbeda. Misalnya, di Semarang, kota industri utama di Jawa Tengah, kelompok koordinasi lokal mencakup serikat pekerja yang berasosiasi dengan KSPSI, KSPI, SBSI dan organisasi-organisasi independen. Hal yang sama terjadi di Sidoarjo, daerah industri yang besar di pinggir kota Surabaya. Organisasi-organisasi seperti itu pada dasarnya bersifat "tidak resmi" dari perspektif organisasi nasional, tetapi tampaknya menjadi semakin relevan, terutama bila dilihat dari aspek desentralisasi yang berlangsung di Indonesia. Karena tanggung jawab terhadap banyak keputusan di bidang urusan ketenagakerjaan sekarang berada di tingkat lokal, tampaknya serikat pekerja akan mencoba berorganisasi di tingkat tersebut untuk memastikan bahwa kepentingan mereka terwakili.

Serikat pekerja nasional yang penting dan Konfederasi mempunyai struktur yang berkorespondensi dengan unit administrasi Pemerintah, dengan Dewan Pengurus Daerah di tingkat provinsi dan Dewan Pengurus Cabang di tingkat kabupaten. Tetapi beberapa organisasi yang lebih baru yang terdaftar di tingkat nasional kurang terwakili di luar Jakarta.

Berikut ini adalah rangkuman pengelompokan serikat-serikat pekerja besar yang ada di Indonesia:

Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI – dulunya FSPSI)

Setelah terjadinya perpecahan pada tahun 1998, FSPSI lama merestrukturisasi diri pada tahun 2002 dan sekarang menjadi Konfederasi yang dikenal dengan nama KSPSI (Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia). Oleh beberapa pihak, organisasi ini masih dianggap sebagai pengelompokan serikat pekerja tunggal terbesar di Indonesia. Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi berpandangan demikian dan saat ini mengalokasikan 50% kursi di setiap struktur tripartit kepada KSPSI.

Meski tidak diragukan lagi bahwa KSPSI telah kehilangan beberapa pengaruh setelah tahun 1998, KSPSI tetap merupakan pemain penting dalam wajah hubungan industrial melalui basis keanggotaan yang dipertahankannya di banyak sektor. KSPSI juga tetap mempertahankan wakil-wakilnya dalam banyak badan dan komite resmi. Menteri Tenaga Kerja yang sekarang adalah juga Ketua KSPSI.

Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI)

Sejumlah serikat pekerja memisahkan diri dari FSPSI pada tahun 1998 untuk membentuk kelompok Reformasi. Sejak itu, sebagian besar serikat pekerja dalam kelompok Reformasi telah berasosiasi dengan kelompok yang baru, Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) yang menyelenggarakan kongres pertama yang mengesahkan pembentukannya pada awal tahun 2003. Sebagian besar dari 12 serikat pekerja yang tergabung dalam pengelompokan ini merupakan serikat pekerja industri/sektor; banyak di antaranya yang bekerja sama dengan Federasi Serikat Pekerja Global. KSPI mempunyai hubungan kerja dengan Konfederasi International Serikat Pekerja Bebas atau International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), tetapi masih belum menjadi anggotanya.

Kongres pembentukan Konfederasi diselenggarakan dengan spanduk yang memproklamirkan KSPI sebagai organisasi yang "Membangun Gerakan Serikat Pekerja yang Bebas, Independen dan Demokratis." Di kemudian hari, organisasi baru ini akan mencoba mengembangkan struktur organisasi dan administrasi serta mengembangkan program-program kerja yang ditujukan untuk mendukung pengembangan Konfederasi dan serikat-serikat pekerja yang berafiliasi dengannya.

Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI)

SBSI sempat dilarang semasa Orde Baru dan pemimpinnya Muchtar Pakpahan pernah dipenjarakan dan dibebaskan pada tahun 1998. Meskipun sekarang sudah dapat beroperasi secara terbuka, SBSI mengeluhkan masih berlanjutnya pelecehan-pelecehan terhadap kegiatan-kegiatannya. SBSI adalah anggota Konfederasi Buruh Dunia (World Confederation of Labour). SBSI telah mendapat dukungan internasional yang signifikan. Baru-baru ini SBSI mendapat bantuan dari Uni Eropa untuk proyek pembangunan pusat pelatihan dipinggiran kota Jakarta.

Organisasi-organisasi lainnya

Di samping yang telah disebutkan di atas, terdapat sejumlah besar organisasi serikat pekerja lainnya. Beberapa di antaranya mempunyai sejarah panjang dan telah ada sebelum Orde Baru lahir. Sisanya adalah organisasi-organisasi baru yang muncul dari jaringan buruh/organisasi non pemerintah yang berkembang semasa Orde Baru. Mungkin yang paling terkenal adalah FNPBI, yang dipimpin oleh Dita Sari yang dulu pernah dipenjara tetapi kini menjadi juru bicara yang handal sehingga menarik perhatian media massa baik media dalam negeri maupun luar negeri. Serikat pekerja baru lainnya yang juga menarik perhatian adalah ASPEK, serikat pekerja kecil tetapi berkembang yang aslinya berbasis di sektor keuangan, tetapi yang kini telah mempunyai anggota di berbagai industri. Di samping itu masih ada ribuan serikat pekerja



kecil yang sering kali berbasis di satu perusahaan tunggal atau dengan keanggotaan di suatu wilayah geografi terbatas.

Serikat pekerja dan partai-partai politik

Indonesia saat ini sedang mempersiapkan diri menghadapi pemilu yang dijadwalkan akan diselenggarakan pada tahun 2004. Sehubungan dengan itu, ada semakin banyak laporan yang menyebutkan adanya partai-partai politik yang mencoba mendapatkan dukungan dari serikat-serikat pekerja tertentu. Tetapi, kedua Federasi serikat pekerja besar yang disebut di atas mempunyai individu-individu dengan kepentingan politik yang berbeda. Misalnya, dalam tubuh KSPSI terdapat individu-individu terkena (*high profile*) yang mempunyai koneksi dengan tiga partai politik utama, yaitu PDI-P, Golkar dan PPP. Konfederasi-konfederasi serikat pekerja terbesar kemungkinan tidak akan mendukung partai politik manapun, tetapi serikat-serikat pekerja sektor individual dapat saja memberikan dukungan.

Pada bulan April 2003, Muchtar Pakpahan, mengundurkan diri sebagai ketua SBSI untuk berkonsentrasi pada jabatan barunya sebagai Ketua partai Demokrasi Sosial yang baru terbentuk.

Kampanye-kampanye serikat pekerja yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah

Serikat pekerja menjadi semakin aktif dalam melakukan protes atas sejumlah isu yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah. Isu-isu tersebut mencakup undang-undang ketenagakerjaan, pengurangan subsidi bahan bakar dan listrik, dan swastanisasi. Protes terhadap kebijakan upah minimum juga telah meluas. Kadang-kadang tindakan tersebut melibatkan pemogokan, dan pada kesempatan lain, pekerja mengorganisir bentuk-bentuk protes yang lain. Pengusaha pada umumnya menentang tindakan serikat pekerja yang mereka anggap dimotivasi oleh tujuan-tujuan politik. Tetapi pada bulan Februari 2003, serikat pekerja dan pengusaha bergabung dan bersama-sama melancarkan protes kepada pemerintah sehingga pemerintah terdorong untuk mengurangi kenaikan harga bahan bakar.

Beberapa serikat pekerja yang relatif baru juga memprakarsai kampanye untuk memperjuangkan supaya Hari Buruh dijadikan hari libur umum.

Keuangan serikat pekerja

Serikat pekerja sewajarnya mempunyai sistem yang efektif untuk mengumpulkan iuran serikat pekerja, dengan banyak perusahaan melakukan pemotongan upah karyawan secara otomatis setiap bulannya untuk pembayaran iuran serikat pekerja (yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *check off*). Tetapi iuran bulanan rata-rata hanya sekitar seribu rupiah (11 sen). Biasanya, serikat pekerja di tempat kerja mendapatkan 40 hingga 50% dari iuran tersebut dan sisanya dibagi antara pekerja di tempat kerja mendapatkan 40 hingga 50% dari iuran tersebut dan sisanya dibagi antara serikat pekerja di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten. Beberapa serikat pekerja juga mendapat bantuan keuangan dari sumber-sumber internasional, termasuk Federasi Serikat Pekerja Global, dan organisasi-organisasi non pemerintah internasional. Suatu Keputusan Menteri yang dikeluarkan baru-baru ini mewajibkan serikat pekerja untuk melaporkan dana yang mereka terima dari sumber-sumber internasional.

Banyak serikat pekerja lokal yang berhenti mengirim uang ke tingkat serikat pekerja di atasnya. Hal ini mengakibatkan struktur serikat pekerja di tingkat atas menjadi kekurangan dana. Namun, meskipun banyak serikat pekerja di tingkat nasional mempunyai masalah keuangan, serikat-serikat pekerja di tingkat lokal sering kali mempunyai sumber daya (pendanaan) yang memadai dan, dengan menggunakan iuran anggota, mereka dapat menjalankan sejumlah kegiatan bagi para anggotanya.

Perwakilan bagi pekerja-pekerja yang tidak terorganisir dalam serikat pekerja

Proporsi jumlah pekerja yang menjadi anggota serikat pekerja hanyalah sebagian kecil dari seluruh pekerja dalam total angkatan kerja. Baik dalam perekonomian formal maupun dalam perekonomian informal Indonesia yang besar, ada banyak sekali pekerja, sebagian besar di antaranya perempuan, yang tidak mempunyai perwakilan atau suara di tempat kerja. Serikat-serikat pekerja umumnya sibuk mengurus masalah sehari-hari yang dihadapi para anggotanya sehingga kadang-kadang tidak mengambil 'pandangan luas' untuk melihat bahwa di luar sana ada tenaga kerja dalam jumlah yang amat besar yang tidak terorganisir dalam serikat pekerja dan sering kali juga tidak mendapatkan perlindungan. Agaknya, ada kebutuhan mendesak bagi serikat pekerja untuk memperluas kegiatan mereka sehingga mereka menjadi lebih berarti bagi para pekerja dalam perekonomian informal.

Organisasi pengusaha

Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo)

Asosiasi Pengusaha Indonesia, Apindo, dibentuk pada tahun 1952 dengan nama Perkumpulan Pengusaha Seluruh Indonesia untuk Urusan Sosial Ekonomi, yang kemudian diganti namanya menjadi Apindo pada tahun 1985. Apindo dianggap merupakan organisasi pengusaha yang paling penting sehubungan dengan isu-isu yang berkaitan dengan hubungan industrial.

Apindo adalah juga anggota jaringan pengusaha yang lebih luas, KADIN, Kamar Dagang Indonesia. Apindo baru-baru ini membentuk dewan penasihat dengan anggota KADIN senior untuk meningkatkan kerjasama di antara kedua organisasi. Setelah ditandatangani suatu memorandum kesepahaman (*memorandum of understanding*) antara KADIN dan Apindo, ditetapkan bahwa Apindo akan menangani hubungan ketenagakerjaan dan hubungan industrial, dan pemahaman ini ditegaskan kembali pada pertengahan tahun 2002. Pada kenyataannya, terdapat situasi-situasi di mana baik Apindo dan KADIN mewakili kepentingan pengusaha, misalnya, di sejumlah komite tripartit provinsi.

Apindo mempunyai suatu struktur nasional yang mencerminkan struktur pemerintah dan serikat pekerja, dengan Dewan Pengurus Daerah (DPD) di tingkat provinsi dan Dewan Pengurus Cabang (DPC) di kota-kota industri dan kabupaten.

Suatu studi acuan dasar terhadap Apindo baru-baru ini yang dilakukan dalam rangka proyek Deklarasi ILO/US mengkaji kegiatan Apindo di enam provinsi utama.⁴ Studi tersebut menemukan bahwa dari seluruh perusahaan yang ada, hanya 2.9% yang menjadi anggota Apindo. Perkiraan-perkiraan lain menyebutkan sekitar 6%. Basis keanggotaan serendah ini mengakibatkan masalah yang serius dalam sumber daya Apindo dan membuat Apindo kesulitan dalam mengembangkan pelayanan yang efektif kepada anggotanya. Pengusaha-pengusaha besar Indonesia cenderung menjadi anggota Apindo, dan Apindo memberikan kepada mereka beberapa bantuan terbatas dalam menangani isu-isu ketenagakerjaan. Tetapi, lebih kecil kemungkinannya bagi Apindo untuk mendapatkan keanggotaan dari perusahaan-perusahaan berskala kecil dan menengah.

Hasil temuan studi acuan tersebut menyebutkan bahwa "Sedikitnya jumlah anggota menciptakan masalah besar bagi Apindo, mulai dari masalah perwakilan hingga ke urusan keuangan dan sumber daya manusia yang diperlukan untuk menjalankan fungsi-fungsi organisasi secara kualitatif. Akibatnya, beberapa ketentuan dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga tidak dapat dipenuhi, hampir semua kantor DPC berlokasi di perusahaan-perusahaan atau di kediaman ketuanya, jumlah staf pendukung sangat sedikit dan..... terdapat kekurangan dana yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada anggota".

4 Asosiasi Hubungan Industrial Indonesia, survei acuan dasar Apindo (*Baseline survei of Apindo*), (ILO/USA Declaration Project), p8.



Pelayanan yang diberikan Apindo kepada anggotanya meliputi konsultasi, advokasi, pendidikan, informasi dan perwakilan di berbagai struktur tripartit. Tetapi, secara luas terdapat pandangan yang menyebutkan bahwa kualitas pelayanan Apindo perlu diperbaiki. Bertitik tolak dari hal inilah ILO membantu Apindo dalam latihan perencanaan strategis yang mencoba mengidentifikasi cara-cara memperkuat dan mengembangkan peran organisasi. Apindo mengakui perlunya pelatihan dan pembangunan kapasitas bagi para pengusaha, terutama penataran keterampilan stafnya, perbaikan fasilitas-fasilitas yang dimilikinya, dan pendidikan bagi pengusaha yang menjadi anggotanya maupun yang tidak, mengenai bagaimana menghadapi isu kebebasan berserikat dan perundingan bersama.

Setelah latihan perencanaan strategis, disusun rencana untuk membentuk Pusat Pelayanan Apindo (*Apindo Service Centre*) yang bertujuan meningkatkan pelayanan kepada anggota. Proyek Deklarasi ILO/USA juga membantu dengan pelatihan mengenai perundingan bersama dan membantu membangun pelayanan informasi pasar kerja Apindo.

Sejak tahun 1998, Apindo menjadi semakin aktif dalam kegiatan-kegiatan dan program-program ILO, melaksanakan studi dan memprakarsai proyek-proyek untuk menjangkau pengusaha kecil dan menengah. Apindo juga aktif terlibat dalam diskusi yang membahas prakarsa ILO mengenai lapangan kerja bagi orang muda, Pekerjaan yang Layak dan Perjanjian Global. Apindo juga menggalang kerja sama dengan Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI), yang menyebut dirinya sebagai organisasi nirlaba yang memberikan bantuan yang dibutuhkan oleh pengusaha wanita di seluruh Indonesia. IWAPI didirikan pada tahun 1975 dan mengaku mempunyai 15.000 anggota. Tujuan IWAPI adalah untuk memberdayakan dan memperkuat pengusaha kecil dan menengah melalui peningkatan kapasitas di bidang manajemen usaha dan memperbesar kesempatan membuat jaringan di bidang teknologi, pemasaran dan keuangan.

Apindo tampaknya mandiri dari segi keuangan, lebih ditunjang oleh iuran anggota daripada oleh dana dari pemerintah. Apindo mempunyai hubungan dengan Organisasi Pengusaha Internasional, Konfederasi Pengusaha Pengusaha Asia-Pasifik.

Kamar Dagang Indonesia (KADIN)

Kamar Dagang Indonesia, KADIN, adalah organisasi yang mempunyai basis yang lebih luas daripada Apindo, dan terlibat dalam hal-hal yang lebih berhubungan dengan isu-isu komersial yang luas lingkupnya daripada hubungan industrial. Meskipun demikian, dalam isu-isu yang menyangkut kebijakan pengupahan, KADIN sering kali dilibatkan dalam diskusi-diskusi yang dilakukan di tingkat nasional dan provinsi, sering kali bersama Apindo.

Organisasi-organisasi pengusaha sektoral

Beberapa organisasi pengusaha sektoral yang berasosiasi dengan Apindo dalam industri tekstil, sepatu, garmen dan mainan, menjadi semakin menonjol dan dikenal sehubungan dengan isu-isu yang berkaitan dengan sektor masing-masing.

Kamar Dagang Internasional

Sejumlah Kamar Dagang yang beroperasi di Indonesia mewakili kepentingan-kepentingan investor asing dari banyak Negara. Suatu Kamar Dagang Internasional yang berfungsi sebagai payung menjadi ajang berkumpulnya perwakilan-perwakilan dari berbagai Kamar Dagang. Organisasi-organisasi ini sangat aktif dalam mewakili pandangan investor asing, termasuk mengemukakan pandangan-pandangan tentang beberapa isu yang berkaitan dengan undang-undang ketenagakerjaan.



Bab 3

BERUBAHNYA KONTEKS HUBUNGAN INDUSTRIAL DAN PROSES REFORMASI UNDANG-UNDANG KETENAGAKERJAAN

Situasi sebelum tahun 1998

Pemerintah Orde Baru mendasarkan kebijakan hubungan industrialnya pada ideologi Negara “Pancasila.” “Hubungan Industrial Pancasila” menekankan kemitraan antara pengusaha, karyawan dan pemerintah dengan tujuan menciptakan lingkungan kerja yang harmonis, peningkatan produktivitas, pendapatan yang lebih baik dan kesejahteraan bagi pekerja, serta kelangsungan dan kelancaran usaha.

Tetapi, pada praktiknya selama bertahun-tahun konsep ini digunakan untuk membatasi hak-hak pekerja, membelokkan keputusan perselisihan perburuan yang setara, dan mencegah berkembangnya serikat pekerja yang independen dan efektif. Pendekatan ini merupakan bagian dari agenda perkembangan ekonomi dengan titik berat pada upaya menarik investasi asing sering kali dengan mengorbankan hak-hak buruh dan perlindungan sosial.

Di tingkat tempat kerja hanya ada upaya terbatas untuk mengembangkan kemitraan berdasarkan kepercayaan dan keyakinan di antara mitra sosial. Sudah terlalu sering pekerja yang mempunyai keluhan menjumpai bahwa pengusaha menggunakan militer dan polisi untuk memberangus protes-protes yang dilakukan pekerja.

Pembentukan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) sebagai satu-satunya serikat pekerja memberikan peran dominan kepada serikat pekerja dalam proses hubungan industrial. Tetapi, SPSI secara luas dianggap dikendalikan oleh pemerintah.⁵ Pegawai negeri, pejabat militer dan politisi yang sudah pensiun sering kali mendapat kursi dalam struktur kepemimpinan SPSI.

Ketika protes-protes yang dilancarkan pekerja semakin gencar pada awal tahun 1990-an, pekerja mulai berorganisasi di luar SPSI, meskipun untuk itu mereka harus menghadapi kesulitan-kesulitan dan penindasan secara keras. Pembunuhan brutal di bulan Mei 1993 terhadap Marsinah, aktivis buruh perempuan berusia 25 tahun di Jawa Timur, menimbulkan kecaman keras baik dari dalam negeri Indonesia sendiri maupun dari kalangan serikat pekerja dan komunitas hak asasi manusia internasional. Secara luas dipercaya bahwa kematiannya berkaitan dengan peran yang dipegangnya sebagai pemimpin para buruh yang melakukan pemogokan di pabrik tempatnya bekerja. Pemenjaraan dan pelecehan terhadap aktivis yang memimpin serikat pekerja baru terus menyebabkan Indonesia mendapat sorotan internasional. Muchtar Pakpahan, ketua SBSI, dan Dita Indah Sari, ketua FNPBI pernah dipenjara untuk jangka waktu yang cukup lama.

5 SMERU, op cit, halaman 25

Pada tahun 1994 Konfederasi Internasional Serikat Pekerja Bebas yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan nama *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) secara resmi mengadakan Indonesia kepada ILO. ICFTU menuduh pemerintah Indonesia menolak memberikan kepada para pekerja hak mereka untuk membentuk serikat pekerja yang mereka pilih sendiri, melecehkan organisasi pekerja yang independen, dan mengambil tindakan lain yang bertentangan dengan standar-standar ILO tentang kebebasan berserikat dan hak berunding bersama.

Komite ILO yang menangani Kebebasan Berserikat kemudian mendesak pemerintah Indonesia untuk melenyapkan hal-hal yang menghalangi pendaftaran serikat pekerja dan menuntaskan beberapa kasus yang berkaitan dengan pemimpin-pemimpin serikat pekerja yang ditahan dan kemungkinan dibunuh.

Sebagai tanggapan terhadap pengaduan yang disampaikan oleh ICFTU, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah (PER01/MEN/1994) yang mengizinkan pembentukan serikat pekerja perusahaan atau serikat buruh tingkat perusahaan (SBTPs). Dengan adanya peraturan pemerintah tersebut, pekerja diperbolehkan membentuk serikat pekerja tingkat perusahaan di luar struktur FSPSI tetapi pemerintah mendorong serikat pekerja yang terbentuk di luar FSPSI untuk bergabung dengan FSPSI dalam waktu dua tahun setelah terbentuk. Maksudnya jelas, yaitu, untuk membatasi gerakan serikat pekerja sehingga pekerja tidak dapat bersatu menjadi suatu kekuatan nasional yang efektif. Menjelang akhir tahun 1997 telah terbentuk lebih dari 1200 serikat pekerja tingkat perusahaan. Tetapi mereka pada umumnya dipandang lemah dan tidak efektif. Banyak dari mereka yang dilaporkan merupakan hasil bentukan oleh pihak manajemen karena serikat-serikat buruh tingkat perusahaan bahkan dipandang lebih lemah daripada FSPSI.

Pendekatan Orde Baru terhadap hubungan industrial semakin lama menjadi semakin tidak dapat ditolerir atau dibiarkan. Selain protes-protes dari dalam negeri, organisasi-organisasi internasional termasuk ILO dan institusi-institusi keuangan internasional menghimbau diterapkannya pendekatan baru terhadap hubungan industrial. Terdapat sejumlah kasus yang berkaitan dengan Indonesia yang dijadikan pertimbangan oleh Badan Pengurus ILO dan Komite Para Ahli. Keputusan-keputusan dan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan terhadap banyak dari kasus-kasus tersebut adalah penting untuk membantu mempertahankan fokus yang jelas terhadap kebutuhan akan reformasi dalam sistem undang-undang ketenagakerjaan Indonesia dan dalam praktik hubungan industrial.

Meskipun Indonesia sudah bertahun-tahun sebelumnya meratifikasi Konvensi ILO No 98 tentang Hak Berorganisasi dan Berunding Bersama, laporan bulan Juni 1997 dari Komite Para Ahli ILO tentang Pelaksanaan Konvensi dan Rekomendasi "mengamati dengan keprihatinan yang mendalam bahwa ketimpangan antara Konvensi di satu sisi dan perundang-undangan dan praktik nasional di sisi lain terus berlangsung selama bertahun-tahun." Komite juga mencatat bahwa "pemerintah tidak memberikan bukti yang memadai tentang adanya kemauan untuk mematuhi" ketentuan-ketentuan Konvensi dan "tidak meminta bantuan teknis dalam hal ini."

Tekanan-tekanan dari ILO dan komunitas internasional yang lebih luas, meningkatnya kegiatan serikat pekerja, kemungkinan berkembangnya perselisihan dan protes-protes industrial menjadi kekerasan, dan kekuatiran mengenai dampak perselisihan terhadap investasi membuat banyak orang di Indonesia menyadari perlunya pendekatan yang lebih efektif terhadap hubungan industrial.

Krisis ekonomi dan politik yang menimpa Indonesia pada tahun 1997 berfungsi sebagai katalis bagi rencana-rencana baru untuk mereformasi hubungan industrial.

Titik balik

Setelah Presiden Suharto berhenti menjadi presiden pada bulan Mei 1998, Wakil Presiden B.J. Habibie menggantikannya sebagai presiden. Dalam masa kepresidenan Habibie yang singkat, Pemerintah, dihadapkan pada tekanan yang bertubi-tubi, memperkenalkan serangkaian reformasi demokrasi. Titik balik dalam pendekatan Pemerintah terhadap hubungan industrial terjadi dengan diratifikasinya pada bulan Juni 1998 Konvensi ILO No 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan terhadap Hak Berorganisasi. Ratifikasi ini membuka pintu untuk membahas kemungkinan dilakukannya reformasi terhadap undang-undang ketenagakerjaan.

Suatu misi Kontak Langsung ILO, yang disarankan pada bulan Juni 1998 oleh Komite Konferensi ILO tentang Aplikasi Standar, berkunjung ke Indonesia di bulan Agustus 1998. Misi tersebut dikirim dengan tujuan membantu Pemerintah memastikan supaya peraturan perundang-undangan Indonesia sepenuhnya memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan dalam Konvensi No 98 Tahun 1949 tentang Hak Berorganisasi dan Berunding Bersama. Pengiriman misi tersebut juga dimaksudkan untuk memberikan nasihat kepada Pemerintah mengenai langkah-langkah yang perlu diambil untuk memastikan bahwa penyusunan undang-undang ketenagakerjaan dilakukan dengan sepenuhnya mematuhi Konvensi 87.

Laporan dari misi tersebut mencatat adanya kerjasama tingkat tinggi yang ditunjukkan Pemerintah dan kesediaan Pemerintah untuk membuka diri terhadap bantuan teknis dari ILO dalam merevisi dan merancang undang-undang ketenagakerjaan yang relevan. Laporan tersebut memastikan bahwa penyusunan undang-undang ketenagakerjaan Indonesia dilakukan dengan mematuhi semua persyaratan Konvensi 87 dan 98. Terutama, misi meminta supaya Pemerintah mengambil langkah-langkah untuk:

- ♦ Membentuk badan tripartit yang benar-benar representatif untuk mempromosikan dialog sosial dan kerjasama dalam hubungan industrial (termasuk konsultasi efektif mengenai persiapan dan implementasi undang-undang ketenagakerjaan)
- ♦ Memastikan bahwa pegawai negeri dan pekerja yang bekerja di badan usaha milik negara mempunyai hak kebebasan berserikat
- ♦ Membentuk sistem yang tepat untuk pendaftaran dan pengakuan serikat pekerja
- ♦ Membentuk lembaga penyelesaian perselisihan yang efektif dan tidak berat sebelah
- ♦ Melindungi pekerja dari tindakan diskriminasi anti serikat pekerja dan melindungi serikat pekerja dari tindakan campur tangan oleh pengusaha
- ♦ Memastikan bahwa aparat keamanan dapat menahan diri dan tidak campur tangan dalam perselisihan industrial
- ♦ Memastikan bahwa aktivis ketenagakerjaan, termasuk Dita Sari, segera dibebaskan dari penjara

Laporan tersebut memberikan analisa ketentuan-ketentuan undang-undang ketenagakerjaan Indonesia yang tidak kompatibel dengan persyaratan-persyaratan Konvensi 97 dan 98. Laporan tersebut juga meletakkan dasar bagi keterlibatan dan kontribusi teknis oleh ILO sejak dini dalam proses penyusunan undang-undang ketenagakerjaan yang baru. Meskipun demikian, kendala dan hasil dari proses tersebut serta keputusan akhir mengenai isi undang-undang tetap berada di tangan pemerintah Indonesia, khususnya Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Kontribusi ILO berbentuk:

- ♦ Saran-saran tentang proses yang wajib diikuti (dengan penekanan pada kebutuhan akan konsultasi secara luas)
- ♦ Pemberian informasi mengenai undang-undang dan sistem ketenagakerjaan di negara-negara lain

- ♦ Bantuan dalam upaya pengembangan kebijakan secara umum yang berkaitan dengan reformasi yang dibutuhkan dan sifat serta isi dari berbagai rancangan untuk memastikan dipatuhinya standar-standar ketenagakerjaan internasional
- ♦ Tanggapan atau komentar terhadap rancangan undang-undang

Situasi setelah ratifikasi Konvensi 87 dan misi Kontak Langsung tampaknya mewakili suatu perubahan yang mendasar dalam sikap terhadap peraturan hubungan industrial. Menanggapi situasi yang berubah tersebut, sebuah laporan dari kantor ILO Jakarta waktu itu mengatakan, "Perubahan dasarnya adalah bahwa Indonesia telah menjadi sebuah Negara yang ingin maju ke depan berdasarkan penerapan standar-standar ketenagakerjaan internasional." ⁶

Mengembangkan kerangka hukum yang baru bagi hubungan industrial ⁷

Undang-undang ketenagakerjaan di Indonesia berkembang secara ad hoc. Kerangka legislatif untuk hubungan industrial dijumpai dalam sejumlah undang-undang, peraturan dan keputusan Menteri, beberapa di antaranya berasal dari tahun 1948. Pengusaha secara umum, dan investor asing secara khusus, memberikan tanggapan terhadap kompleksitas kerangka hukum tersebut. Untuk menafsirkan banyak undang-undang diperlukan pemahaman terhadap undang-undang, keputusan Menteri, peraturan Menteri dan surat-surat petunjuk resmi yang telah ada sebelumnya.

Meskipun kerangka hukumnya kompleks, realitasnya adalah bahwa banyak undang-undang tenaga kerja yang secara rutin diabaikan dan Depnakertrans sering kali tampak tidak sanggup menegakkan ketentuan. Baru-baru ini suatu makalah yang membahas proses reformasi legislatif mencatat bahwa di atas kertas Indonesia menikmati suatu sistem yang memberikan sejumlah hak mendasar tenaga kerja yang mengesankan padahal banyak dari hak-hak tersebut yang masih dipertentangkan di beberapa negara berkembang dan Negara paling berkembang. Meskipun demikian, makalah tersebut mencatat bahwa "Terdapat jurang yang dalam antara naskah undang-undang yang mengatur ketenagakerjaan dan realitas pelaksanaan dan praktik kebijakannya. Sistem pasar tenaga kerja Indonesia yang baru pada kenyataannya sangat lemah..... Akibatnya, manfaat yang diberikan oleh kerangka yang mengaturnya hanya didapat oleh pekerja Indonesia sekali waktu dan secara asal saja." ⁸

Semakin lama semakin terasa adanya kebutuhan untuk menyatukan berbagai helaiian undang-undang ketenagakerjaan dalam suatu bentuk terkonsolidasi dan memberikan sekumpulan undang-undang ketenagakerjaan yang modern bagi Indonesia. Undang-undang Ketenagakerjaan 1997 merupakan upaya untuk memberlakukan suatu undang-undang yang komprehensif tetapi cara undang-undang itu disusun dan upaya untuk memastikan pengesahannya melalui DPR menyebabkan reputasi undang-undang itu jatuh. Serikat pekerja, kelompok-kelompok perempuan dan organisasi non pemerintah juga menyatakan keprihatinan mereka terhadap isi undang-undang tersebut. Akibatnya, pengesahan undang-undang tersebut tertunda dua kali dan akhirnya, pada bulan September 2002, undang-undang tersebut dibatalkan.

6 Mempermudah Pemahaman Konvensi-konvensi Dasar ILO melalui dialog sosial (Demystifying the core conventions of the ILO through social dialogue), ILO Jakarta 1999, p.9

7 Alan Boulton, Masa Depan Struktur Hubungan Industrial (Future Structure of Industrial Relations), Proyek Deklarasi ILO/USA, 2001 – Bagian dari studi ini mengambil analisa Alan Boulton terhadap latar belakang perubahan legislative yang diusulkan

8 Fenwick, Lindsey and Arnold, Reformasi Penyelesaian Perselisihan Ketenagakerjaan di Indonesia (Labour Disputes Settlement Reform in Indonesia), Proyek Deklarasi ILO/USA, p.3



Namun, proses reformasi undang-undang ketenagakerjaan dengan cepat bergulir melampaui Undang-Undang Ketenagakerjaan 1997. Kerangka untuk undang-undang yang baru dan proses yang harus diikuti dalam perkembangan undang-undang tersebut ditetapkan pada tahun 1998, sebagai suatu jangka waktu yang ambisius untuk menyusun rancangan undang-undang dan mengesahkannya. Kerangka tersebut meliputi suatu Undang-Undang baru tentang Serikat Pekerja sebagai pelaksanaan dari Konvensi Kebebasan Berserikat dan untuk menggantikan Peraturan Pemerintah tentang Serikat Pekerja yang dibuat tahun 1998; suatu Undang-Undang baru tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial untuk memberikan mekanisme yang lebih efektif bagi pemberesan perselisihan ketenagakerjaan; dan revisi sebagian dari Undang-Undang Ketenagakerjaan 1997. Selanjutnya diputuskan bahwa Undang-Undang Ketenagakerjaan 1997 akan diganti secara keseluruhan tetapi bagian-bagian dari Undang-Undang 1997 tersebut dimasukkan ke dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan yang diberi dukungan pada tahun 2003.

Hasil dari proses tersebut adalah diserahkannya kepada DPR tiga undang-undang baru:

- ♦ *Undang-Undang Serikat Pekerja*, yang disahkan DPR pada tahun 2000
- ♦ *Undang-Undang Ketenagakerjaan* (sebelumnya disebut Rancangan Undang-Undang Pengembangan dan Perlindungan Tenaga Kerja) yang disahkan DPR pada bulan Februari 2003
- ♦ *Undang-Undang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial* yang saat ini sudah masuk ke DPR dan diharapkan akan dapat disahkan di kemudian hari di tahun 2003

Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21/2000

Setelah ratifikasi Konvensi ILO No 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan terhadap Hak Berorganisasi, Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21 Tahun 2000 disahkan oleh DPR pada bulan Juli 2000 dan diberlakukan pada bulan Agustus 2000. Undang-undang tersebut berfungsi untuk memenuhi kewajiban Indonesia terhadap Konvensi ILO No 87 dan menggantikan berbagai Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran organisasi serikat pekerja. (Penggunaan istilah Serikat Pekerja/Buruh dalam Undang-undang tersebut mencerminkan perbedaan yang ada di antara sesama organisasi pekerja mengenai terminologi yang tepat. Semasa Orde Baru, istilah *buruh* secara efektif dilarang oleh Pemerintah karena mengandung konotasi radikal. Pada era setelah tahun 1998, banyak organisasi pekerja yang baru terbentuk menggunakan istilah serikat buruh, sementara organisasi pekerja yang telah lebih dahulu terbentuk cenderung menggunakan istilah *serikat pekerja*).

Undang-undang tersebut menetapkan bahwa serikat pekerja, federasi dan konfederasi serikat pekerja haruslah "bebas, terbuka, mandiri, demokratis dan bertanggung jawab." Fungsi mereka meliputi pembuatan perjanjian kerja bersama, penyelesaian perselisihan industrial, mewakili pekerja dalam dewan dan lembaga-lembaga yang menangani isu-isu ketenagakerjaan dan membela hak dan kepentingan anggota. Undang-undang tersebut menetapkan tiga tingkat organisasi serikat pekerja, yaitu serikat pekerja, federasi serikat pekerja, dan konfederasi serikat pekerja.

Pekerja mempunyai hak untuk membentuk dan menjadi anggota serikat pekerja. Setiap serikat pekerja harus mempunyai sekurang-kurangnya 10 pekerja sebagai anggota; suatu federasi harus dibentuk oleh sekurang-kurangnya lima serikat pekerja dan suatu konfederasi serikat pekerja harus memiliki sekurang-kurangnya tiga federasi serikat pekerja.

Anggaran dasar serikat pekerja, federasi dan konfederasi harus memuat berbagai hal termasuk asas, landasan dan tujuan, keanggotaan dan administrasi, sumber keuangan dan pertanggungjawaban, dan ketentuan-ketentuan untuk mengubah anggaran dasar.

Seorang pekerja tidak diperbolehkan menjadi anggota dari lebih dari satu serikat pekerja di suatu perusahaan, dan pekerja yang memegang berbagai jabatan manajemen di suatu perusahaan tidak diperbolehkan menjadi pengurus serikat pekerja. Serikat pekerja hanya diperbolehkan menjadi anggota dari satu federasi serikat pekerja dan satu federasi hanya dapat menjadi anggota dari satu konfederasi.

Pada saat dibentuk, suatu serikat pekerja, federasi atau konfederasi harus memberitahukan pembentukan tersebut kepada badan pemerintah setempat yang bertanggungjawab terhadap urusan-urusan ketenagakerjaan. Pada saat pemberitahuan harus dilampirkan sebuah daftar nama dari para anggota yang menjadi pendirinya beserta nama-nama pengurusnya dan fotokopi anggaran dasarnya. Badan pemerintah setempat harus membuat catatan tentang serikat pekerja, federasi atau konfederasi yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan yang diperlukan dan harus mengeluarkan nomor pencatatan dalam waktu 21 hari sejak diterimanya pemberitahuan tersebut. Apabila suatu serikat pekerja, federasi, atau konfederasi telah memenuhi syarat-syarat yang diperlukan, alasan untuk menunda pencatatan dan dikeluarkannya nomor pencatatan harus diberitahukan dalam kurun waktu 14 hari setelah pemberitahuan tersebut diterima.

Serikat pekerja, federasi dan konfederasi yang mempunyai nomor pencatatan diwajibkan memberikan pemberitahuan tertulis tentang keberadaan mereka kepada pengusaha yang relevan. Keputusan Menteri selanjutnya mengenai Prosedur Pencatatan Resmi Serikat Pekerja/Buruh (No. KEP.16/MEN/2001) menetapkan prosedur dan bentuk yang wajib digunakan sehubungan dengan pemberitahuan dan fungsi pelaporan dari instansi pemerintah setempat. Keputusan Menteri ini juga mewajibkan serikat pekerja melaporkan bantuan keuangan yang diterima dari sumber internasional.

Serikat pekerja-serikat pekerja yang mempunyai nomor pencatatan berhak menegosiasikan perjanjian kerja bersama dengan manajemen, mewakili pekerja dalam penyelesaian perselisihan industrial dan mewakili pekerja dalam dewan-dewan dan lembaga-lembaga tenaga kerja, dan secara umum melakukan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan. Serikat-serikat pekerja tersebut dapat berafiliasi atau bekerja sama dengan serikat pekerja internasional dan organisasi-organisasi internasional lainnya asalkan afiliasi atau kerjasama tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional.

Undang-undang tersebut juga melarang tindakan yang diarahkan untuk menghalangi pekerja membentuk serikat pekerja, menghalangi pekerja menjadi atau tidak menjadi anggota atau pengurus serikat pekerja, atau menghalangi pekerja untuk menjalankan atau tidak menjalankan kegiatan serikat pekerja. Tindakan yang dilarang tersebut mencakup pemecatan, skorsing, atau mempengaruhi pekerja dalam pekerjaannya, menahan atau mengurangi upah, melakukan intimidasi dan kampanye melawan pembentukan serikat pekerja. Pengusaha harus membebaskan pengurus dan anggota serikat pekerja dari tugas utama mereka selama jangka waktu tertentu supaya mereka dapat melakukan kegiatan serikat pekerja sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian kerja bersama atau sebagaimana disepakati di antara kedua belah pihak.

Kuangan dan asset (harta) serikat pekerja, federasi atau konfederasi harus diatur sesuai anggaran dasar dan harus dipisahkan dari keuangan dan asset milik pengurus dan anggota. Serikat pekerja bertanggung jawab terhadap penggunaan dan pengelolaan keuangan dan aset dan diwajibkan membuat catatan keuangan dan menyajikan laporan keuangan kepada anggota.

Pengurus serikat pekerja harus melaporkan setiap bantuan keuangan tanpa syarat dari sumber luar negeri kepada instansi pemerintah yang bertanggung jawab terhadap urusan tenaga kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional. Bantuan seperti itu harus digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota serikat pekerja.

Pengadilan dapat membubarkan serikat pekerja, federasi serikat pekerja atau konfederasi apabila asas dan landasan pendiriannya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 atau bila pengurusnya dan atau



anggotanya terbukti melakukan tindak pidana tertentu yang merugikan Keamanan Negara dan telah dijatuhi hukuman penjara lima tahun atau lebih.

Komentar

Dalam pembahasan terdahulu mengenai Undang-undang Serikat Pekerja, serikat pekerja dan pengusaha menyatakan sejumlah kekuatiran. Yang terutama dikuatirkan oleh serikat pekerja adalah kewajiban pendaftaran serikat pekerja pada Departemen Tenaga Kerja. Beberapa serikat pekerja baru berpendapat bahwa pejabat dinas tenaga kerja setempat lebih menyukai serikat pekerja yang sudah lama terbentuk dan mempersulit serikat pekerja baru yang ingin mendaftar. Akhirnya, untuk meredam kekuatiran tersebut, kata pendaftaran dalam undang-undang serikat pekerja tersebut diganti dengan “pemberitahuan dan pencatatan”.

Sejak diperkenalkannya undang-undang tersebut muncul beberapa keluhan/pengaduan oleh serikat pekerja mengenai kesulitan-kesulitan dalam proses pemberitahuan/pencatatan, terutama untuk serikat pekerja baru, meskipun skala keluhan tersebut tampaknya tidak sebanyak yang ditakutkan pada awalnya. Baru-baru ini terbetik berita bahwa Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi menolak menerima pendaftaran cabang lokal PGRI, yang merupakan serikat pekerja guru, dengan alasan bahwa anggota PGRI adalah pegawai negeri dan karena itu wajib menjadi anggota organisasi pegawai negeri Korps Pegawai Negeri Indonesia (KORPRI) (lihat bab 4).

Pengusaha dan juga beberapa serikat pekerja menguatirkan ketentuan yang memperbolehkan setiap kelompok yang terdiri dari 10 pekerja untuk membentuk serikat pekerja. Mereka kuatir kalau ketentuan ini akan menyebabkan munculnya banyak serikat pekerja di satu tempat kerja. Tetapi indikasi yang ada menunjukkan bahwa hal ini tidak menyebabkan banyak masalah sebagaimana yang mula-mula diperkirakan (lihat Bab 4). Pengusaha juga berpendapat bahwa diperkenalkannya undang-undang baru tersebut hendaknya menekankan perlunya serikat pekerja untuk bertindak secara bertanggung jawab dan perlunya penegakan hukum sebagaimana seharusnya.

Undang-Undang Ketenagakerjaan 13/2003

Sewaktu Misi Kontak Langsung ILO pada tahun 1998, Menteri Tenaga Kerja mengumumkan bahwa Pemerintah telah memutuskan untuk menunda diberlakukannya Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 25 Tahun 1997. Tak lama setelah itu, upaya untuk merevisi undang-undang tersebut mulai dilakukan tetapi kemudian diputuskan untuk menyusun undang-undang baru tentang perlindungan tenaga kerja.

Melalui pembahasan yang ekstensif, akhirnya Undang-Undang Ketenagakerjaan yang baru disahkan oleh DPR pada bulan Februari 2003.

Ide di balik undang-undang baru tersebut adalah upaya memodernkan dan memutakhirkan undang-undang yang mencakup sejumlah isu pekerjaan dan hubungan industrial. Undang-undang baru tersebut memberikan kerangka hukum yang menyangkut pengupahan, jaminan sosial, keselamatan dan kesehatan kerja, jam kerja dan hari libur. Undang-undang tersebut mengatur hubungan industrial dan merinci prosedur mengenai bagaimana menangani Perjanjian Kerja Bersama dan Peraturan Perusahaan. Undang-undang tersebut juga berkaitan erat dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Rancangan Undang-Undang Penyelesaian Perselisihan yang saat ini masih dalam pembahasan.

Undang-Undang Ketenagakerjaan meliputi ketentuan-ketentuan tentang:

- ◆ Kesempatan yang setara
- ◆ Pelatihan kerja
- ◆ Penempatan tenaga kerja
- ◆ Penggunaan tenaga kerja warga negara asing
- ◆ Penyandang cacat
- ◆ Anak-anak
- ◆ Jam kerja
- ◆ Keselamatan dan kesehatan kerja
- ◆ Upah
- ◆ Kesejahteraan
- ◆ Hubungan industrial
- ◆ Badan-badan kerjasama bipartit
- ◆ Badan-badan kerjasama tripartit
- ◆ Peraturan-peraturan perusahaan
- ◆ Perjanjian kerja bersama
- ◆ Perselisihan hubungan industrial
- ◆ Pemutusan hubungan kerja
- ◆ Pengawasan ketenagakerjaan
- ◆ Peraturan pidana
- ◆ Sanksi administrasi

Ketika konsultasi dilakukan sebelum undang-undang tersebut diberlakukannya, wakil-wakil dari serikat pekerja menyatakan sejumlah kekhawatiran yang antara lain menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan pemogokan, kontrak kerja yang bersifat sementara, praktik mensubkontrakkan pekerjaan manufaktur ke pihak luar (outsourcing) dan uang pesangon. Pasal-pasal yang mengatur aspek-aspek ini membuat beberapa serikat pekerja tetap merasa tidak puas dengan undang-undang tersebut. Sementara itu, kekhawatiran yang dinyatakan wakil-wakil pengusaha antara lain meliputi pasal-pasal yang mengatur jam kerja malam hari, upah selama pemogokan, cuti panjang selama masa kerja, dan uang penghargaan masa kerja yang harus dibayarkan kepada pekerja yang mengundurkan diri.

Beberapa perubahan yang signifikan dalam penyusunan kata (perubahan editorial) dilakukan selama proses konsultasi. Perubahan-perubahan tersebut mencerminkan tanggapan-tanggapan yang diberikan oleh serikat pekerja dan pengusaha, maupun tanggapan dari ILO.

Contohnya, salah satu isu yang menimbulkan keprihatinan yang besar di kalangan serikat pekerja di sektor publik menyangkut ketentuan rancangan Undang-Undang Ketenagakerjaan yang menetapkan pekerja mana yang boleh atau tidak boleh mogok. Rancangan Undang-undang versi bulan Juni 2002 melarang pemogokan oleh pekerja yang bekerja di sektor-sektor yang mengatur pasokan air, listrik, telekomunikasi, minyak dan gas, pekerja yang bekerja di rumah sakit, pekerja yang bekerja sebagai pemadam kebakaran, pekerja yang bekerja mengatur berfungsinya kereta api dan pintu air. Selain itu, rancangan undang-undang itu juga mengandung ketentuan terbuka, yang mengindikasikan bahwa "perubahan-perubahan yang menyangkut jenis-jenis perusahaan yang dijalankan untuk kepentingan umum sebagaimana disebutkan..... dan jenis-jenis pekerjaan di mana pemogokan harus dibatasi..... wajib ditetapkan..... dengan suatu peraturan pemerintah." Dalam versi terakhir undang-undang, kata-kata tersebut dihapus, dan digantikan dengan pasal yang menetapkan bahwa "pelaksanaan pemogokan yang dilakukan oleh pekerja/buruh dari



perusahaan-perusahaan yang melayani kepentingan umum dan/atau perusahaan-perusahaan yang jenis kegiatannya, bila terputus oleh pemogokan, akan membahayakan hidup manusia, harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu kepentingan umum dan/atau membahayakan keselamatan orang lain.”

Selain rincian dari unsur-unsur tertentu yang terdapat dalam undang-undang tersebut, ada beberapa hal umum yang dikemukakan oleh serikat pekerja dan pengusaha. Yang juga dikuatirkan adalah banyaknya ketentuan yang terdapat dalam rancangan undang-undang, yang memerlukan dikeluarkannya peraturan-peraturan selanjutnya atau keputusan-keputusan menteri, sehingga rincian akhir dari undang-undang tersebut tetap tidak jelas sampai keputusan atau peraturan tersebut dibuat.

Hal lain yang juga menimbulkan kekuatiran adalah banyaknya sanksi administrasi dan hukuman pidana yang digunakan dalam usulan undang-undang tersebut. Sebuah laporan Bank Dunia baru-baru ini memberikan komentar bahwa “penguasa merasa RUU ini terlalu menekankan prosedur pidana bagi pengusaha dalam hal-hal di mana mereka melanggar peraturan, sehingga mereka dapat menjadi sasaran pemerasan oleh pihak ketiga termasuk oleh biro tenaga kerja yang bertanggung jawab terhadap penegakan undang-undang.”⁹

Kekuatiran yang sama juga dinyatakan dalam suatu analisa lain yang dilakukan terhadap rancangan undang-undang yang diusulkan tersebut. Dalam menanggapi undang-undang tersebut, penulis analisa tersebut mengatakan bahwa “sanksi-sanksi yang seberat itu justru akan membuat pejabat lebih enggan menegakkan pelaksanaannya karena mereka merasa bahwa sanksi-sanksi itu tidak sebanding dengan tindak pidana yang dilakukan. Selain itu, peraturan yang sangat ketat sering kali dimanfaatkan oleh pejabat yang korup untuk hal-hal yang tidak dapat dibenarkan, antara lain, untuk meminta suap dalam jumlah besar dari pengusaha dan sebagai imbalannya mereka akan mengambil sikap tutup mata terhadap pelanggaran undang-undang yang dilakukan pengusaha, atau menggunakan sanksi-sanksi tersebut sebagai ancaman terhadap pekerja dan pengurus serikat pekerja yang ingin mereka tindas”¹⁰.

Dalam beberapa hal, Undang-Undang baru tersebut dapat dipandang telah kehilangan kesempatan untuk memodernkan kerangka undang-undang tenaga kerja, yang merupakan salah satu tujuan dari proses reformasi undang-undang tenaga kerja. Proses reformasi tersebut belum secara nyata dapat menyelesaikan kebutuhan untuk merasionalisasikan jaringan undang-undang dan peraturan yang sering kali amat rumit dan membingungkan. Undang-undang Ketenagakerjaan ini menyebabkan dihapusnya sejumlah undang-undang dan peraturan yang telah ada sebelumnya. Tetapi, interpretasi atau penafsiran terhadap 28 pasal dari Undang-undang baru ini masih tergantung pada keputusan menteri lebih lanjut, 12 pasal memerlukan peraturan pemerintah lebih lanjut dan 6 pasal memerlukan keputusan presiden. Karena itu, penafsiran terhadap undang-undang tersebut akan tetap merupakan hal yang rumit. Tetapi bila ditinjau dari segi positifnya, proses penyusunan peraturan pelaksana dapat dipandang sebagai kesempatan untuk melakukan dialog lebih lanjut sehingga aspek-aspek yang dapat menimbulkan pertentangan atau ketidaksepakatan dari undang-undang ini dapat dibereskan.

9 World Bank op cit, p.21

10 Kevin Kolbein, Reformasi Undang-Undang Tenaga Kerja di Indonesia (Labour law reform in Indonesia), makalah untuk Pusat Amerika untuk Solidaritas Tenaga Kerja Internasional (American Center for International Labour Solidarity), 2002

RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

Latar belakang penyelesaian perselisihan di Indonesia

Prosedur yang ada saat ini untuk menyelesaikan perselisihan perburuhan diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1957 yang menetapkan:

- ♦ Supaya pihak-pihak yang berselisih berupaya menegosiasikan suatu penyelesaian;
- ♦ Apabila tidak tercapai kesepakatan, kedua belah pihak dapat menyerahkan perselisihan tersebut kepada seorang arbiter;
- ♦ Apabila perselisihan tidak diserahkan kepada arbiter, salah satu atau kedua belah pihak yang berselisih dapat meminta bantuan seorang konsiliator (seorang pejabat pada Depnakertrans);
- ♦ Apabila perselisihan tersebut tidak terselesaikan melalui mediasi, konsiliator wajib menyerahkan perselisihan tersebut kepada Panitia Daerah Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P4D). P4D adalah badan yang diketuai oleh seorang pejabat Depnakertrans bersama dengan seorang wakil pengusaha dan seorang wakil serikat pekerja;
- ♦ P4D akan berusaha membereskan perselisihan tersebut melalui mediasi dan bila gagal, dapat memutuskan untuk memberikan rekomendasi atau mengeluarkan suatu keputusan yang bersifat mengikat;
- ♦ Suatu keputusan yang bersifat mengikat dari P4D dapat dieksekusi/dipaksakan pelaksanaannya oleh pengadilan bila keputusan itu tidak dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berselisih dalam kurun waktu 14 hari kecuali terhadap keputusan itu diajukan banding kepada Panitia Pusat Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P4P); dan
- ♦ Keputusan P4P bersifat mengikat dan harus dilaksanakan dalam waktu 14 hari kecuali Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi menunda atau membatalkan keputusan tersebut karena alasan-alasan yang berkaitan dengan upaya memelihara ketertiban umum atau untuk melindungi kepentingan negara.

Sistem penyelesaian perselisihan industrial di Indonesia tidak berjalan dengan baik dalam tahun-tahun terakhir ini karena sejumlah alasan yang disebabkan oleh masalah-masalah yang berkaitan dengan panitia penyelesaian perburuhan, yaitu:

- ♦ Tidak adanya kepercayaan terhadap keadilan dan integritas dari prosedur yang digunakan secara keseluruhan;
- ♦ Terlalu berlebihannya beban kerja panitia, terutama untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan kasus-kasus pemutusan hubungan kerja yang jumlahnya mencapai lebih dari 90% dari seluruh kasus yang harus ditangani;
- ♦ Masalah-masalah yang berkaitan dengan susunan panitia. Panitia diketuai oleh seorang wakil dari Depnakertrans padahal seorang pejabat Depnakertrans sudah dilibatkan dalam mediasi kasus.
- ♦ Hingga saat ini, semua wakil pekerja yang duduk di banyak panitia penyelesaian perselisihan perburuhan adalah wakil-wakil yang diangkat dari FSPSI sedangkan wakil-wakil dari serikat pekerja lain tidak diikutsertakan;
- ♦ Adanya campur tangan pemerintah dalam proses penyelesaian perselisihan melalui penggunaan wewenang Menteri untuk menunda atau membatalkan keputusan yang dibuat panitia;
- ♦ Dimungkinkannya gugatan hukum terhadap keputusan panitia melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dan pengadilan-pengadilan yang lebih tinggi tingkatannya;
- ♦ Pengajuan banding dan campur tangan Menteri dipandang sebagai tanda yang menunjukkan tidak adanya kepastian hukum terhadap tindakan hukum, oleh asosiasi usaha hal ini dianggap sangat memprihatinkan.



Ketika Indonesia mulai mengambil langkah untuk membangun kerangka hubungan industrial yang baru, semakin diakui adanya kebutuhan akan suatu sistem yang dapat dipercaya para pihak dan dapat memecahkan perselisihan industrial secara adil, tepat waktu dan tuntas. Dengan latar belakang inilah pemerintah mengusulkan RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang sudah dalam pembahasan sejak 1998. Tujuan utama diusulkannya penyusunan RUU tersebut adalah untuk memberikan cara yang lebih efektif bagi penyelesaian perselisihan industrial “secara sederhana, cepat, adil dan tidak mahal.” Undang-undang baru yang diusulkan tersebut dimaksudkan untuk menggantikan UU no 22 Tahun 1957 dan Uu No 12 Tahun 1964 mengenai Pemutusan Hubungan Kerja di perusahaan-perusahaan swasta.

Usulan RUU tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

Pada saat penulisan laporan ini, pembahasan mengenai isi RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial masih terus berlanjut. Bagaimana tepatnya sifat RUU yang akan disampaikan ke DPR ini masih belum jelas. Secara luas timbul kesepakatan tentang perlunya dikembangkan suatu fokus baru terhadap mediasi, konsiliasi dan arbitrase. Namun hal ini juga memicu munculnya beberapa kekhawatiran karena jang-jangan sifat dari ketentuan-ketentuan RUU ini, terutama yang berkaitan dengan arbitrase dan peran Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial yang diusulkan, justru nantinya praktis akan membatasi hak pekerja untuk melakukan mogok kerja.

Usulan RUU tersebut membagi perselisihan atas empat jenis. Perselisihan hak adalah perselisihan yang timbul “karena hak-hak yang telah ditetapkan dan dijabarkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, perjanjian kerja bersama, kesepakatan bersama atau peraturan perundang-undangan tidak dipenuhi.”

Perselisihan kepentingan adalah perselisihan yang timbul dalam hubungan kerja karena tidak adanya perjanjian “yang berkenaan dengan perumusan dari dan atau penafsiran dari dan atau perubahan terhadap syarat-syarat kerja yang telah ditetapkan dalam perjanjian kerja atau peraturan perusahaan dan atau perjanjian kerja bersama.”

Perbedaan inti antara perselisihan “hak” dan “kepentingan” adalah bahwa perselisihan kepentingan biasanya berkaitan dengan perbaikan standar sedangkan perselisihan hak berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan dari standar yang telah ditetapkan.

Perselisihan yang timbul akibat pemutusan hubungan kerja adalah perselisihan “yang timbul karena tidak adanya kesamaan pendapat mengenai pemutusan hubungan kerja yang dilakukan oleh salah satu pihak.....” Jenis perselisihan keempat yang dicantumkan dalam RUU tersebut berkaitan dengan perselisihan antara serikat pekerja yang beroperasi dalam satu perusahaan yang sama.

Pengadilan Perselisihan Industrial

Dalam pembahasan awal isi RUU, supaya sesuai dengan keinginan untuk mengatasi perselisihan secara “sederhana, cepat dan tidak mahal”, pembahasan difokuskan pada bentuk yang sudah direvisi dari sistem Panitia Perselisihan/Tribunal, tetapi yang dapat menghindari masalah yang berkaitan dengan sistem P4D/P4P. Namun, ketika berlangsung konsultasi tripartit mengenai RUU ini, dilontarkan ide untuk membentuk Pengadilan Perselisihan Industrial dan ide itu mendapat dukungan dari mereka yang terlibat dalam konsultasi tersebut.

RUU yang ada saat ini menetapkan bahwa “Pengadilan Perselisihan Industrial dibentuk di pengadilan negeri dan Mahkamah Agung.” Keanggotaan majelis hakim yang menangani kasus terdiri dari seorang hakim yang mempunyai kualifikasi hukum sebagai hakim dan dua hakim ad hoc yang dipilih dari daftar calon/kandidat yang diserahkan oleh organisasi pengusaha dan organisasi pekerja.

Keputusan membentuk pengadilan baru untuk menangani Perselisihan Industrial, penting bagi kerangka hukum yang baru, telah dikritik oleh beberapa pengamat karena sejumlah alasan, antara lain:

- ♦ Adanya persepsi bahwa pengadilan tidak akan membereskan masalah secara independen. Masalah korupsi dalam lembaga-lembaga peradilan telah diketahui merupakan masalah utama di Indonesia. Karena itulah timbul pertanyaan, apakah struktur yang baru akan lebih dapat dipercaya daripada struktur yang ada saat ini (ini merupakan faktor penting untuk menciptakan kepercayaan pada badan-badan pengadilan yang baru).
- ♦ Kemungkinan biaya yang harus dikeluarkan dan timbulnya kekuatiran kalau-kalau atmosfirnya menjadi terlalu legalistik (beberapa serikat pekerja khawatir bahwa mereka akan berada pada posisi lemah bila harus menghadapi perusahaan yang menggunakan pengacara berpengalaman).
- ♦ Tidak adanya kejelasan apakah pengadilan perselisihan industrial tersebut nantinya akan menjadi pengadilan yang independen atau sepenuhnya digabung atau dipadukan dalam sistem pengadilan yang ada.
- ♦ Bahaya pekerjaan yang 'terlalu berlebihan' yang akan membuat penggunaan pengadilan perselisihan industrial menjadi banyak memakan waktu sehingga kurang efektif.

Proses dialog dan laju reformasi hukum

Perumusan undang-undang ketenagakerjaan yang baru, baik isi maupun penentuan waktunya, berada di tangan Pemerintah Indonesia. Kontribusi ILO berupa saran-saran tentang proses yang harus diikuti, pemberian informasi tentang undang-undang dan sistem ketenagakerjaan di negara lain, bantuan yang berkaitan dengan kepatuhan terhadap standar ketenagakerjaan internasional dan tanggapan terhadap RUU.

Proses awal yang dilakukan bagi pengembangan undang-undang ketenagakerjaan yang baru meliputi konsultasi melalui serangkaian lokakarya tripartit-plus terhadap seluruh RUU. Selain itu, pada tahap-tahap awal dibentuk kelompok tripartit plus penyusun rancangan untuk mengembangkan penyusunan RUU Serikat Pekerja dan undang-undang lainnya.

Suatu studi ILO pada tahap awal proses reformasi undang-undang ketenagakerjaan memberikan tanggapan terhadap proses konsultasi tersebut dengan mengatakan bahwa "hal itu merupakan pendekatan yang amat patut dipuji karena wakil-wakil dari organisasi pengusaha dan pekerja dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya dilibatkan dalam penyusunan undang-undang yang baru. Pendekatan ini sesuai dengan 'cara kerja' Indonesia, yang cenderung menerapkan gaya santai dalam membicarakan hingga tuntas seluruh aspek dari suatu masalah."¹¹

Pada mulanya telah ditetapkan jadwal waktu yang ambisius oleh Depnaker, yang berharap dapat selesai menyusun rancangan undang-undang baru tersebut pada akhir tahun 1998. Tetapi, jadwal tersebut tidak terpenuhi, terutama karena skala RUU tersebut dan kesulitan-kesulitan yang dijumpai dalam proses penyusunannya, kelemahan dalam proses penyusunan kebijakan dan komitmen pejabat-pejabat Depnaker terhadap pekerjaan-pekerjaan yang lain.

Jadi, mula-mula timbul dorongan untuk membuat kemajuan yang cepat dalam upaya reformasi undang-undang ketenagakerjaan. Tetapi kombinasi sejumlah faktor menyebabkan proses tersebut menjadi lamban.

11 Mempermudah Pemahaman Konvensi-Konvensi Dasar ILO (*Demystifying the core conventions of the ILO*), ILO Jakarta, op cit, p.15



Selain faktor-faktor yang tadi telah disebutkan, ketidakpastian politik yang terus berlanjut, perbedaan pendapat yang tajam antara sesama anggota DPR, dan semakin aktifnya lobi pengusaha dan serikat pekerja mengakibatkan proses pembahasan RUU tentang Penyelesaian Perselisihan dan RUU Tenaga Kerja berjalan jauh lebih lambat daripada yang semula direncanakan. Faktor lainnya yang memperlambat proses tersebut adalah masalah praktis yang menyangkut waktu yang diperlukan DPR untuk membahas undang-undang tersebut. Perubahan politik di Indonesia menyebabkan berkembangnya penyusunan undang-undang baru di banyak bagian dari tubuh pemerintah sehingga mengakibatkan pembahasan usulan RUU oleh DPR menjadi tertunda.

Setelah penyusunan RUU tersebut dilanjutkan selama tahun 2001 dan 2002, Pemerintah berharap dapat mengesahkan undang-undang tenaga kerja dan undang-undang perselisihan pada bulan September 2002. Tetapi dengan semakin kuatnya perlawanan yang diberikan oleh serikat pekerja maupun pengusaha terhadap bagian-bagian tertentu dari RUU tersebut, pengesahan kedua RUU tersebut menjadi ditunda lagi. Panitia khusus DPR mempertimbangkan kedua RUU tersebut kemudian mengangkat seorang anggota panitia, Dr. Rekso Ageng Herman, untuk melakukan konsultasi lebih lanjut dengan serikat pekerja dan pengusaha, baik tentang RUU Tenaga Kerja maupun RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Setelah dilakukan serangkaian pembahasan bipartit secara intensif dengan bantuan Dr. Herman, pada awal Februari 2003 dilaporkan bahwa serikat pekerja dan pengusaha yang terwakili dalam pembahasan-pembahasan tersebut mencapai kata sepakat tentang ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam RUU Tenaga Kerja maupun RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Tetapi laporan lain mengatakan bahwa sejumlah serikat pekerja masih menentang bagian-bagian tertentu dari RUU tersebut. Beberapa serikat pekerja mengatakan bahwa mereka tidak mendapat kesempatan untuk terwakili secara layak selama pembahasan RUU tersebut berlangsung.

Akhirnya Pemerintah hanya menyerahkan satu RUU saja, yaitu RUU Tenaga Kerja, kepada DPR dan RUU itu disahkan pada tanggal 25 Februari 2003. Pada bulan April 2003 Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dilaporkan mengatakan bahwa pekerjaan yang menyangkut 40 keputusan menteri dan peraturan yang disebutkan dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan tersebut akan dapat diselesaikan dalam waktu enam bulan.

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi juga mengatakan bahwa RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial diharapkan sudah dapat disahkan paling cepat pada bulan Juni 2003 dan bahwa akan dilakukan konsultasi lebih lanjut tentang RUU tersebut dengan mitra sosial.

Jalannya proses reformasi undang-undang yang begitu lambat telah mendatangkan beberapa kritikan. Tetapi, jelas tidak dapat dipungkiri bahwa proses reformasi tersebut memang menyangkut beberapa masalah besar. Ketika dihadapkan dengan pandangan-pandangan yang kuat dari pihak pengusaha maupun serikat pekerja, pemerintah biasanya menyatakan kesiapannya untuk melakukan dialog dengan maksud untuk mencapai suatu konsensus.



Bab 4

KEBEBASAN BERSERIKAT

Dampak Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21/2000

Ratifikasi Konvensi ILO No 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan terhadap Hak Berorganisasi yang dilakukan pada bulan Juni 1998 serta diberlakukannya Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21/2000 memberikan dampak yang signifikan terhadap gerakan serikat pekerja di Indonesia.

Petunjuk awal akan terjadinya perubahan mulai terasa pada tahun 1998 saat Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (yang di kemudian hari menjadi KSPSI) pecah menjadi dua federasi yang saling bersaing satu sama lain, yaitu FSPSI dan SPSI Reformasi. Dengan semakin meningkatnya kesadaran akan konsep kebebasan berserikat, jumlah federasi serikat pekerja yang terdaftar di tingkat nasional di Departemen Tenaga Kerja. Tetapi hendaknya diperhatikan bahwa kira-kira 30 dari ke 66 federasi tersebut adalah federasi-federasi yang berasosiasi dengan KSPSI atau Konfederasi KSPSI sehingga praktis hampir separuh dari seluruh jumlah federasi tersebut sebenarnya tergabung hanya dalam dua Konfederasi.

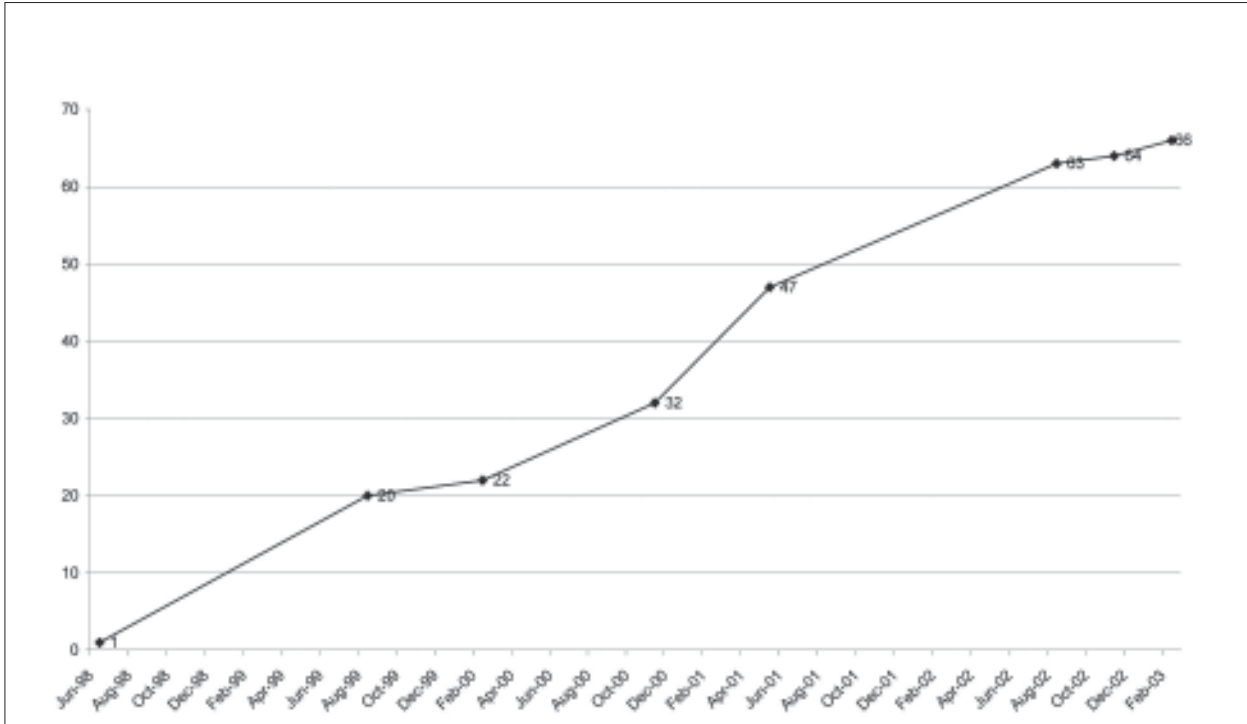
Tabel dua menunjukkan pertumbuhan jumlah federasi serikat pekerja nasional. Dalam periode sejak pertengahan 2001 terdapat penurunan dalam pencatatan federasi serikat pekerja baru. Meskipun pada pertengahan tahun 2001 hingga Februari 2003 tercatat 19 Federasi serikat pekerja baru, mayoritas dari federasi baru tersebut tak lain adalah sektor-sektor dari KSPSI yang tercatat sebagai federasi terpisah setelah terjadinya perubahan dalam struktur FSPSI. (FSPSI sendiri menjadi suatu Konfederasi dari federasi-federasi yang terpisah).

Di samping itu juga terdapat lebih dari 100 serikat pekerja berbasis perusahaan tingkat nasional dan ribuan serikat pekerja independen di provinsi-provinsi. Statistik dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi menyebutkan bahwa jumlah serikat pekerja lokal yang tercatat naik dari 6211 pada bulan Oktober 1999 menjadi 11030 pada bulan Mei 2001. Ini menunjukkan kenaikan sebesar hampir 78%. Tetapi, hal ini mungkin bukan petunjuk yang akurat karena mungkin saja terjadi "perhitungan dua kali" terhadap organisasi-organisasi yang berbeda padahal anggotanya yang sama.

Dulu ada banyak serikat pekerja tempat kerja yang secara otomatis terdaftar pada kantor dinas tenaga kerja setempat dan sering kali tidak dapat diketahui apakah serikat pekerja tersebut benar-benar merupakan organisasi pekerja ataukah hanya organisasi yang ada di atas kerja saja. Masalah ini dalam banyak hal masih ada sampai sekarang.

Meskipun terdapat sejumlah kesulitan dalam menggunakan data nasional, jelaslah bahwa upaya untuk mempromosikan kebebasan berserikat telah menghasilkan suatu tingkat keanekaragaman dalam gerakan serikat yang tidak dijumpai sebelum tahun 1998.

Jumlah Federasi Serikat Pekerja yang Terdaftar dalam kurun waktu 1998-2003



Sumber: Statistik Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Keanggotaan Serikat Pekerja

Perkiraan tingkat dan densitas (kepadatan) keanggotaan serikat pekerja bervariasi secara luas dan hampir semua serikat pekerja tidak mempunyai data yang dapat diandalkan mengenai jumlah anggota yang mereka miliki. Situasi ini menjadi semakin runyam karena banyak serikat pekerja yang memasukkan orang-orang yang tidak membayar iuran anggota maupun melengkapi daftar keanggotaan sebagai "anggota."

Pada tahun-tahun menjelang tahun 1998, FSPSI (yang sekarang bernama KSPSI) mengaku mempunyai anggota sebanyak 2,5 juta orang. Tetapi, beberapa pengamat memperkirakan bahwa jumlah anggota FSPSI tidak pernah melebihi satu juta orang.¹² Meskipun demikian, saat ini KSPSI mengaku mempunyai anggota lebih dari 4.5 juta orang.

Bila jumlah anggota serikat pekerja menurut pengakuan KSPSI, KSPI, dan SBSI digabung dengan jumlah anggota menurut pengakuan serikat pekerja lainnya yang ada sekarang akan diperoleh total anggota pekerja sebanyak lebih dari delapan juta orang. Angka ini merupakan hasil dari upaya verifikasi keanggotaan serikat pekerja yang diselenggarakan oleh Depnakertrans pada awal tahun 2002.

Pada tahun 2002 serikat pekerja yang jumlah anggotanya pernah diverifikasi oleh Depnakertrans diminta untuk "melakukan verifikasi sendiri" terhadap jumlah anggota masing-masing. Sejumlah serikat pekerja menyatakan berkeberatan atas keabsahan verifikasi sendiri tersebut, yang menghasilkan angka-angka berikut:

¹² Fenwick, Lindsey and Arnold, op cit, p.15

	Jumlah anggota
Serikat-serikat pekerja yang tergabung dalam KSPSI	4,576,440
Serikat-serikat pekerja yang tergabung dalam KSPI	1,702,058
SBSI	1,752,000
SPSI Reformasi	75,778
Serikat-serikat pekerja lainnya (14 serikat pekerja)	375,665
Total	8,281,941

Bila benar, angka ini menunjukkan densitas serikat pekerja lebih dari 30% angkatan kerja sektor formal. Tampaknya sangat tidak mungkin bahwa angka ini mencerminkan secara akurat tingkat keanggotaan serikat pekerja, terutama karena banyak serikat pekerja kehilangan anggota dalam jumlah besar selama masa krisis dan semasa terjadinya kelesuan ekonomi yang menimpa banyak sektor tahun 2001.

Sebuah makalah yang disajikan di suatu seminar ILO pada tahun 1999 memperkirakan densitas serikat pekerja di Asia Tenggara. Dalam makalah tersebut disebutkan bahwa densitas serikat pekerja di Indonesia adalah 2,7% di luar keanggotaan serikat pekerja dalam pelayanan publik dan pelayanan sipil. Laporan Pembangunan Manusia Human Development Report) yang dikeluarkan UNDP tahun 2002 memberikan angka 3% dari keanggotaan serikat pekerja di Indonesia sebagai persentase dari angkatan kerja non pertanian. Kendati demikian, dasar atau basis statistik yang digunakan untuk menghasilkan kedua angka tersebut tidaklah jelas.

Apapun angka total keanggotaan serikat pekerja secara keseluruhan, angka tersebut tampaknya secara pasti menunjukkan bahwa aktivisme serikat pekerja telah mengalami peningkatan. Ada laporan-laporan yang secara teratur muncul di surat kabar tentang pekerja yang menuntut hak untuk membentuk serikat pekerja. Meskipun demikian tidaklah mungkin untuk mengatakan secara definitif apakah kenaikan dalam kegiatan serikat pekerja dan jumlah serikat pekerja lokal sejalan dengan kenaikan senada dalam total keanggotaan serikat pekerja. Mengingat sulitnya kondisi ekonomi selama bagian terbesar dari lima tahun terakhir ini, sepertinya tidak mungkin bila jumlah anggota serikat pekerja secara keseluruhan lebih tinggi dari daripada jumlah sebelum tahun 1998. Banyak dari sektor-sektor yang paling terpengaruh oleh kelesuan ekonomi adalah sektor-sektor di mana keanggotaan serikat pekerja amat tinggi (tekstil, elektronik, pengolahan kayu).

Keterwakilan serikat pekerja

Perubahan dalam dunia serikat pekerja di Indonesia dengan cepat menimbulkan pertanyaan mengenai serikat pekerja mana yang paling mewakili pekerja. Masalah keterwakilan ini terasa relevan baik dalam kaitannya dengan struktur perundingan dalam perusahaan maupun dalam kaitannya dengan keikutsertaan serikat pekerja dalam struktur tripartit.

Sementara jumlah serikat pekerja baru di Indonesia meningkat, pengusaha menjadi semakin prihatin pada dampak, baik yang aktual maupun yang mungkin terjadi, terhadap pengaturan perundingan yang ada saat ini. Pada saat yang sama, struktur tripartit yang sebelumnya hanya mencakup wakil-wakil serikat pekerja dari FSPSI, semakin berkurang legitimasinya sementara serikat-serikat pekerja baru terus menekan untuk menempatkan wakil-wakil mereka dalam struktur-struktur tersebut.

Multi serikat pekerja dan dampaknya terhadap hubungan industrial bipartit

Setelah diperkenalkannya Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21 Tahun 2000, ada banyak diskusi mengenai kemungkinan berkembangnya lingkungan multi serikat pekerja di tempat kerja dan kriteria apa yang harus dipakai untuk menetapkan aturan perundingan dalam situasi seperti itu. Pengusaha terutama mengeluh karena tidak ada cara yang efektif untuk menentukan serikat pekerja mana yang paling pantas mewakili pekerja untuk melakukan perundingan dengan pengusaha bila terdapat lebih dari satu serikat pekerja dalam satu perusahaan.

Meskipun telah banyak yang dikatakan tentang perkembangan multi serikat pekerja di tingkat tempat kerja, terbatasnya penelitian yang ada menunjukkan bahwa masalah multi serikat pekerja mungkin bukan merupakan masalah sebesar yang selama ini digembar-gemborkan. Dalam suatu studi terhadap 47 perusahaan selama bulan Oktober-November 2001, 39 diantaranya mempunyai serikat pekerja, hanya 3 yang melaporkan adanya lebih dari satu serikat pekerja. Adanya lebih dari satu serikat, hanya 3 yang melaporkan adanya lebih dari satu serikat pekerja. Adanya lebih dari satu serikat pekerja di perusahaan-perusahaan tersebut sepertinya tidak menjadi masalah besar karena tampaknya serikat-serikat pekerja tersebut memiliki pengaruh sendiri-sendiri terhadap divisi-divisi yang berbeda dari perusahaan-perusahaan tersebut.¹³

Konsultasi dengan APINDO selama persiapan studi ini juga menunjukkan bahwa perkembangan multi serikat pekerja di tempat kerja ternyata tidaklah terlalu menguatirkan seperti yang selama ini ditakuti. Tetapi bukti lain menunjukkan bahwa situasi multi serikat pekerja semakin lama menjadi semakin umum sekalipun situasi itu tidak menjadi masalah besar. Dalam menanggapi kekhawatiran mengenai hal ini, Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 mencoba memberikan suatu perumusan untuk menangani situasi-situasi di tempat kerja dengan multi serikat pekerja maupun untuk secara umum mengatur perjanjian kerja bersama. Undang-Undang tersebut mengatakan bahwa bila terdapat lebih dari satu serikat pekerja di suatu perusahaan, serikat pekerja yang berhak mewakili pekerja dalam menegosiasikan perjanjian bersama adalah serikat pekerja yang anggotanya lebih dari 50% dari seluruh jumlah pekerja yang terdapat di perusahaan yang bersangkutan.

Apabila terdapat lebih dari satu serikat pekerja di suatu perusahaan tetapi tidak satu serikat pekerja pun mempunyai anggota lebih daripada 50% dari seluruh jumlah pekerja di perusahaan tersebut, maka serikat-serikat pekerja yang ada dapat membentuk suatu koalisi. Apabila koalisi yang terbentuk berhasil mewakili lebih dari 50% dari seluruh jumlah pekerja di perusahaan tersebut, maka serikat-serikat pekerja yang ada dapat membentuk suatu koalisi. Apabila koalisi yang terbentuk berhasil mewakili lebih dari 50% dari seluruh jumlah pekerja yang ada di perusahaan tersebut, maka koalisi tersebut berhak mewakili pekerja dalam menegosiasikan suatu perjanjian bersama. Dalam hal seperti ini, serikat-serikat pekerja yang terlibat wajib membentuk suatu tim negosiasi yang anggota-anggotanya ditetapkan menurut proporsi jumlah anggota yang dimiliki masing-masing serikat pekerja.

Meskipun undang-undang yang baru tersebut berupaya menyodorkan jalan keluar untuk mengatasi masalah ini, banyak serikat pekerja minoritas yang mungkin tidak puas dengan ketentuan-ketentuan tersebut. Argumentasi mereka, antara lain, adalah bahwa ketentuan tersebut dapat mengakibatkan serikat pekerja dengan jumlah anggota yang signifikan tidak mempunyai hak untuk dilibatkan atau diajak berkonsultasi untuk menegosiasikan suatu perjanjian bersama. Misalnya, bila keanggotaan satu serikat pekerja mencapai 51% dari seluruh jumlah pekerja di perusahaan sementara serikat pekerja lainnya mempunyai anggota sebanyak 49% dari seluruh jumlah pekerja yang ada, maka serikat pekerja dengan anggota sebanyak 49%

13 SMERU, op cit, p.45



tetap tidak mempunyai hak hukum untuk berpartisipasi dalam menegosiasikan suatu perjanjian bersama atau untuk diajak berkonsultasi selama proses negosiasi.

Tidak adanya penjelasan lebih awal mengenai hak runding dalam situasi multi serikat pekerja merupakan suatu masalah. Undang-undang Serikat Pekerja/Buruh No 21 Tahun 2000 mengatakan bahwa serikat pekerja yang mempunyai nomor pencatatan berhak menegosiasikan suatu perjanjian kerja bersama dengan pihak manajemen dan mewakili pekerja/buruh dalam penyelesaian perselisihan industrial. Banyak serikat pekerja kecil yang baru didirikan melihat hal ini sebagai upaya untuk melegitimasikan hak mereka untuk mencoba mendapatkan suatu perjanjian bersama. Tetapi Undang-undang Serikat Pekerja mengatakan bahwa pelaksanaan hak untuk menegosiasikan suatu perjanjian bersama “wajib dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku” dan dengan demikian, mungkin di masa yang akan datang, ketentuan-ketentuan dari Undang-Undang Ketenagakerjaan akan memberikan pedoman praktis dalam hal ini.

Ada sejumlah kasus di mana serikat pekerja besar yang sudah mapan mengeluhkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan serikat pekerja yang lebih kecil, yang mereka katakan dapat mengganggu stabilitas hubungan industrial. Dalam sejumlah kecil perkara terjadi benturan fisik antara serikat pekerja “lama” dan serikat pekerja “baru” meskipun terdapat laporan bahwa federasi-federasi besar berusaha mencegah dan mengurangi kemungkinan terjadinya insiden seperti itu.

Serikat pekerja yang lebih kecil sering kali mengeluh bahwa mereka tidak dapat memperoleh hak runding sekalipun mereka telah membentuk serikat pekerja di tempat kerja dan telah mencatatkan keberadaan organisasi-organisasi ini pada Departemen Tenaga Kerja. Mereka mengatakan bahwa kolusi antara pengusaha dan serikat pekerja yang sudah mapan mempersulit serikat pekerja baru untuk berorganisasi meskipun ada ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang secara teori memberikan hak ini.

Ketentuan-ketentuan dari usulan undang-undang tersebut mungkin hanya memberikan solusi sebagian terhadap masalah-masalah tersebut dan dampak praktis dari undang-undang tersebut perlu dimonitor secara ketat.

Penghalang kebebasan berserikat

Meskipun perubahan-perubahan positif telah terjadi dalam tahun-tahun terakhir ini, masih terdapat beberapa penghalang yang signifikan terhadap kebebasan berserikat. Dalam survei tahunannya mengenai hak serikat pekerja untuk tahun 2002, ICFTU mengatakan bahwa “meskipun pembatasan-pembatasan yang paling mengekang hak serikat pekerja telah disingkirkan, ada banyak pembatasan lain yang masih belum disingkirkan.”¹⁴ Laporan ICFTU tersebut mendokumentasikan sejumlah kasus di mana mereka mengatakan bahwa hak serikat pekerja telah dilanggar. Banyak serikat pekerja yang terus mengeluhkan kegiatan-kegiatan yang menghalangi upaya yang mereka lakukan untuk berserikat dan mewakili pekerja. Berikut ini diberikan rangkuman beberapa masalah yang oleh serikat pekerja dianggap sebagai penghalang kebebasan berserikat:

Hal-hal yang menghalangi perkembangan serikat pekerja di tempat kerja

Serikat pekerja sering kali mengeluhkan tindakan-tindakan yang diambil oleh manajemen perusahaan untuk membatasi kemampuan mereka untuk berorganisasi di tempat kerja. Mereka mengatakan, taktik-taktik yang digunakan pengusaha antara lain meliputi pemecatan aktivis serikat pekerja, penurunan jabatan, pemutasian

14 International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), Survei Tahunan Hak Serikat Pekerja (*Annual Survey of Trade Union Rights, 2002*)

atau pemindahan aktivis serikat pekerja ke tempat kerja lain dan dalam beberapa hal melaporkan aktivis serikat pekerja kepada polisi. Dalam beberapa peristiwa ada pula pekerja yang terlibat dalam kegiatan serikat pekerja yang dipanggil ke kantor polisi untuk diinterogasi mengenai kegiatan-kegiatan yang mereka lakukan.

Selama proses negoasisi dengan pengusaha, serikat pekerja juga dapat menghadapi masalah lain. Terdapat laporan-laporan yang mengatakan bahwa dalam beberapa negosiasi, personil militer duduk bersama pihak manajemen selama negosiasi berlangsung. Tidaklah mengherankan bila hal ini dipandang oleh serikat pekerja sebagai taktik intimidasi.

Selain itui juga terdapat keluhan tentang pengusaha yang mencoba memberikan pengaruh negatif terhadap serikat pekerja di tempat kerja dan beberapa pengusaha bahkan membentuk sendiri serikat pekerja yang dikendalikan oleh manajemen perusahaan sebagai cara untuk memecah-belah pekerja dan membuat mereka enggan bergabung dengan serikat pekerja baru yang sedang berkembang.

Pendaftaran/pemberitahuan serikat pekerja

Bab 5 Undang-undang Serikat Pekerja/Buruh No. 21 Tahun 2000 mengatur pemberitahuan dan pencatatan keberadaan sebuah serikat pekerja. Pada saat didirikan, suatu serikat pekerja, federasi atau konfederasi serikat pekerja harus memberikan surat pemberitahuan tentang keberadaannya kepada instansi pemerintah setempat yang bertanggungjawab terhadap urusan-urusan ketenagakerjaan. Surat pemberitahuan tersebut harus dilampiri daftar berisi nama-nama anggota pendiri dan pengurus serikat pekerja yang bersangkutan beserta salinan anggaran dasarnya. Instansi pemerintah setempat harus membuat dan menyimpan catatan tentang serikat pekerja, federasi atau konfederasi serikat pekerja yang telah memenuhi syarat-syarat yang diperlukan dan harus memberikan nomor pencatatan kepada serikat pekerja, federasi dan konfederasi yang bersangkutan dalam kurun waktu 12 hari kerja sejak diterimanya pemberitahuan tersebut. Apabila suatu serikat pekerja tidak memenuhi syarat-syarat yang diminta, alasan penundaan pencatatan serikat pekerja tersebut dan alasan tidak diberikannya nomor pencatatan kepada serikat pekerja yang bersangkutan harus diberitahukan dalam waktu 14 hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari serikat pekerja tersebut.

Sewaktu proses pembahasan undang-undang serikat pekerja berlangsung, beberapa serikat pekerja mengeluhkan adanya kebutuhan untuk melakukan pendaftaran. Beberapa organisasi serikat pekerja yang usianya lebih muda berpendapat bahwa pejabat dinas tenaga kerja setempat menganakemaskan serikat pekerja yang sudah sejak lama terbentuk dan cenderung mempersulit serikat pekerja baru yang ingin mendaftar. Akhirnya, untuk menampung keluhan ini, perumusan kata dalam undang-undang tersebut diubah sehingga kata "pendaftaran" diganti menjadi 'pemberitahuan dan pencatatan.'

Beberapa keluhan yang disampaikan oleh serikat pekerja berkaitan dengan kesulitan-kesulitan yang mereka alami dalam proses pemberitahuan/pencatatan, khususnya bagi serikat pekerja yang usianya lebih muda. SBSI berulang kali menyatakan mengalami masalah-masalah seperti itu; begitu pula halnya dengan beberapa organisasi serikat pekerja lain yang usianya lebih muda. Suatu masalah yang menyangkut pencatatan serikat pekerja di sektor pendidikan juga dilaporkan dalam studi ini, tepatnya pada bagian yang membahas kebebasan berserikat di sektor publik.

Pemotongan iuran serikat pekerja

Hingga tahun 1996 iuran keanggotaan serikat pekerja yang dipotong oleh pengusaha dikirim langsung ke serikat pekerja nasional. Sistem ini kemudian diubah dan sebagaimana besar serikat pekerja sekarang mempunyai prosedur yang menetapkan serikat pekerja di tempat kerja untuk memegang iuran keanggotaan menurut proporsi yang ditetapkan dan serikat pekerja di tempat kerja tersebut kemudian melakukan pengiriman uang ke struktur serikat pekerja di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten.



Beberapa serikat pekerja yang baru terbentuk mengeluh bahwa pemotongan iuran keanggotaan serikat pekerja secara otomatis oleh pengusaha, yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *check off*, hanya menguntungkan serikat pekerja yang sudah mapan dan sudah lama beroperasi di perusahaan.

Mereka juga mengeluhkan sikap pengusaha yang sangat enggan memperluas fasilitas *check off* kepada organisasi serikat pekerja yang baru terbentuk. Di samping itu juga dijumpai adanya keluhan bahwa dalam beberapa kasus, iuran serikat pekerja dipotong dari upah pekerja yang bukan anggota KSPSI dan kemudian dibayarkan kepada KSPSI.¹⁵

Pembatasan-pembatasan yang membatasi wilayah organisasi serikat pekerja

Pada tahun 2001 Gubernur Jakarta mengeluarkan surat edaran yang melarang petugas penjaga keamanan yang dipekerjakan di tempat-tempat komersial untuk bergabung dengan serikat pekerja. Padahal staf penjaga keamanan yang dikenal dengan singkatan SATPAM (satuan pengamanan) tersebut mewakili kelompok besar pekerja dan dalam banyak perusahaan mereka telah bergabung dengan serikat pekerja. Gaji mereka dibayar oleh perusahaan-perusahaan swasta.

Keterlibatan militer dan polisi dalam hubungan industrial

Keterlibatan polisi dan militer secara berulang kali dalam hubungan industrial tercatat dalam sejarah Orde Baru. Ketika timbul perbedaan antara pekerja dan pengusaha, terlalu sering pengusaha beraksi dengan memanggil aparat keamanan setempat yang mempunyai reputasi menggunakan kekerasan untuk memberangus protes pekerja. Selama ini sudah menjadi praktik umum, dan praktik itu masih terus berlangsung hingga sekarang, bagi perusahaan-perusahaan di Indonesia untuk menyewa satu unit personil polisi atau militer setempat bila mereka berpendapat memerlukan bantuan khusus pengamanan.

Keterlibatan militer dalam proses hubungan industrial juga dapat dilakukan melalui cara lain. Banyak perusahaan memanfaatkan mantan pejabat militer sebagai manajer personalia. Militer juga dulu (dan sampai sekarang pun masih) mempunyai kepentingan keuangan secara langsung dalam banyak perusahaan. Hal ini membuat militer mempunyai tambahan kepentingan untuk memastikan supaya produksi tidak terganggu. Karena itu, pekerja melihat polisi dan militer tidak sebagai suatu kekuatan yang independen, tetapi sebagai pendukung pengusaha.

Dalam kurun waktu sejak tahun 1998 tampaknya terjadi pengurangan secara signifikan dalam tingkat keterlibatan polisi atau militer selama perselisihan-perselisihan perburuhan, meskipun ada laporan-laporan tentang keterlibatan yang tidak semestinya dari sebagian aparat militer/kepolisian. Selama berlangsungnya perselisihan industrial di Hotel Shangri-la yang banyak mendapat sorotan, serikat pekerja hotel tersebut menuduh polisi tidak becus dalam pekerjaannya dan melakukan serangan yang semestinya tidak perlu dilakukan terhadap pekerja yang mogok. Selain itu di koran-koran juga sangat sering muncul berita dari berbagai tempat di Indonesia mengenai bentrokan yang terjadi dengan aparat keamanan sewaktu pekerja sedang melakukan aksi protes.

Pengusaha mengatakan bahwa protes-protes yang dilakukan pekerja kadang-kadang melampaui garis batas antara kebebasan berkumpul di satu sisi dan mencampuri hak orang lain di sisi lain. Sepanjang tahun 2000 dan 2001, sejumlah protes berakhir dengan bentrokan hebat antara polisi dan pemrotes ketika kelompok pekerja/aktivis berusaha memasuki tempat kerja yang bukan tempat kerja mereka untuk mendorong pekerja di tempat kerja tersebut untuk ikut bergabung dalam protes yang mereka lancarkan. Dalam kondisi-kondisi seperti ini satpam pabrik sering kali meminta bantuan polisi sehingga mengakibatkan timbulnya bentrokan

15 ICFTU, op cit

antara pemrotes dan polisi. Pembicaraan tripartit dapat memberikan cara-cara yang berguna untuk membahas beberapa masalah yang berkaitan dengan hak atas kebebasan berkumpul dan isu ketertiban umum dengan tujuan mencari jalan untuk mencoba menghindari bentrokan selama protes berlangsung serta menghindari keterlibatan aparat keamanan.

Dengan latar belakang perubahan yang terjadi dalam kerangka hukum yang mengatur hubungan industrial dan ketidakpastian di kalangan aparat keamanan mengenai berubahnya peran yang mereka miliki, ILO mencoba untuk mengikutsertakan militer dan polisi dalam upaya-upaya awal untuk mensosialisasikan konvensi-konvensi dasar ILO. Selama tahun 1999-2000, ILO menyelenggarakan serangkaian konsultasi yang melibatkan Depnakertrans, Angkatan Darat dan Kepolisian. Maksud dari konsultasi-konsultasi tersebut adalah untuk mulai membicarakan peran polisi dan militer dalam hubungannya dengan masalah keterlibatan umum. Dalam kurun waktu 1999 dan 2000, personil militer dan personil berpartisipasi dalam sejumlah 'kegiatan peningkatan kesadaran.'

Lebih pada waktu akhir-akhir ini ILO telah mengembangkan suatu proyek untuk memberikan pelatihan lebih lanjut kepada polisi mengenai perkembangan-perkembangan dalam undang-undang dan hak-hak ketenagakerjaan serta penanganan perselisihan industrial. Bila perselisihan industrial terjadi, polisi tetap saja dipanggil untuk mengambil tindakan. Panggilan tersebut biasanya datang dari pengusaha atau pejabat pemerintah. Polisi mengatakan bahwa panggilan-panggilan tersebut biasanya berkaitan dengan kekhawatiran tentang kerusakan harta benda atau ancaman terhadap ketertiban umum tetapi tindakan yang diambil oleh polisi dapat mengarah pada kritis terhadap perilaku atau campur tangan polisi yang tidak sepatutnya dalam perselisihan industrial.

Program pelatihan yang dirumuskan oleh ILO bertujuan supaya pejabat POLRI mengetahui perkembangan-perkembangan terakhir baik di tingkat internasional maupun nasional di bidang ketenagakerjaan dan hak-hak pekerja serta untuk mengembangkan pemahaman yang lebih luas tentang hak-hak tersebut.

Hendaknya diingat bahwa POLRI sudah tidak lagi merupakan bagian dari TNI. Pemisahan POLRI dari TNI dan peran polisi diatur dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang POLRI.

Serangan fisik terhadap pekerja

Meskipun tingkat campur tangan polisi dan militer dalam perselisihan perburuhan telah berkurang, ada sejumlah kasus di mana "kekuatan ketiga" melakukan kekerasan terhadap pekerja yang mogok dan aktivis serikat pekerja. Kasus yang paling mengganggu melibatkan pembunuhan dua pekerja yang mogok pada perusahaan pemasok pelapis jok mobil, PT Kadera. Pada tanggal 16 Maret 2001, tiga ratus karyawan PT Kadera melakukan demonstrasi dan pemogokan menuntut kenaikan upah.

Mereka berdiri di depan pabrik selama malam hari dan pada malam tanggal 29 Maret, mereka diserang oleh kira-kira 500 laki-laki yang tidak diketahui identitasnya. Para penyerang datang dengan bis dan membawa tongkat/batang besi, botol kaca, clurit, pisau, dan bahan peledak. Dalam kekerasan yang selanjutnya terjadi, seorang pekerja yang mogok terbunuh oleh ledakan dan seorang pekerja lainnya tewas tusukan pisau beberapa hari kemudian.

Terdakwa utama yang diyakini sebagai otak di balik serangan tersebut adalah kepala personalia perusahaan tersebut. Ia dihukum penjara selama tiga bulan 15 hari sesuai Pasal 335 KUHP karena menghasut pihak lain untuk melakukan perbuatan yang tidak menyenangkan terhadap pihak ketiga. Tujuh dari para penyerang tersebut juga dijatuhi hukuman penjara, tetapi proses penyelidikan dan persidangan pengadilan tersebut mendapat banyak kecaman. Hukuman yang dijatuhkan dirasa tidak mencerminkan besarnya tingkat kejahatan yang dilakukan.



Dalam suatu insiden lain di bulan Mei 2001, seorang pengurus serikat pekerja di suatu pabrik di Serang, Jawa Barat, diserang oleh segerombolan laki-laki bersenjata clurit ketika pengurus itu sedang dalam perjalanan pulang ke rumah. Pengurus serikat pekerja itu dirawat di rumah sakit selama seminggu dan tidak dapat bekerja selama sebulan. Orang-orang yang menyerangnya tidak mengatakan apa-apa dan tidak berusaha merampoknya tetapi serangan itu terjadi tak lama setelah pengurus serikat pekerja tersebut dikutip di koran membeberkan pelecehan buruh yang terjadi di pabrik-pabrik setempat. Dalam kasus serupa di Malang, Jawa Timur, seorang aktivis itu ditangkap karena tuduhan-tuduhan yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan keserikatpekerjaan.

Di samping itu juga terdapat sejumlah kasus di mana preman digunakan untuk mengintimidasi pekerja yang aktif dalam kampanye serikat pekerja atau untuk mencampuri tindakan protes yang dilakukan pekerja.

Penggunaan tuntutan pidana terhadap aktivis serikat pekerja

Dalam sejumlah kasus aktivis serikat pekerja ditahan dan dituduh melakukan tindak pidana berdasarkan KUHP padahal kegiatan-kegiatan yang menyebabkan dikenakannya tuduhan tersebut tampaknya berkaitan dengan kegiatan masing-masing individu sebagai aktivis serikat pekerja. Pasal 335 KUHP melarang 'perbuatan yang tidak menyenangkan terhadap orang lain' dan ini dapat ditafsirkan secara luas.

Dalam suatu perkara seperti itu, pada tahun 2001 seorang aktivis serikat buruh perempuan, Ngadinah, ditangkap tak lama setelah diwawancarai di televisi, di mana dalam wawancara tersebut ia memberikan komentar tentang majikannya, seorang kontraktor untuk suatu perusahaan multinasional yang terkenal. Dua hari kemudian ia ditangkap dan dituduh melakukan tindak pidana yang diduga terjadi dalam suatu perselisihan industrial sembilan bulan sebelumnya. Ngadinah ditahan di penjara perempuan di Tangerang selama enam minggu dan dijerat dengan pasal 335. Ia beberapa kali menolak dikeluarkan dari penjara dengan jaminan sampai dakwaan terhadapnya akhirnya dibatalkan.

Kasus seperti itu merupakan contoh bagaimana undang-undang pidana dapat menerobos masuk ke dalam isu-isu perburuhan yang sedikit hubungannya dengan kriminalitas. Namun, tampaknya kasus-kasus seperti itu lebih berkaitan dengan situasi setempat daripada dengan kebijakan nasional. Sebenarnya, dalam beberapa kasus, Menteri telah mencoba turun tangan untuk membantu terdakwa.

Tindakan-tindakan hukum lainnya

Suatu perselisihan yang banyak mendapat sorotan dan melibatkan pekerja di hotel Shangri La di Jakarta mulai mencuat pada bulan September 2000 setelah terjadi kegagalan negosiasi mengenai syarat-syarat perjanjian bersama. Skorsing yang dijatuhkan terhadap seorang wakil serikat pekerja menyebabkan perselisihan yang panjang dan sengit, yang melibatkan pemecatan anggota serikat pekerja dan tuntutan ganti rugi atas kerusakan yang timbul terhadap pengurus serikat pekerja. Pemecatan tersebut menjadi subyek pengajuan banding secara hukum yang dibalas lagi dengan pengajuan banding ke tingkat yang lebih tinggi sampai Mahkamah Agung pada bulan Desember 2002 menguatkan keputusan pemecatan tersebut.

Pada bulan November 2001, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memerintahkan tujuh pengurus serikat pekerja untuk membayar ganti rugi sebesar \$2,2 juta atas rusaknya reputasi, rusaknya fasilitas hotel dan kerugian yang diderita akibat penutupan hotel. Pada bulan Juni 2002, Komite ILO tentang kebebasan Berserikat mencatat "menyesalkan Pemerintah yang tidak memberikan informasi apapun mengenai putusan ganti rugi sebesar \$2 juta yang dijatuhkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dalam kaitan ini Komite harus mengingatkan kembali bahwa Komite selalu mengakui hak mogok para pekerja dan organisasi mereka sebaagi cara yang sah untuk membela kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial mereka."

IUF, Federasi Serikat Pekerja Global yang merupakan federasi tempat serikat pekerja hotel tersebut berasosiasi berargumentasi bahwa penggunaan tuntutan perdata untuk mengintimidasi pekerja supaya tidak melaksanakan hak kebebasan berserikat yang mereka miliki merupakan pelanggaran terhadap Konvensi ILO No 87 dan 98. Selanjutnya disepakati penyelesaian perselisihan yang mencakup keputusan di mana pihak hotel tidak jadi melakukan tindakan hukum dan meminta kerugian.

Kebebasan berserikat di sektor pelayanan sipil dan publik

Pegawai negeri dan karyawan badan usaha milik Negara (BUMN) telah diwajibkan selama bertahun-tahun untuk menjadi anggota asosiasi pegawai negeri, yaitu KORPRI atau Korps Pegawai Negeri. Sebelum tahun 1998, KORPRI mempunyai hubungan yang erat dengan partai GOLKAR yang saat itu berkuasa. Waktu itu KORPRI tidak berfungsi sebagai serikat pekerja, tetapi sekarang KORPRI terdaftar sebagai serikat pekerja meskipun peran dan kegiatannya yang berkaitan dengan anggota dan manajemen tampaknya tidak berubah.

Pada tahun 1999 perubahan-perubahan dalam anggaran dasar KORPRI membuat pegawai BUMN tidak lagi bernaung di bawah KORPRI. Akibatnya, banyak serikat pekerja baru bermunculan di perusahaan-perusahaan milik Negara. Kelompok-kelompok besar pekerja, seperti yang terdapat dalam perusahaan listrik nasional, PLN, PT Pos Indonesia (badang usaha milik Negara yang membeirkan pelayanan pos) dan perusahaan telekomunikasi Indosat, membentuk serikat pekerja independen sebelum tahun 1945, kembali mendirikan serikat pekerja di luar kendali KORPRI.

Situasi yang menyangkut kebebasan berserikat dalam pelayanan sipil masih tidak jelas. Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21/2000 mengatakan bahwa "pegawai negeri mempunyai kebebasan berserikat dan hak berorganisasi" dan mengindikasikan bahwa implementasi hak-hak tersebut harus diatur oleh suatu undang-undang tersendiri. Tetapi sampai sejauh ini masih belum ada proposal untuk undang-undang terpisah.

Keputusan Presiden No 26 Tahun 2000 menyebutkan bahwa seluruh pegawai negeri adalah anggota KORPRI dan bertanggung jawab membayar iuran kepada KORPRI. Tampaknya hal ini menunjukkan bahwa pegawai negeri tetap wajib menjadi anggota KORPRI dan pemotongan iurang KORPRI dari gaji pegawai negeri secara otomatis tetap terus dijalankan.

Guru dikategorikan sebagai pegawai negeri dan arena itu wajib menjadi anggota KORPRI. Tetapi guru juga mempunyai organisasi sendiri, yaitu PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia). Secara tradisional, organisasi ini berperan sebagai unit administrative dan professional dari sistem pendidikan dan hingga akhir-akhir ini tidak mempunyai fungsi serikat pekerja yang signifikan. Tetapi, PGRI telah mengambil keputusan untuk menjadi federasi serikat pekerja dan sudah terdaftar sebagai federasi pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. PGRI saat ini mendapat bantuan pembangunan kapasitas dari Federasi Serikat Pekerja Global Education International.

PGRI baru-baru ini mengalami masalah sehubungan dengan penafsiran Undang-undang Serikat Pekerja/Buruh No 21 Tahun 2000. PGRI mengalami masalah di Jawa Tengah ketika mencoba mendaftarkan diri sebagai serikat pekerja pada kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi setempat. Setelah peristiwa itu, PGRI meminta penjelasan dari Depnakertrans. PGRI mengatakan, mereka telah diberitahu bahwa hak pegawai negeri untuk berserikat masih belum diatur sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21 Tahun 2000. Karena KORPRI menetapkan bahwa semua pegawai negeri secara otomatis menjadi anggota KORPRI, maka kantor dinas tenaga kerja setempat tidak dapat mendaftarkan PGRI sebagai serikat pekerja bagi para anggotanya yang adalah juga pegawai negeri (yang jumlahnya amat besar, yaitu yang menurut PGRI mencapai 1,5 juta orang).



Kebebasan berserikat dan organisasi pengusaha

Meskipun sebagian besar pelanggaran terhadap kebebasan berserikat menimpa serikat pekerja, hak asasi yang dimiliki pengusaha untuk berserikat juga tidak boleh diabaikan. Semasa Orde Baru, Apindo mengalami berbagai pembatasan dalam menjalankan perannya.¹⁶ Tetapi, konsultasi yang dilakukan dengan Apindo baru-baru ini agaknya menunjukkan bahwa mereka umumnya puas dengan kemampuan yang mereka miliki saat ini untuk berorganisasi dan melakukan kegiatan-kegiatan mereka. Namun ada kalanya sewaktu terjadi perselisihan dan saat pembahasan tentang upah minimum, pengusaha menyatakan kekuatirannya terhadap taktik yang digunakan oleh serikat pekerja.

16 Survei acuan dasar terhadap APINDO, op cit, hal.1



Bab 5

PERUNDINGAN BERSAMA

Latar Belakang

Pada tahun 1956, Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No 98 tentang Hak Berorganisasi dan Berunding Bersama. Meskipun undang-undang yang ada sekarang menyatakan perlunya dilakukan pendekatan bipartit dan tripartit terhadap perundingan bersama daripada mencoba menyelesaikan masalah melalui pengadilan, undang-undang dan praktik lain yang berkembang semasa Orde Baru bersifat sangat membatasi tingkat perundingan bersama. Terutama, pembatasan-pembatasan terhadap keserikatpekerjaan yang independen dan keterlibatan militer dalam masalah-masalah ketenagakerjaan berarti bahwa hak berunding bersama secara efektif masih tetap dibatasi. Pada bulan Juni 1997, suatu laporan Komite Ahli ILO tentang Pelaksanaan Konvensi dan Rekomendasi "mengamati dengan keprihatinan yang mendalam bahwa ketimpangan-ketimpangan antara Konvensi di satu sisi dan undang-undang dan praktik nasional di sisi lain telah berlangsung terus selama bertahun-tahun."

Salah satu tujuan proses reformasi undang-undang ketenagakerjaan yang mulai tahun 1998 adalah untuk menstimulir perundingan bersama antar mitra sosial. Ditampungnya hak-hak baru terhadap kebebasan berserikat dalam Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21 Tahun 2000, upaya untuk menghentikan keterlibatan militer dalam hubungan industrial dan langkah-langkah lain dimaksudkan untuk menciptakan iklim yang akna memungkinkan berkembangnya hubungan-hubungan baru antar mitra sosial. Tetapi, tidak adanya budaya organisasi yang mencerminkan warisan Orde Baru tetap merupakan penghalang pertumbuhan perundingan bersama.

Peraturan perusahaan dan perjanjian bersama

Selama bertahun-tahun perundang-undangan Indonesia menetapkan bahwa perusahaan dapat menetapkan syarat-syarat dan kondisi kerja baik melalui Peraturan Perusahaan atau melalui suatu perjanjian kerja bersama. Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 menyatakan bahwa dengan peraturan perusahaan "pengusaha merumuskan peraturan bagi perusahaannya dan bertanggung jawab terhadapnya." Meskipun undang-undang tersebut mengatakan bahwa peraturan perusahaan hendaknya "mempertimbangkan rekomendasi dan pertimbangan dari wakil-wakil pekerja" pada praktiknya peraturan perusahaan dipandang sebagai aturan yang biasanya dibuat secara sepihak oleh pengusaha.

Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 melukiskan suatu “perjanjian kerja bersama” sebagai hasil dari kesepakatan antara suatu serikat pekerja dengan seorang pengusaha yang wajib “merinci syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban kedua belah pihak.” Dasar hukum yang membentuk perjanjian bersama juga terdapat dalam berbagai peraturan lainnya. Undang-undang Serikat Pekerja/Buruh No 21 Tahun 2000 juga menetapkan bahwa serikat pekerja berhak menegosiasikan perjanjian bersama.

Pada pertengahan tahun 1990-an, sewaktu kritik internasional terhadap Indonesia sedang gencar-gencarnya karena sikap Indonesia terhadap hak buruh dan karena semakin meningkatnya konflik industrial, Departemen Tenaga Kerja mendorong supaya peraturan internal perusahaan digantikan dengan diberlakukannya perjanjian bersama, banyak perusahaan mulai mendaftarkan kosumen. Meskipun tak ada bukti bahwa hal ini secara signifikan mengubah kesungguhan perundingan bersama, banyak perusahaan mulai mendaftarkan dokumen-dokumen yang pada intinya masih merupakan peraturan perusahaan yang ditetapkan manajemen sebagai perjanjian kerja bersama.

Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 – ketentuan-ketentuan mengenai perundingan bersama

Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 menetapkan bahwa setiap perusahaan hanya boleh membuat satu perjanjian bersama dan bahwa perjanjian tersebut wajib diberlakukan terhadap semua pekerja yang bekerja di perusahaan yang bersangkutan.

Bila hanya terdapat satu serikat pekerja di perusahaan itu, maka serikat pekerja tersebut berhak mewakili pekerja dalam menegosiasikan perjanjian asalkan lebih dari lima puluh pesen dari seluruh jumlah pekerja di perusahaan itu adalah anggota dari serikat pekerja yang bersangkutan. Apabila jumlah anggota serikat pekerja tersebut tidak mencapai persentase yang dipersyaratkan, serikat pekerja itu masih tetap dapat mewakili pekerja dalam menegosiasikan suatu perjanjian asalkan dilakukan pemungutan surat yang hasilnya memberikan kepada serikat pekerja tersebut “dukungan sebanyak lebih dari 50% dari jumlah seluruh pekerja di perusahaan tersebut.” Apabila serikat pekerja tersebut gagal memperoleh tingkat dukungan yang dipersyaratkan, maka serikat pekerja itu dapat mengajukan permintaan lebih lanjut untuk menegosiasikan suatu perjanjian bersama setelah lewat enam bulan sejak pemungutan suara tersebut dilakukan.

Apabila terdapat lebih dari satu serikat pekerja di suatu perusahaan, maka serikat pekerja yang berhak menegosiasikan perjanjian adalah yang jumlah anggotanya lebih dari 50% dari jumlah seluruh pekerja yang bekerja di perusahaan itu. Apabila di antara serikat-serikat pekerja tersebut tidak ada satupun yang jumlah anggotanya mencapai persentase yang dipersyaratkan, serikat-serikat pekerja tersebut dapat membentuk koalisi sampai koalisi itu mendapat dukungan dari lebih dari 50% dari seluruh jumlah pekerja yang bekerja di perusahaan yang bersangkutan.

Dalam kedua skenario di atas, keanggotaan serikat pekerja “wajib dibuktikan dengan kartu keanggotaan.” Syarat ini dapat menimbulkan masalah karena banyak serikat pekerja tidak mempunyai sistem yang efektif untuk mencatat keanggotaan dan/atau mengeluarkan kartu keanggotaan. Tetapi, syarat tersebut dapat mendorong serikat pekerja untuk meningkatkan standar pencatatan dan verifikasi keanggotaan dan pada praktiknya, serika pekerja dapat menggunakan cara-cara lain untuk memverifikasi keanggotaan.

Suatu perjanjian bersama berlaku untuk jangka waktu “tidak lebih dari dua tahun” tetapi dapat diperpanjang untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan perjanjian tertulis antara pengusaha dan serikat pekerja. Dalam kasus-kasus di mana negosiasi gagal menghasilkan kesepakatan, perjanjian bersama yang sudah ada saat ini tetap berlaku untuk jangka waktu tidak lebih dari satu tahun.

Cakupan perundingan bersama

Ketika suatu perusahaan membuat perjanjian bersama, perusahaan itu wajib mendaftarkan perjanjian itu pada kantor dinas tenaga kerja dan transmigrasi setempat. Pada tahun 1999 tercatat ada 10.965 perjanjian bersama yang telah didaftarkan pada kantor-kantor dinas tenaga kerja.

Suatu studi penelitian yang baru-baru ini dilakukan untuk proyek Deklarasi ILO/USDOL tentang Kebebasan Berserikat dan Berunding Bersama melakukan penelitian terhadap data-data statistik dari enam provinsi. Setelah meneliti perusahaan-perusahaan yang mempekerjakan lebih dari 25 pekerja, analisa tersebut mengindikasikan bahwa 51% dari perusahaan yang diteliti mengatur kondisi kerja berdasarkan peraturan perusahaan. Dalam 14% perusahaan yang diteliti, kondisi kerja diatur menurut Perjanjian Kerja Bersama. Ini menyiratkan bahwa 35% dari seluruh perusahaan yang diteliti tidak mempunyai peraturan perusahaan dan juga perjanjian kerja bersama (tabel 3).

Suatu studi hubungan industrial yang baru-baru ini dilakukan di Jabotabek, Bandung dan Surabaya meninjau keberadaan perjanjian bersama dan peraturan perusahaan di perusahaan-perusahaan besar. Dalam survei ini, serikat pekerja dijumpai dalam 39 dan 47 perusahaan yang diteliti. Karena itu, studi ini mungkin memberikan pedoman yang lebih baik tentang keberadaan perjanjian bersama dalam sektor yang telah terserikatpekerjakan. Dalam studi ini, 58% perusahaan mempunyai perjanjian bersama, 30% mempunyai peraturan internal perusahaan, dan 12% tidak mempunyai perjanjian bersama maupun peraturan perusahaan. Dari 39 perusahaan dengan serikat pekerja di tempat kerja, 27 (70%) mempunyai perjanjian bersama, sembilan (23%) mempunyai peraturan internal perusahaan, dan tiga tidak mempunyai perjanjian bersama maupun peraturan perusahaan. Di delapan perusahaan yang tidak memiliki serikat pekerja, lima diantaranya mempunyai peraturan perusahaan dan tiga sisanya tidak.¹⁷

Secara keseluruhan, informasi yang ada tersebut menyiratkan banyaknya hal yang perlu dilakukan untuk memperluas cakupan perundingan bersama.

Tabel 3 – Jumlah perusahaan yang mempunyai perjanjian bersama atau peraturan perusahaan

Provinsi	Jumlah perusahaan	Peraturan perusahaan (%)	Perjanjian kerja bersama (%)
Sumatera Utara	2,490	41	26
Riau	1,623	56	21
Jakarta	8,530	33	4
Jawa Barat	10,208	51	13
Jawa Timur	9,486	69	16
Kalimantan Timur	1,118	53	42
Total	33,455	51	14

Sumber: Direktorat Jenderal Binawas – Depnakertrans
Dari Suwanto, Pemakaian Praktis mekanisme hubungan industrial

17 SMERU, op cit, p.52

Proses pembentukan suatu perjanjian bersama

Dalam studi terakhir SMERU tentang hubungan industrial di Jabotabek, Bandung dan Surabaya dilakukan sejumlah pengamatan mengenai proses berunding bersama.¹⁸ Hasil temuan studi tersebut adalah:

- ♦ Karyawan, dengan diwakili oleh serikat pekerja masing-masing, dewasa ini pada umumnya dilibatkan dalam perumusan perjanjian bersama dan dalam beberapa hal, kelompok besar pekerja dapat menyuarakan pendapat mereka tentang isi perjanjian.
- ♦ Masih terdapat sejumlah kecil perjanjian yang dibuat oleh perusahaan dan wakil-wakil serikat pekerja dipaksa untuk menyepakati perjanjian itu.
- ♦ Sewaktu proses perundingan berlangsung, pengusaha pada umumnya diwakili oleh Direktur, Manajer Sumber Daya Manusia dan Manajer Produksi; beberapa perusahaan ada yang menggunakan konsultan hukum.
- ♦ Pekerja diwakili oleh para pemimpin serikat pekerja di tempat kerja dan kadang-kadang diwakili oleh seorang pengurus serikat pekerja dari luar.
- ♦ Pada umumnya ada tiga tahap perundingan sebelum tercapainya kesepakatan. Proses pembentukan perjanjian bersama yang pertama dapat bersifat banyak memakan waktu, memerlukan waktu kira-kira enam bulan atau lebih, tetapi perjanjian-perjanjian berikutnya pada umumnya memerlukan waktu sekitar tiga bulan atau kurang dari itu.
- ♦ Untuk meningkatkan pemahaman pekerja terhadap perjanjian kerja bersama, beberapa pemimpin serikat pekerja menjelaskan isi perjanjian melalui pertemuan yang diadakan dengan pekerja. Perjanjian kerja bersama biasanya ditempelkan di papan pengumuman. Beberapa perusahaan juga membagi-bagikan salinan perjanjian tersebut kepada seluruh karyawan

Bila suatu perjanjian bersama telah disepakati, perjanjian itu diserahkan kepada kantor dinas tenaga kerja dan transmigrasi setempat. Maksudnya adalah supaya kantor dinas tersebut melakukan pemeriksaan atau pengecekan guna memastikan bahwa tidak satu pun dari pasal-pasal yang terdapat dalam perjanjian bersama tersebut yang bertolak belakang dengan peraturan-peraturan tenaga kerja resmi. Setelah itu, perjanjian tersebut ditandatangani oleh wakil-wakil perusahaan dan serikat pekerja, dan oleh seorang saksi, biasanya dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Isu perjanjian bersama

Beberapa pengamat mencatat bahwa bilamana ada perundingan bersama, perjanjian yang dihasilkan dari perundingan bersama tersebut sering kali tidak terlalu berbeda jauh dari kondisi minimum yang dituntut undang-undang. Seorang konsultan ILO yang melaksanakan suatu program pelatihan tentang perundingan bersama mendapat banyak umpan balik tentang isi dan mutu perjanjian bersama. Dalam laporannya mengenai program tersebut, ia menulis, "Perjanjian bersama di Indonesia pada umumnya memberikan manfaat-manfaat yang sudah diberikan oleh undang-undang tenaga kerja.... kalau manfaat-manfaat tersebut diberikan dalam undang-undang, mengapa harus diberikan dalam perjanjian bersama? Praktik memasukkan ketentuan-ketentuan "normatif" dalam perjanjian bersama mencerminkan kelemahan dalam perundingan bersama. Kelemahan ini perlu diatasi oleh serikat pekerja Indonesia. Memasukkan manfaat-manfaat yang sudah dengan sendirinya mengalir dari diberlakukannya undang-undang atau ketetapan hukum.... hanya mengangjal peluang untuk mendapatkan manfaat-manfaat lain yang semestinya dapat diperoleh melalui

18 SMERU, op cit, p.54

proses perundingan. Ditinjau dari kerangka-kerangka reformasi, gejala ini mungkin merupakan suatu tahapan singkat dalam perkembangan perundingan bersama di Indonesia.¹⁹

Laporan konsultan tersebut juga mencatat bahwa adanya kebutuhan untuk memasukkan kondisi-kondisi normatif dalam perjanjian bersama mungkin sebagian dapat dijelaskan oleh kenyataan bahwa beberapa pengusaha mungkin merasa nyaman untuk mengabaikannya. Ia mencatat banyak pekerja yang tidak menyadari manfaat-manfaat yang diberikan undang-undang ini sampai mereka membacanya dalam perjanjian bersama. Karena itu, perjanjian bersama menjadi instrumen untuk melaksanakan undang-undang.”

Untuk kepentingan studi ini dilakukan analisa terhadap 109 perjanjian bersama yang dikumpulkan di lima provinsi. Perjanjian-perjanjian tersebut diperoleh dari serikat pekerja dan pengusaha yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan ILO; jadi ke 109 perjanjian-perjanjian tersebut bukan merupakan sampel yang secara keseluruhan representatif. Perjanjian-perjanjian tersebut mungkin agak lebih baik daripada rata-rata PKB.

Analisa tersebut mengkaji, bagaimana bila ketentuan-ketentuan dari perjanjian-perjanjian tersebut dibandingkan dengan standar-standar hukum dasar pada enam topik, yaitu: upah, hari libur, Jamsostek, jam kerja, upah lembur untuk hari kerja dan upah lembur untuk akhir pekan. Analisa tersebut juga mengkaji apakah perjanjian-perjanjian tersebut meliputi ketentuan tentang dua “isu non normatif” yang sering kali dipersoalkan oleh pekerja yaitu: tunjangan transportasi dan tunjangan makan. Analisa tersebut mengkonfirmasi banyaknya perusahaan yang menggunakan perjanjian bersama hanya sekedar untuk mengkodifikasi (mencantumkan) kewajiban-kewajiban yang memang sudah ditetapkan oleh undang-undang meskipun ada juga sejumlah perjanjian bersama yang bersifat memperbaiki standar minimum.

Mengenai masalah upah minimum, 46,8% dari sampel PKB yang diteliti mengandung ketentuan yang memberikan upah minimum di atas standar upah minimum. Yang menarik, lebih dari separuh jumlah sampel PKB tersebut (52,3%) mempunyai ketentuan tentang Jamsostek dan jaminan sosial di atas ketentuan minimum yang digariskan undang-undang. Mengenai hari libur, 22,9% PKB memberikan hari libur di atas standar minimum. Mengenai jam kerja, hanya 4,6% yang di atas standar minimum sementara 10,1% di bawah standar minimum. Mengenai lembur sewaktu hari kerja, semua perjanjian mengikuti standar yang ditetapkan undang-undang sementara mengenai lembur di akhir pekan, 3,7% memberikan upah lembur di atas standar yang ditetapkan undang-undang (lihat tabel 4).

Berkenaan dengan kondisi-kondisi non normatif, yaitu hal-hal yang tidak ditetapkan oleh undang-undang tetapi sering menjadi pokok perundingan, analisa tersebut mengkaji seberapa banyak perjanjian bersama yang mempunyai ketentuan tentang tunjangan makan dan tunjangan transportasi. Hasilnya ternyata adalah, 61,5% mempunyai ketentuan yang mengatur tunjangan transportasi dan 60,6% mempunyai ketentuan tentang tunjangan makan (lihat tabel 5).

19 Dokumen internal ILO, Manuel Dia, konsultan ILO

Tabel 4 – Analisa Perjanjian Kerja Bersama (CLA)

Subyek	% di bawah standar hukum	% di bawah standar hukum	% sama seperti standar hukum
Upah minimum	0	53.2	46.8
Hari libur	0	77.1	22.9
Jamsostek	7.2	40.4	52.3
Jam kerja	10.1	85.3	4.6
Upah lembur untuk hari kerja	0	100	0
Upah lembur untuk akhir pekan	0	96.3	3.7

Tabel 5 – Analisa ketentuan perjanjian kerja bersama tentang dua masalah non-normatif

Subyek	% dari PKB dengan ketentuan tentang	% dari PKB tanpa ketentuan tentang
Tunjangan transportasi	61.5	38.5
Tunjangan makan	60.6	39.4

Dimensi gender dari perundingan bersama

Indonesia telah meratifikasi Konvensi ILO No 100 dan 111. Kedua Konvensi tersebut mewajibkan diberikannya imbalan yang sama kepada laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama nilainya serta mempromosikan kesetaraan kesempatan dan perlakuan dalam pekerjaan dan jabatan.

Terdapat kesenjangan-kesejangan yang signifikan dalam pendapatan yang diperoleh pekerja laki-laki dan pekerja perempuan meskipun kesenjangan-kesejangan tersebut telah mulai menyempit sejak tahun 1990. Saat itu, rata-rata penghasilan perempuan adalah 56% dari rata-rata penghasilan pekerja laki-laki tetapi pada tahun 2000, persentase ini telah naik menjadi 68%. Terdapat variasi yang signifikan antar sektor yang satu dengan sektor yang lain, berkisar dari sektor pertanian di mana penghasilan perempuan adalah 56% dari penghasilan laki-laki hingga sektor keuangan dan perbankan di mana penghasilan perempuan adalah 86% dari penghasilan laki-laki.

Meskipun tak ada statistik yang dapat diandalkan tentang tingkat keanggotaan perempuan dalam serikat pekerja, kemungkinan besar mayoritas anggota serikat pekerja adalah perempuan. Mayoritas tenaga kerja di sektor tekstil, elektronik, rokok, makanan dan perkebunan adalah perempuan. Tetapi perempuan sangat kurang terwakili dalam struktur kepemimpinan serikat pekerja, termasuk di tingkat tempat kerja. Ini mungkin merupakan salah satu alasan mengapa masalah-masalah yang menyangkut perbedaan upah, upah yang sama untuk pekerjaan yang sama nilainya dan akses untuk memperoleh kenaikan jabatan tidak terlalu dipersoalkan dalam negosiasi-negosiasi tempat kerja.

Tetapi secara teratur ada laporan-laporan tentang negosiasi-negosiasi yang dilakukan dengan melibatkan perempuan dan semakin banyaknya jumlah perempuan yang terlibat dalam peran serikat pekerja di tempat kerja. Isu-isu tentang cuti hamil dan cuti haid, yang diatur oleh undang-undang, sering kali dikemukakan sewaktu negosiasi berlangsung bila pengusaha dinilai keliru menerapkan standar hukumnya.



Perundingan bersama di sektor publik

Saat ini perundingan bersama di sektor pelayanan sipil dan pelayanan umum masih terbatas, namun terus berkembang. Dengan munculnya serikat-serikat pekerja baru di banyak badan usaha milik Negara, perundingan bersama pun mulai berkembang. Program swastanisasi pemerintah telah memicu kekuatiran tentang jaminan kepastian kerja dan kondisi-kondisi kerja di banyak bagian dari sektor badan usaha milik Negara, yang mungkin akan dapat mendorong pekerja yang ingin mengembangkan aturan main untuk melakukan perundingan.

Meskipun "budaya" berunding bersama tidak dikenal dalam pelayanan sipil, sudah ada tanda-tanda yang menunjukkan adanya keinginan untuk mengembangkan ketentuan-ketentuan baru. Pada tahun 2000, anggota-anggota PGRI terlibat dalam perselisihan besar-besaran tentang upah secara nasional. Mereka menggelar demonstrasi besar-besaran dan secara vokal menuntut ketentuan upah yang lebih baik. Tetapi, nampaknya tak ada forum bagi guru untuk melakukan negosiasi. Akibatnya, perselisihan itu menjadi berlarut-larut untuk jangka waktu yang berkepanjangan.

Situasi-situasi yang sama kemungkinan akan timbul kembali di masa yang akan datang apabila pegawai negeri dan pegawai yang bekerja melayani umum merasakan tidak adanya prosedur untuk menyuarakan kepentingan mereka sehingga melalui prosedur tersebut negosiasi dapat dilakukan. Aas rencana untuk merestrukturisasi pelayanan sipil, yang akan mengakibatkan berkurangnya tingkat pekerjaan secara signifikan dan terjadinya restrukturisasi ketentuan penggajian. Perkembangan seperti itu mempertajam kebutuhan tentang perlunya dibentuk struktur-struktur baru untuk melakukan dialog dan negosiasi.

Sektor pertanian

Sekitar 45% dari tenaga kerja Indonesia di sektor formal yang dijumpai di sektor pertanian dan pedesaan sering kali bekerja dalam kondisi yang sangat sulit. Sejumlah perusahaan perkebunan besar milik negara maupun swasta memang mempunyai perjanjian kerja bersama tetapi tidak banyak yang diketahui tentang mutu dari perjanjian kerja bersama tersebut. Serikat pekerja sektor perkebunan dari KSPSI yang mengorganisir pekerja yang bekerja di sektor perkebunan negara mengaku mempunyai anggota lebih dari 520 ribu orang dan baru-baru ini telah muncul sejumlah serikat pekerja baru untuk pekerja sektor perkebunan.

Tetapi, kemungkinannya adalah bahwa sejumlah besar pekerja sektor perkebunan dan pedesaan saat ini sedang berada dalam kondisi kerja di bawah standar minimum yang ditetapkan undang-undang. Mereka bukan hanya keluarga petani kecil tetapi meliputi pekerja sektor formal yang dipekerjakan di beberapa perkebunan besar di Indonesia. Baru-baru ini terdapat berita surat kabar yang menyebutkan bahwa beberapa perkebunan minyak kelapa sawit milik negara yang terdapat di Sumatera Utara telah mempekerjakan puluhan ribu pekerja selama bertahun-tahun dengan upah di bawah upah minimum dan tanpa program jaminan sosial. Walaupun pekerja-pekerja tersebut telah berulang kali melakukan demonstrasi untuk menarik perhatian pemerintah daerah provinsi setempat, tak ada tindakan yang diambil terhadap perusahaan-perusahaan milik negara tersebut atas kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan upah minimum dan program jaminan sosial.²⁰

Dalam menegakan standar-standar ketenagakerjaan di sektor pertanian dan pedesaan dijumpai masalah-masalah yang telah dikenal dengan baik. Kadang-kadang sifat dasar perekonomian pedesaan dianggap sangat mempersulit upaya untuk melakukan pengecekan terhadap pelaksanaan standar minimum. Padahal

²⁰ Jakarta Post, Januari 28 2003

sebenarnya, untuk menilai standar yang ditetapkan pada perkebunan-perkebunan besar yang banyak terdapat di Indonesia, yang sering kali mempekerjakan puluhan ribu pekerja, tidaklah sesulit yang dibayangkan. Sebagian besar pekerja sektor pertanian adalah perempuan. Tidak diragukan lagi bahwa mereka menghadapi hambatan-hambatan yang berkaitan dengan kebebasan berserikat dan berunding bersama. Meskipun sebagian besar informasi dari studi ini diambil dari perekonomian perkotaan, akan berguna untuk membuat analisis rinci secara terpisah tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan kebebasan berserikat dan berunding bersama dalam perekonomian pertanian dan pedesaan di Indonesia.

Lingkungan yang berubah dan kebutuhan akan dukungan teknis

Suatu proses perubahan sedang berlangsung dalam hubungan tempat kerja antara serikat pekerja dan pengusaha, dengan berkembangnya suatu lingkungan perundingan yang lebih terbuka dan dinamis. Laporan surat kabar tentang perundingan yang dilakukan sering kali menyebutkan pekerja yang ingin membuat perjanjian bersama atau mencoba memastikan dilakukannya perbaikan-perbaikan terhadap perjanjian bersama yang sudah ada saat ini.

Meskipun di masa lalu banyak perusahaan enggan melakukan perundingan bersama secara sungguh-sungguh, di Indonesia saat ini ada semakin banyak alasan mengapa pengusaha perlu mengkaji potensi manfaat dari perundingan bersama dan pendekatan baru terhadap hubungan industrial, Membangun kemitraan antara pihak manajemen dan wakil-wakil yang secara bebas dipilih pekerja dapat membantu meningkatkan hubungan tempat kerja dan membuka potensi yang terdapat dalam perusahaan untuk meningkatkan produktivitas.

Tekanan dari pekerja untuk perundingan bersama secara efektif juga menimbulkan tantangan bagi serikat pekerja. Struktur serikat pekerja semasa Orde Baru bersifat sangat hirarkis (berjenjang). Waktu itu panitia-panitia kecil yang terdiri dari pengurus serikat pekerja setempat sering kali membuat keputusan tentang perjanjian bersama tanpa melibatkan anggota yang wajib mereka wakili. Dalam situasi baru dewasa ini pekerja sering kali menuntut diberi porsi suara yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan.

Baik bagi serikat pekerja maupun pengusaha, situasi yang baru dewasa ini telah menimbulkan sejumlah kebutuhan teknis, yang meliputi pelatihan bagi wakil-wakil mengenai praktik perundingan bersama, pembentukan perjanjian bersama, bagaimana mencegah perselisihan, dan keterampilan berkomunikasi. Sejak tahun 1999 ILO telah memberikan sejumlah dukungan teknis yang ditujukan untuk membantu mengembangkan kapasitas serikat pekerja dan pengusaha dalam menciptakan lingkungan berunding bersama yang efektif. Evaluasi terhadap bantuan teknis yang diberikan ILO memberikan konfirmasi bahwa orang-orang dalam jumlah besar yang telah mendapat pelatihan melalui proyek-proyek ILO akan terus memainkan peran yang positif dalam proses dialog sosial.



Bab 6

MASALAH-MASALAH UTAMA HUBUNGAN INDUSTRIAL

Pendahuluan

Sistem hubungan industrial Indonesia terdiri dari sejumlah elemen yang meliputi kerangka hukum, peran dan sikap mitra sosial, dan maraknya budaya. Hal-hal ini meliputi kerangka hukum, peran dan sikap mitra sosial, dan budaya “adat kebiasaan dan praktik” (*custom and practice*) yang umum di masyarakat – yaitu bagaimana kebiasaan yang berlaku dalam menangani hubungan industrial dan isu-isu mana yang lazimnya menjadi pokok perundingan antara pekerja dan pengusaha. Bagian ini mengkaji beberapa isu penting dalam diskusi hubungan industrial, isu-isu yang menyebabkan atau memicu perselisihan, dan langkah-langkah apa yang dapat diambil untuk meningkatkan hubungan industrial.

Beberapa faktor yang mempengaruhi hubungan industrial

Sifat dari suatu sistem remunerasi atau pemberian imbalan dari suatu perusahaan dapat memberikan pengaruh kuat terhadap hubungan industrial. Di Indonesia, komponen-komponen upah buruh biasanya terdiri dari upah pokok dan berbagai tunjangan dikurangi sejumlah potongan. Komponen-komponen upah seorang buruh yang bekerja secara manual di suatu perusahaan besar dapat meliputi komponen-komponen yang ditunjukkan dalam Tabel 6. Faktor lain yang dapat mempengaruhi hubungan industrial adalah tingkat jaminan untuk dapat terus bekerja, apakah pekerja merasa status pekerjaan mereka lemah atau secara wajar cukup aman. Sering kali tingkat imbalan atau manfaat (tunjangan) yang diperoleh seorang buruh dikaitkan dengan status pekerjaannya. Di Indonesia sejumlah besar buruh dewasa ini dipekerjakan berdasarkan kontrak yang tidak menjamin kelangsungan pekerjaan mereka dan ini mengakibatkan dikurangnya banyak tunjangan lain.

Dalam suatu studi terhadap perusahaan-perusahaan besar di Jawa Timur dan Jawa Barat, perusahaan-perusahaan yang disurvei mengatakan, mereka menggunakan empat sistem pembayaran yang berbeda: status sebagai pekerja harian lepas, status sebagai pekerja dengan upah per potong/satuan hasil atau status sebagai pekerja kontrak, status sebagai pekerja tetap harian, dan status sebagai pekerja tetap. Dari kategori-kategori tersebut hanya status sebagai pekerja tetap yang memberikan jaminan kerja yang secara hukum bersifat mengikat. Dari hasil temuan studi tersebut diketahui bahwa dua pertiga dari buruh-buruh tersebut dipekerjakan berdasarkan kontrak kerja yang tidak memberikan kepastian untuk dapat terus bekerja, yang menyebabkan mereka dapat dengan mudah diberhentikan, dan banyak pekerja tidak menerima upah kalau sakit atau tidak masuk karena alasan apapun.²¹

21 Shafiq Dhanani dan Iyanatul Islam, Struktur dan Tren Upah Indonesia 1976-2000 (Indonesian Wage Structure and Trends 1976-2000), makalah yang berisi latar belakang informasi untuk ILO IFP Socio-Economic Security, Desember 2001, page 7

Karena itu, dari perspektif hubungan industrial, hubungan tempat kerja di Indonesia mempunyai dua elemen yang dapat diharapkan akan mengarah pada situasi-situasi tawar-menawar yang rumit. Elemen yang pertama adalah adanya suatu sistem imbalan yang relatif kompleks, dengan banyak variabel tunjangan, yang masing-masing mempunyai potensi menjadi sumber perselisihan. Elemen yang kedua adalah banyaknya jumlah pekerja yang dipekerjakan berdasarkan kontrak kerja yang tidak memberikan kepastian untuk dapat terus bekerja, mungkin dengan bekerja di samping pekerja lain yang melakukan pekerjaan yang sama, yang mungkin mendapatkan status pekerjaan yang lebih permanen dan kondisi kerja yang lebih baik.

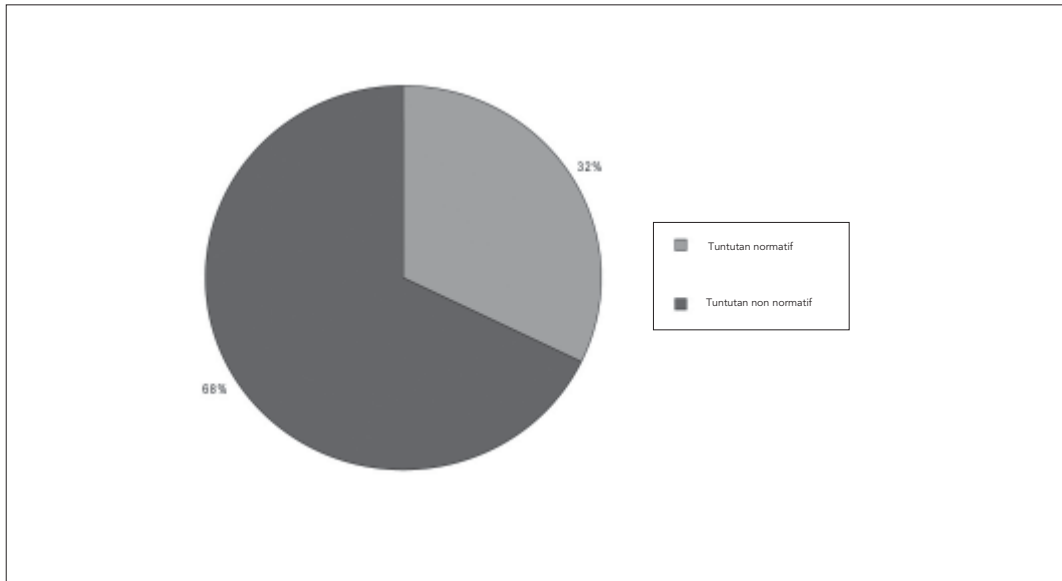
Tabel 6 – Komponen-komponen upah pekerja di perusahaan besar

Upah tetap	Upah pokok (biasanya dikaitkan dengan upah minimum) Tunjangan keluarga Tunjangan masa kerja
Berbagai tunjangan	Tunjangan makan Tunjangan transportasi Tunjangan kesehatan Tunjangan pendidikan Bonus prestasi Insentif untuk pekerjaan per satuan hasil Tunjangan kerja shift Tunjangan tugas khusus Tunjangan kopi Lembur hari kerja Lembur hari Minggu Lembur hari libur
Potongan-potongan	Jamsostek Pajak penghasilan Iuran serikat pekerja

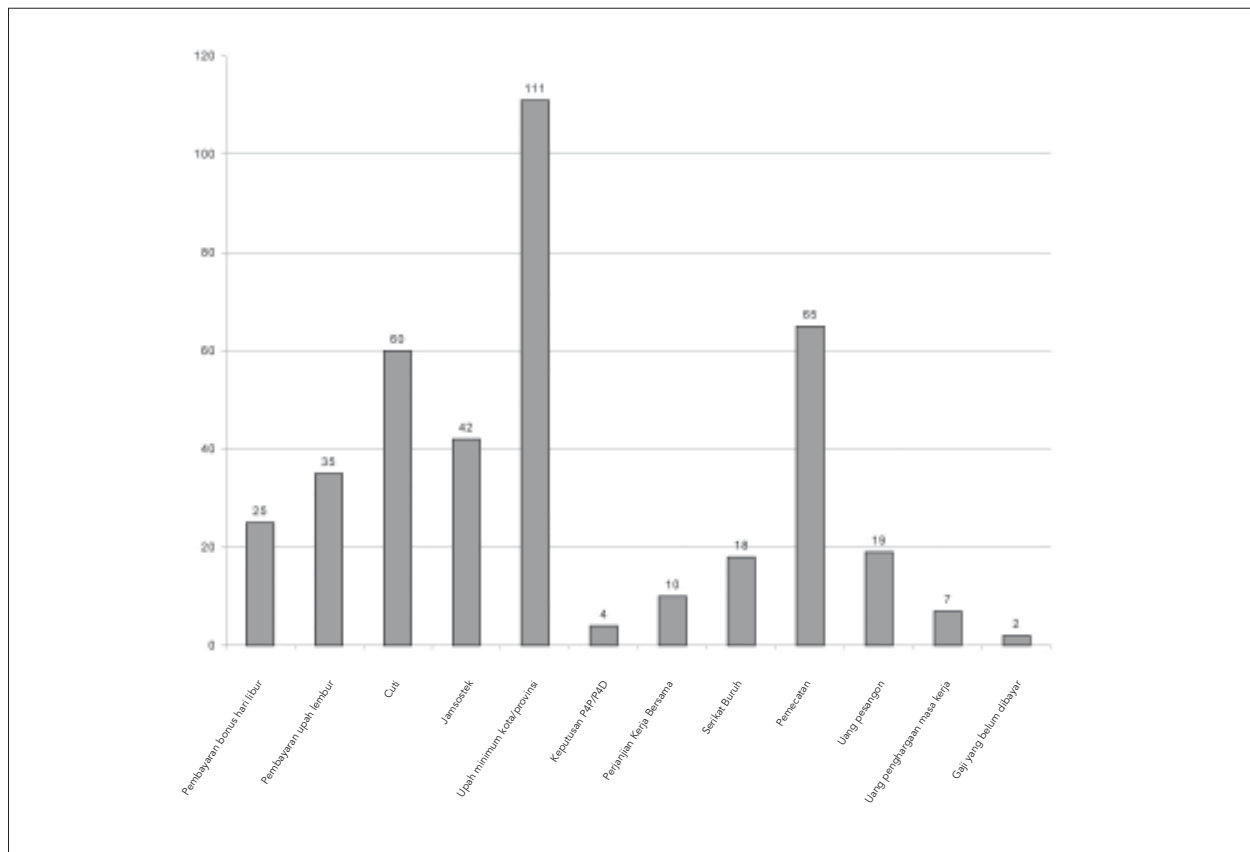
Masalah normatif dan non-normatif

Masalah normative menyangkut hal-hal yang ditetapkan undang-undang sebagai standar seperti upah minimum dan libur tahunan dan hal-hal yang ditetapkan berdasarkan standar lain yang disepakati, misalnya standar yang tercantum dalam suatu perjanjian kerja bersama. Masalah non normative menyangkut hal-hal yang tidak memiliki standar hukum secara langsung untuk ditetapkan atau hal-hal yang berkaitan dengan upaya untuk memperbaiki ketentuan yang terdapat dalam standar yang telah ditetapkan. Tabel 7 menunjukkan proporsi perselisihan yang melibatkan tuntutan normative dan tuntutan non normative selama kurun waktu dua setengah tahun hingga pertengahan tahun 2002. Kurang lebih dua pertiga perselisihan yang terjadi menyangkut hal-hal non normative. Tabel 8 menunjukkan frekuensi perselisihan mengenai berbagai masalah normative. Masalah-masalah normative yang paling sering dipersoalkan adalah yang menyangkut pelaksanaan upah minimum, pemecatan, cuti, Jamsostek dan pembayaran upah lembur.

Tabel 7: Tuntutan Normatif dan Non-normatif Periode 2000-2002



Tabel 8: Tuntutan Normatif 2000-Juni 2002



Sumber: statistik Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Upah minimum

Sistem upah minimum di Indonesia diperkenalkan pada tahun 1956. Selama bertahun-tahun, dengan tidak adanya struktur berunding bersama yang efektif, peran upah minimum menjadi semakin penting. Hingga tahun 2000, tingkat upah minimum ditetapkan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang menetapkan tingkat upah minimum untuk tiap-tiap provinsi di Indonesia. Tetapi, dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka mulai tahun 2000 tanggung jawab menetapkan upah minimum terletak di pundak pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.

Untuk menetapkan upah minimum, dibentuk dewan pengupahan provinsi atau kabupaten yang beranggotakan wakil-wakil dari pemerintah setempat, kantor-kantor wilayah provinsi dari beberapa departemen atau kementerian, serikat pekerja, pengusaha dan akademisi. Dewan tersebut berfungsi:

- ♦ Melakukan survei dan menghitung biaya pokok kebutuhan hidup. Survei tersebut mengkaji harga dari sejumlah bahan pokok di daerah sekitarnya.
- ♦ Melakukan survei dan menghitung kemampuan perusahaan dalam membayar kenaikan upah minimum.
- ♦ Mengusulkan angka untuk upah minimum dengan mempertimbangkan informasi yang diperoleh, biaya inflasi dan faktor-faktor lainnya.

Proposal untuk menyesuaikan upah minimum diajukan kepada gubernur atau bupati setempat untuk mendapatkan otorisasi atau pengesahan. Upah minimum biasanya ditetapkan untuk jangka waktu dua belas bulan dan ditetapkan berdasarkan kebutuhan hidup minimum seorang pekerja lajang. Selain itu juga terdapat upah-upah minimum yang dinyatakan secara terpisah untuk sektor-sektor lapangan kerja utama di provinsi-provinsi tertentu. Pengusaha yang merasa tidak sanggup membayar upah minimum dapat meminta dispensasi kepada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang kemudian akan menyelidiki situasi keuangan perusahaan tersebut sebelum mengambil suatu keputusan.

Upah minimum tampaknya semakin luas diterapkan dalam industri manufaktur. Penyesuaian tahunan yang biasanya dilakukan terhadap upah minimum digunakan oleh perusahaan-perusahaan untuk menyesuaikan tingkat upah di masing-masing perusahaan. Studi yang baru-baru ini dilakukan oleh SMERU terhadap 49 perusahaan yang sebagian besar sudah memiliki serikat pekerja menemukan bahwa 94% dari perusahaan-perusahaan yang diteliti membayar upah sesuai upah minimum atau di atas upah minimum. Dari survei sebelumnya yang dilakukan tahun 1997 terhadap 300 perusahaan di Jawa Timur diperoleh keterangan bahwa 66% pengusaha membayar upah sesuai dengan atau di atas upah minimum. Dalam penelitian baru-baru ini seorang komentator melontarkan pendapat bahwa di era reformasi, kepatuhan terhadap peraturan undang-undang tentang upah minimum rupanya telah meningkat karena sebagian besar perusahaan besar berada di bawah tekanan yang lebih besar dari serikat pekerja, organisasi non pemerintah dan pemerintah untuk mematuhi peraturan.²²

Peran upah minimum dan kemungkinan dampaknya terhadap pekerjaan kini telah menjadi masalah penting yang menjadi bahan perdebatan. Kenaikan tingkat riil upah minimum terjadi ketika keributan perburuhan meningkat selama tahun 1990-an. Meskipun dampak krisis keuangan 1997/98 memotong daya beli yang dimiliki upah minimum, dalam periode setelah krisis dan terutama setelah otonomi daerah, sekali lagi terdapat kenaikan-kenaikan yang signifikan dalam tingkat upah minimum.

Setelah kenaikan upah minimum yang kontroversial untuk tahun 2001 dan 2002 (dengan kenaikan di Jakarta sebesar hamper 50% pada tahun 2001 – lihat tabel 9), tingkat kenaikan rata-rata untuk tahun 2003 adalah

²² Chris Manning, Upah Minimum: Kebijakan Sosial lawan Kebijakan Ekonomi? (*Minimum Wages: Social Policy versus Economic Policy?*) Buletin Lembaga Penelitian SMERU tentang upah minimum, Jan-March 2002

sekitar 8%, secara luas sesuai dengan indeks harga konsumen. Sejumlah komentator menunjuk kemungkinan terjadinya perbedaan yang signifikan antara Indeks Harga Konsumen dan perubahan harga dalam indeks kebutuhan hidup minimum (KHM) yang digunakan untuk menghitung upah minimum. Beberapa provinsi juga mengubah format KHM. Bank Dunia telah meminta pemerintah pusat untuk memberikan pedoman yang lebih besar kepada provinsi-provinsi selama proses penetapan upah, dengan mengindikasikan bahwa proses desentralisasi berada di balik besarnya kenaikan upah minimum akhir-akhir ini.

Beberapa pengamat mengontraskan penggunaan upah minimum di Indonesia dengan pengalaman di negara-negara industri di mana upah minimum memberikan batas terendah untuk tingkat upah. Para pengamat tersebut berpendapat bahwa di Indonesia, upah minimum tidak menetapkan batas terendah untuk upah tetapi menetapkan patokan untuk upah yang sesungguhnya. Mereka menyatakan bahwa tingginya kenaikan dalam upah minimum resmi dengan cepat diterjemahkan menjadi upah yang lebih tinggi untuk kelompok-kelompok besar pekerja, sehingga memberikan tekanan kepada perusahaan-perusahaan untuk mengurangi pekerjaan.²³ Sementara itu, pengusaha berpendapat bahwa sistem upah minimum saat ini merupakan cara kasar untuk menetapkan upah tanpa memperhitungkan kemampuan membayar atau kinerja masing-masing perusahaan.

Tetapi, komentator-komentator lainnya mengatakan, tidak ada bukti kuat bahwa kenaikan upah minimum di Indonesia menyebabkan berkurangnya jumlah pekerjaan. Mereka mengatakan bahwa di Indonesia, biaya upah pada umumnya merupakan porsi kecil dari total biaya produksi dan bahwa penekanan yang terlalu berlebihan pada isu upah minimum dapat menyebabkan perusahaan dan pembuat kebijakan mengabaikan isu-isu lain yang lebih penting dalam menentukan daya saing. Suatu analisa ILO pada pertengahan tahun 2000 menyatakan tidak adanya bukti empiris keseluruhan yang meyakinkan dari suatu hubungan negatif antara tingkat upah minimum dan tingkat pekerjaan yang ada.²⁴

Serikat pekerja mengatakan bahwa upah minimum yang ditetapkan sesuai dengan indeks kebutuhan hidup minimum sudah tidak memadai untuk menutup biaya hidup dan bahwa inflasi dalam biaya-biaya kebutuhan pokok berada jauh di atas angka pokok inflasi. Mereka juga menyatakan bahwa kenaikan-kenaikan dalam upah minimum masih belum memulihkan daya beli upah buruh dan bahwa potongan-potongan subsidi mendorong peningkatan lebih lanjut dari biaya hidup minimum. Mereka mengatakan bahwa meskipun sebagian besar fokus upah minimum adalah pada upah di Jakarta, di seluruh Indonesia rata-rata upah minimum per bulan pada tahun 2002 berkisar antara \$40 dan bahwa sejumlah besar pekerja baik di Jakarta maupun di tempat lain hidup pada atau di bawah garis kemiskinan.

Tidak diragukan lagi bahwa desentralisasi wewenang dalam menetapkan upah minimum ke tingkat provinsi dan kabupaten membuka kemungkinan bagi pekerja untuk meluncurkan kampanye lokal yang bertujuan mendorong politisi untuk meningkatkan tingkat upah, kadang-kadang di atas angka yang direkomendasikan oleh dewan pengupahan setempat. Wakil-wakil serikat pekerja juga sekarang memainkan peran yang lebih aktif dalam dewan-dewan pengupahan lokal. Kalau dulu wakil-wakil serikat pekerja pada dewan-dewan tersebut hanya berasal dari FSPSI, maka saat ini sejumlah serikat pekerja telah terwakili di banyak dewan pengupahan lokal dan mereka menjadi semakin vokal.

Perdebatan tentang proses upah minimum di Indonesia kemungkinan akan terus berlanjut. Peran upah minimum terutama penting pada saat tidak adanya kapasitas kelembagaan yang dapat mendukung perundingan bersama. Beberapa berpendapat bahwa ketika organisasi serikat pekerja memperoleh kekuatan dan menjadi lebih terlibat dalam negosiasi tingkat upah di tingkat perusahaan dan industri, peran pemerintah semestinya sudah tidak diperlukan lagi.²⁵

23 Manning, op cit

24 Iyanatul Islam and Suahasil Nazara, Upah Minimum dan Kesejahteraan Pekerja Indonesia (Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers), ILO Jakarta, July 2000

25 Manning, op cit

Namun, meskipun jelas bahwa serikat pekerja saat ini lebih aktif di tingkat tempat kerja, mayoritas pekerja di Indonesia masih belum terlindung oleh perundingan bersama yang efektif. Karena itu, upah minimum agaknya akan tetap penting untuk beberapa waktu lamanya. Setiap perubahan radikal terhadap struktur upah minimum cenderung akan memicu perlawanan secara besar-besaran.

Tetapi hal ini dapat menjadi kesempatan emas bagi pemerintah untuk membuka diskusi tentang upah minimum supaya terjadi dialog umum tentang berbagai pilihan kebijakan dan untuk mengembangkan suatu konsensus antara serikat pekerja dan pengusaha tentang apa yang perlu dilakukan untuk melangkah maju ke depan. Selanjutnya, setiap upaya untuk mengurangi ketergantungan pada sistem upah minimum akan membuat perhatian menjadi terfokus pada kebutuhan untuk secara signifikan memperkuat ruang lingkup dan mutu perundingan bersama.

Tabel 9: Upah Minimum Provinsi (UMP) di Jakarta, 1997 – 2002

	Rupiah	% kenaikan upah	% inflasi
1997	172,500		8.0
1998	198,000	14.78	77.63
1999	231,000	16.67	2.01
2000	344,250	49	9.35
2001	591,000	38	12.55
2002	631,000	6.8	9

Jakarta Post, 23 Oktober 2002: Perhatikan bahwa keterangan tahun menunjuk pada tahun di mana upah tersebut ditetapkan, misalnya, angka untuk tahun 2002 mengindikasikan upah yang ditetapkan pada bulan Desember 2002 untuk diberlakukan sepanjang tahun 2003.

Prosedur pemutusan hubungan kerja dan uang pesangon

Prosedur pemutusan hubungan kerja

Hingga baru-baru ini Undang-undang No 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) di perusahaan-perusahaan swasta menetapkan peraturan tentang pengurangan karyawan. Meskipun tak ada kesepakatan antara pengusaha dan organisasi pekerja atau pekerja yang terkena PHK, pengusaha harus, kecuali dalam kasus-kasus tertentu seperti PHK dalam masa percobaan atau PHK karena berakhirnya hubungan kerja jangka tertentu, meminta izin untuk melakukan PHK kepada P4D atau Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (bila PHK tersebut berupa pemecatan satu orang karyawan secara individual). Persetujuan dari P4D perlu diusahakan untuk diperoleh bila PHK yang akan dilakukan bersifat massal, artinya melibatkan pemutusan hubungan kerja 10 karyawan atau lebih dalam kurun waktu satu bulan.

Sebagian besar waktu P4D dan P4P tersita untuk menangani perselisihan-perselisihan akibat PHK. Dari statistik tahun 2001 diketahui ada 2078 kasus yang ditangani oleh P4P dan semua kasus tersebut kecuali 84 di antaranya menyangkut pemutusan hubungan kerja. Karena P4P dan P4D terlalu banyak menangani kasus-kasus PHK, baik yang individual maupun yang massal, kasus-kasus yang sedang ditangani dapat mengalami penundaan cukup lama. Akibatnya, yang umum terjadi adalah pengusaha memecat karyawan dengan memberikan uang pesangon sementara menunggu hasil proses hukum yang berlarut-larut.

Pengusaha memberikan argumentasi bahwa ketentuan PHK yang ada sekarang sangat rumit, banyak menyita waktu, dan tidak sesuai dengan cara kerja perekonomian modern. Argumentasi ini mendapat dukungan di mana-mana. Banyak komentator memberikan argumentasi bahwa tingkat ketentuan PHK yang ada sekarang membuat pengusaha sangat kesulitan untuk memberhentikan staf “permanen” sehingga perusahaan lebih suka mempekerjakan karyawan selama jangka tertentu saja atau berdasarkan kontrak kerja sementara.

Sebuah studi ILO menyebutkan bahwa pekerjaan yang dilakukan oleh 60% pekerja sektor formal merupakan kombinasi dari pekerjaan harian permanen, pekerjaan yang dibayar per satuan hasil, dan pekerjaan kontrak lepas harian. Kontrak-kontrak ini tidak memberikan jaminan pekerjaan maupun memerlukan otorisasi dari P4D/P4P sebelum PHK dilakukan. Karena itu, mayoritas pekerja manufaktur sudah dapat diberhentikan melalui pemberitahuan PHK yang diberikan dalam jangka waktu singkat.²⁶ Meski berpendapat bahwa prosedur PHK saat ini dapat membantu mencegah pemecatan secara acak dan semena-mena, serikat pekerja juga sangat khawatir dengan meningkatnya praktik mempekerjakan karyawan berdasarkan kontrak kerja dan bentuk-bentuk lain ikatan kerja yang tidak memberikan jaminan untuk dapat terus bekerja.

Beberapa komentator berpendapat, diperlukan upaya-upaya baru untuk mengurangi keterlibatan sistem hukum dalam menangani kasus-kasus PHK dan membentuk suatu kerangka kerja yang tidak saja mengajak para pihak yang berselisih untuk mencoba membereskan sendiri masalah mereka tetapi juga memberikan insentif bila mereka mau berbuat demikian.²⁷

Sayangnya, Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 tidak benar-benar memberikan ide baru yang signifikan di bidang ini. Ketentuan utama tentang PHK yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa pengusaha harus melakukan segala upaya untuk mencegah terjadinya PHK. Apabila segala upaya untuk mencegah terjadinya PHK sudah dilakukan tetapi PHK toh tetap harus dijalankan, maka maksud untuk melakukan PHK tersebut dinegosiasikan dengan serikat pekerja atau dengan pekerja yang akan di PHK tersebut apabila ia bukan anggota serikat pekerja.

²⁶ Dhanani and Islam, op cit

²⁷ Kolbein, op cit

Bila tak diperoleh solusi untuk masalah ini, maka para pihak "diwajibkan untuk meminta keputusan Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial untuk menyetujui pemutusan hubungan kerja." Pihak yang tidak menerima keputusan Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial dapat naik banding ke Mahkamah Agung.

Uang pesangon

Pembayaran uang pesangon oleh perusahaan adalah yang secara khusus mempunyai arti yang penting karena tidak ada sistem yang komprehensif yang dapat memberikan tunjangan pengangguran. Perbedaan pendapat yang amat besar antara serikat pekerja dan pengusaha dalam masalah uang pesangon muncul ke permukaan setelah diperkenalkannya Keputusan Menteri No 150 Tahun 2000 tentang Penyelesaian Pemutusan Hubungan Kerja dan Penetapan Pembayaran Uang Pesangon, Bonus dan Uang Penggantian di Perusahaan. Pengusaha terutama merasa sangat tidak puas dengan ketentuan-ketentuan mengenai pembayaran uang pesangon dan manfaat-manfaat lainnya kepada pekerja yang mengundurkan diri secara sukarela atau melakukan pelanggaran berat.

Kontroversi yang ditimbulkan oleh Keputusan Menteri No 150 Tahun 2000 itu diikuti oleh suatu periode yang ditandai dengan kebingungan dan ketidakpastian. Karena pengusaha dengan gigih menentang ketentuan-ketentuan dalam keputusan tersebut, pemerintah akhirnya melakukan perubahan terhadap beberapa pasal yang dituangkan melalui Keputusan Menteri No 78 Tahun 2001 dan Keputusan Menteri No 111 Tahun 2001. Keputusan ini memicu protes buruh besar-besaran di mana organisasi-organisasi pekerja berusaha melakukan tekanan-tekanan supaya Undang-Undang no 150 Tahun 2000 sepenuhnya dilaksanakan. Serikat pekerja memberikan argumentasi bahwa meskipun jumlah uang pesangon yang ditetapkan dalam ketentuan undang-undang tersebut tampak amat besar, jumlah itu memberikan semacam tameng bagi anggota serikat pekerja yang kehilangan pekerjaan, terutama karena tidak adanya sistem yang memberikan tunjangan pengangguran.

Dalam situasi membingungkan yang kemudian terjadi, masing-masing provinsi sepertinya mengikuti peraturan yang berbeda-beda secara sendiri-sendiri. Tetapi dampak dari protes buruh yang amat keras tersebut, yang merupakan salah satu periode politik yang menegangkan di Indonesia, akhirnya mendorong pemerintah untuk kembali menggunakan Keputusan No 150 Tahun 2000.

Pemerintah sekarang telah memasukkan ketentuan-ketentuan baru tentang uang pesangon dan uang penghargaan masa kerja dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003. Bila pemutusan hubungan kerja terjadi, pengusaha diwajibkan membayar pekerja yang diputuskan hubungannya "setidak-tidaknya" tingkat tertentu uang pesangon, uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima. Uang pesangon dan uang penghargaan masa kerja dihitung berdasarkan lamanya masa kerja. Tetapi pengusaha tidak wajib memenuhi syarat-syarat ini bila pekerja itu "diberhentikan pada saat berakhirnya kontrak kerja untuk jangka waktu tertentu dengan perusahaan yang bersangkutan."

Kerja Kontrak

Bahkan di sektor formal sekalipun tampaknya terdapat sekitar 60% pekerja yang dipekerjakan berdasarkan kontrak kerja jangka tertentu atau kontrak-kontrak lain yang tidak memberikan jaminan untuk dapat terus bekerja sehingga dengan demikian mereka tidak akan memperoleh kompensasi berupa uang pesangon dan uang penghargaan masa kerja pada saat terjadinya pemutusan hubungan kerja. Secara umum, pekerja kontrak dan permanen yang disewa per hari hanya dibayar untuk setiap hari masuk kerja dan tidak berhak atas sejumlah tunjangan yang dapat diharapkan oleh pekerja tetap yang dibayar bulanan, termasuk perlindungan dari Jamsostek untuk pensiun dan asuransi kecelakaan. Kelompok "kelas dua" ini mewakili bagian yang semakin banyak jumlahnya dari angkatan kerja di Indonesia. Laporan-laporan menyebutkan,



dewasa ini semakin banyak perusahaan mempekerjakan karyawan secara harian, berdasarkan kontrak untuk jangka waktu tertentu atau mensubkontrakkan pekerjaan ke badan pemasok tenaga kerja. Dengan latar belakang ini tidaklah mengherankan bila pertanyaan tentang status pekerjaan sering kali diajukan oleh serikat pekerja sewaktu negosiasi dilakukan dan hal ini dapat menjadi penyebab perselisihan.

Tentu saja ada hubungan antara ketentuan pesangon yang relatif kaku bagi mereka dengan kontrak kerja permanen dan skala angkatan kerja yang dewasa ini dipekerjakan berdasarkan kontrak kerja yang tidak memberikan jaminan untuk dapat terus bekerja. Situasi ini menyiratkan perlunya dilakukan perdebatan yang jauh lebih luas mengenai keseluruhan isu jaminan kerja dan perlindungan sosial. Hal ini dapat mencakup analisa alasan-alasan bagi pertumbuhan kontrak kerja, cara-cara untuk mendorong bentuk-bentuk pekerjaan yang lebih memberikan jaminan kerja, dan analisa tentang ketentuan pesangon, prosedur dan remunerasi. Tujuannya adalah mengembangkan ketentuan-ketentuan yang dapat memperoleh dukungan dari serikat pekerja maupun pengusaha, yang tepat bagi cara kerja perekonomian modern serta memberikan tingkat perlindungan sosial yang layak.

Jaminan sosial tenaga kerja, Jamsostek

Program jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) dibentuk tahun 1992. Program ini berupaya melindungi pekerja yang mengalami kecelakaan kerja dan memberikan tunjangan pada saat sakit, meninggal dunia atau usia tua. Skema ini wajib diikuti oleh setiap perusahaan yang mempekerjakan 10 pekerja atau lebih tetapi banyak perusahaan tidak mendaftar pada Jamsostek. Diyakini bahwa hanya sekitar sepertiga pekerja sektor formal, yang saat ini merupakan kelompok sasaran utama, yang menjadi anggota Jamsostek,²⁸ Selain itu terdapat masalah yang cukup serius sehubungan dengan pengusaha "yang membayar iuran kurang dari yang semestinya" sehingga mereka tidak membayar iuran Jamsostek untuk semua pekerja yang mereka miliki sehingga mengakibatkan masalah ketika seorang pekerja perlu menarik dana.

Secara luas timbul ketidakpuasan dengan administrasi Jamsostek dan manfaat yang diberikannya. Selain itu sering kali muncul dugaan adanya penyalahgunaan dana Jamsostek. Pembahasan yang saat ini berlangsung mengenai kemungkinan dibuatnya undang-undang baru tentang jaminan sosial yang akan menetapkan status Jamsostek sebagai dana wali amanat (*trust fund*). Tetapi meskipun ada kekurangan-kekurangannya, Jamsostek merupakan salah satu dari satu-satunya jaminan sosial bagi banyak pekerja. Salah satu isu yang sering kali muncul dalam negosiasi di tempat kerja adalah supaya pengusaha membayar iuran Jamsostek sebagaimana diwajibkan oleh undang-undang.

Karena peran Jamsostek dianggap tidak memadai, mungkin tidaklah mengherankan bila di beberapa bidang kini sedang diupayakan pembentukan asuransi swasta dengan dukungan dari serikat pekerja. Pada bulan September 2000 dilaporkan ada 150 ribu anggota serikat pekerja tekstil di Jawa Tengah yang akan meninggalkan Jamsostek. Seorang perwakilan dari Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dilaporkan mengatakan bahwa API akan membentuk lembaga asuransi melalui kerjasama dengan perusahaan asuransi swasta dengan tujuan memberikan manfaat yang lebih baik kepada anggota. Ia mengatakan bahwa perusahaan-perusahaan besar membayar \$12,000 kepada Jamsostek setiap bulan tetapi pekerja hanya menerima manfaat sebesar 20% dari jumlah tersebut. Tak lama setelah itu Ketua Asosiasi Perusahaan Rokok Kudus mengatakan bahwa bersama dengan Serikat Pekerja Makanan, Minuman, Tembakau dan Rokok (SP RTMM), Asosiasi Perusahaan Rokok Kudus sedang mengembangkan suatu program asuransi untuk menggantikan program asuransi Jamsostek.²⁹

28 John Angelini, Perluasan Jaminan Sosial kepada Kelompok-kelompok yang Tidak Diikutkan dalam Program Jamsostek (*Extension of social security to excluded groups*), makalah untuk proyek jaminan sosial ILO 2002

29 Jakarta Post, September 2000

Isu-isu nonnormatif

Dalam kaitannya dengan hal-hal non normatif, isu-isu yang paling sering dipersoalkan adalah kenaikan gaji/bonus, diikuti oleh tunjangan makan, pembayaran insentif/kesejahteraan, dan tunjangan transportasi (lihat tabel 10). Menarik untuk dicatat bahwa catatan statistik menunjukkan, jumlah perselisihan mengenai tunjangan makan dan transportasi bila digabung hampir sama banyaknya dengan jumlah perselisihan mengenai kenaikan gaji pokok/pembayaran bonus. Selain itu, banyaknya dengan jumlah perselisihan mengenai uang makan dan uang transpor, pembayaran bonus, uang kehadiran, katering (penyediaan makanan karyawan), perawatan medis, uang insentif/kesejahteraan dan tunjangan shift lebih dari dua kali lipat jumlah perselisihan mengenai elemen upah pokok.

Ini dapat menunjukkan bahwa serikat pekerja dan pekerja telah terbiasa dengan ide bahwa karena elemen pokok upah sebagian besar ditentukan melalui penetapan upah minimum, maka yang terbaik adalah menfokuskan negosiasi pada elemen-elemen lain dari paket upah.

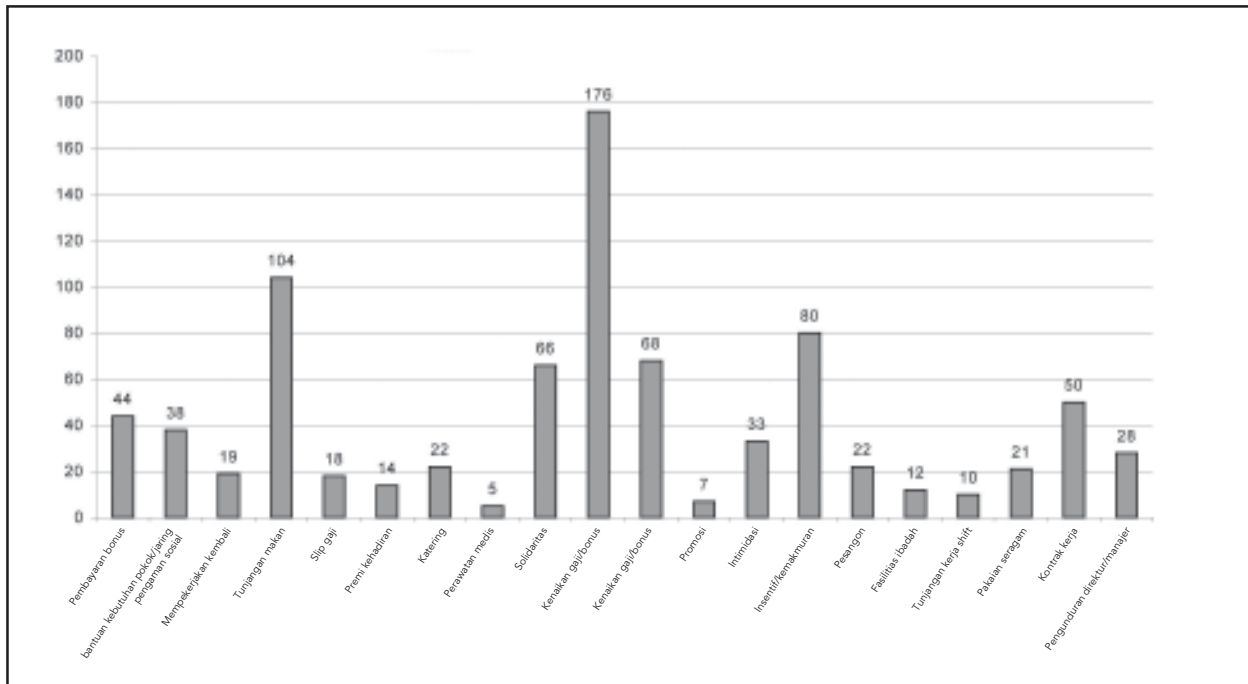
Sebagaimana di beberapa negara lain, struktur upah di Indonesia berkembang secara sepotong-sepotong, dengan berbagai bentuk pembayaran dan tunjangan yang diperkenalkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang ada pada saat-saat tertentu.

Hasilnya secara keseluruhan agaknya adalah bahwa dewasa ini sebagian besar perekonomian berjalan dengan paket upah dan kompensasi yang cukup rumit, yang terdiri dari banyak komponen yang berbeda-beda. Sistem serumit itu kadang-kadang dapat menimbulkan kemungkinan terjadinya perselisihan industrial. Bila harga bahan bakar naik, pekerja mungkin secara logika merasa bahwa mereka berhak merundingkan kembali jumlah uang transpor yang mereka terima. Apabila beberapa bulan kemudian kenaikan harga bahan bakar menyebabkan naiknya harga makanan, pekerja mungkin ingin merundingkan kembali jumlah uang makan yang mereka terima.

Meskipun pembayaran-pembayaran non normatif ini dapat menimbulkan kerumitan, pengusaha pada umumnya tampak cukup puas untuk mempertahankan pembayaran-pembayaran ini secara terpisah. Alasannya mungkin ada bermacam-macam. Mungkin bagi pengusaha akan lebih mahal jatuhnya bila pembayaran-pembayaran tersebut disatukan dengan upah pokok karena hal itu akan membuat upah pokok menjadi lebih tinggi, padahal upah pokok digunakan sebagai dasar perhitungan untuk upah lembur, hari libur, iuran Jamsostek, dan lain-lain. Alasan lainnya adalah, bila pengusaha mengalami kesulitan, pembayaran-pembayaran "ekstra" ini dapat dikurangi.

Tetpi, struktur sistem pembayaran saat ini tampaknya memang relatif cukup rumit dan mungkin dapat memicu banyak perselisihan. Tidak mustahil bila di masa yang akan datang mitra sosial ingin meninjau kembali sistem pembayaran tersebut dan mencari pilihan-pilihan kemungkinan untuk mereformasi sistem tersebut.

Tabel 10: Tuntutan Non Normatif 2000-Juni 2002



Sumber: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Frekuensi pemogokan

Ada banyak pembicaraan di media massa Indonesia tentang kenaikan jumlah perselisihan perburuhan dan pemogokan pada periode setelah reformasi. Tetapi, kesan meningkatnya tingkat pemogokan ini tidak didukung oleh statistik resmi. Ini menunjukkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun dari 1998 hingga 2002, jumlah pemogokan yang terjadi lebih sedikit daripada jumlah pemogokan yang terjadi dalam kurun waktu lima tahun sebelumnya, yaitu dari 1993 hingga 1997 (lihat tabel 11). Angka-angka itu juga menunjukkan bahwa kenaikan dalam jumlah pemogokan di Indonesia sesungguhnya terjadi pada awal dan pertengahan tahun 1990-an ketika serikat-serikat pekerja independen masih dilarang dan ketika tindakan represif oleh pihak militer dan polisi masih dianggap normal untuk menghentikan perselisihan industrial. (lihat tabel 12)

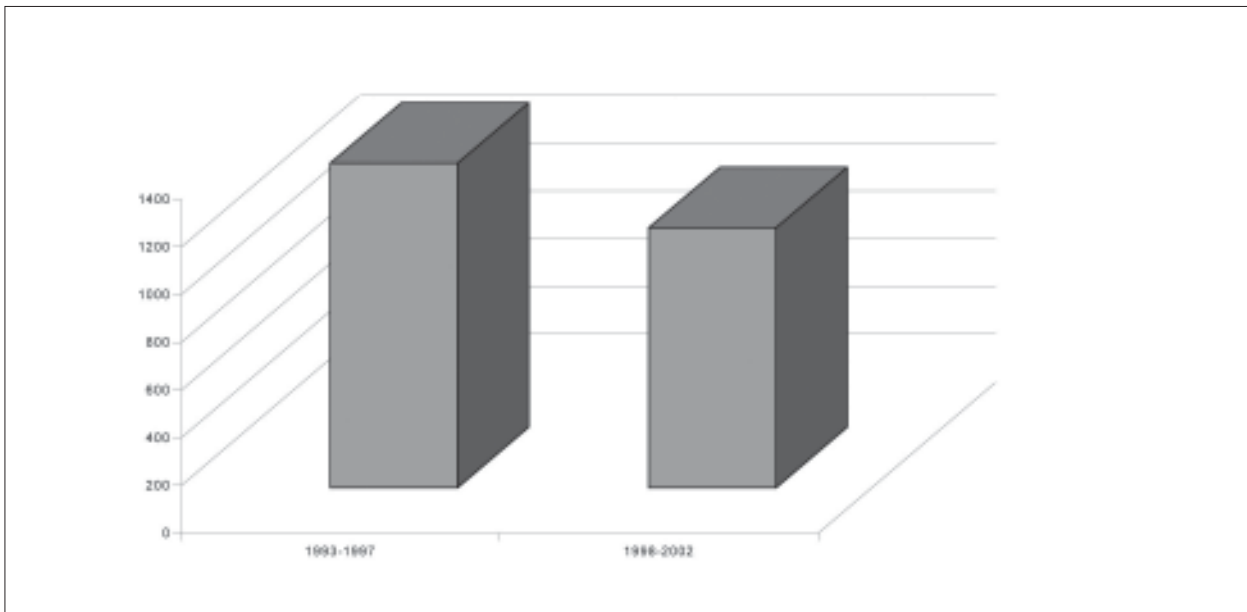
Kemungkinan statistik resmi tidak dapat diandalkan dan tidak secara akurat dan tepat mencerminkan apa yang sedang terjadi di lapangan. Tetapi muncul kekuatiran bahwa berita-berita pers baru-baru ini cenderung membesar-besarkan ide adanya masalah pemogokan besar-besaran di Indonesia. Bank Dunia baru-baru ini mencatat bahwa meskipun terdapat "persepsi" tentang terjadinya peningkatan konflik-konflik ketenagakerjaan, "statistik tidak mengkonfirmasi hal itu." Dan walaupun mereka menyadari bahwa data statistik bisa saja mengalami kemunduran, mereka juga mengatakan bahwa "kelihatannya sengketa perburuhan bukanlah hal yang sangat umum terjadi dan merebak di mana-mana tanpa terkendali."³⁰

Laporan penelitian SMERU³¹ meneliti pola-pola perselisihan di 47 perusahaan, 39 (91%) di antaranya mempunyai serikat pekerja di tempat kerja. Dari hasil temuan penelitian tersebut diketahui bahwa dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini, dua pertiga perusahaan yang diteliti tidak mengalami pemogokan, dan 6% dari perusahaan yang diteliti mengalami pemogokan yang melibatkan P4D atau P4P. laporan tersebut menyebutkan bahwa perusahaan-perusahaan yang jarang mengalami perselisihan adalah perusahaan-perusahaan yang memberikan hak normatif kepada karyawan mereka, memikirkan kesejahteraan karyawan dan mempunyai saluran komunikasi, dan bersikap terbuka dalam kegiatan-kegiatan mereka.

30 World Bank, op cit

31 SMERU, op cit

Tabel 11: Jumlah Pemogokan 1993-1997 dan 1998-2002



Sumber: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Indikasi lebih lanjut tentang iklim hubungan industrial secara menyeluruh diberikan pada pertengahan tahun 2002 ketika suatu kelompok konsultasi usaha yang disegani memaparkan hasil dari suatu survei yang dilakukan berdasarkan tanggapan-tanggapan dari 200 perusahaan besar yang bergerak di bidang ekspor. Mereka melaporkan "beberapa berita positif mengenai arena perburuhan; 50% perusahaan melaporkan bahwa mereka mengambil sikap netral sehubungan dengan kekhawatiran terhadap masalah-masalah perburuhan. Hanya 12% yang mengatakan bahwa mereka sangat khawatir."³²

Pendapat bahwa di Indonesia terjadi "masalah besar pemogokan" tampaknya terlalu dibesar-besarkan. Namun, situasi yang ada membuat perusahaan harus menyesuaikan sikap dengan memperhitungkan munculnya gerakan buruh yang lebih aktif. Selain itu, masalah pemogokan di sektor industri atau perusahaan tertentu dapat saja terjadi karena situasi yang terdapat di sektor itu sendiri. Bila sektor pertekstilan, misalnya menghadapi pengurangan produksi dengan mencoba mengurangi jumlah karyawan, hal itu tentunya dapat memicu perselisihan yang mungkin bermuara pada pemogokan. Begitu pula, sektor-sektor yang dipandang menguntungkan dan dijalankan oleh perusahaan-perusahaan multinasional (misalnya sektor perminyakan dan mineral) juga dapat menjadi sasaran kampanye yang dilakukan serikat pekerja.

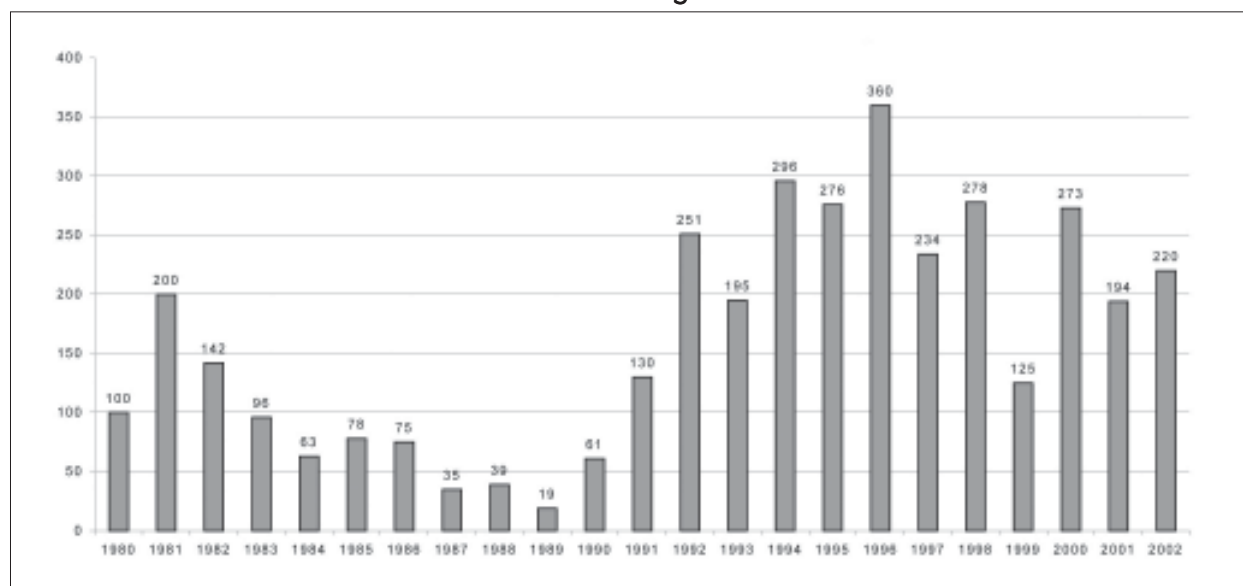
Kemungkinan lain yang menarik, yang muncul dari statistik resmi, adalah bahwa banyak pemogokan yang mungkin tidak melibatkan serikat pekerja. Dalam kira-kira 55% kasus yang tercatat selama 2000 dan 2001, data statistik mencatat nama serikat pekerja yang terlibat atau mencatat pemogokan tersebut sebagai pemogokan "non serikat pekerja." Dari 55% kasus tersebut hanya sekitar sepertiga yang menyebutkan keterlibatan serikat pekerja, sementara sisanya dikategorikan sebagai "non serikat pekerja." Tentu tidak tertutup kemungkinan bahwa angka-angka ini tidak akurat, atau bahwa staf yang bertanggungjawab mengumpulkan data tidak tahu serikat pekerja mana yang terlibat.

Di lain pihak, hal ini mungkin menunjukkan bahwa pemogokan yang terjadi dilakukan oleh pekerja yang tidak mempunyai wakil serikat pekerja. Apabila memang demikian halnya, hal ini mungkin mengindikasikan bahwa kehadiran serikat pekerja sebenarnya dapat membantu menstabilkan hubungan industrial dengan memberikan suatu mekanisme untuk menyalurkan pengaduan atau keluhan pekerja sehingga mengurangi kemungkinan terjadinya pemogokan. Ini merupakan salah satu hasil temuan studi SMERU yang mengatakan

32 Castle Asia/DHL Survey

bahwa “serikat buruh merupakan cara yang efektif untuk meminimalkan pergolakan buruh secara besar-besaran, karena serikat buruh cenderung mengutamakan negosiasi di tingkat nasional dan hanya menggunakan pemogokan sebagai upaya terakhir”.³³

Tabel 12: Jumlah Pemogokan 1980-2002



Sumber: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Mengingat skala perubahan yang telah terjadi di Indonesia, mungkin dapat dianggap mengherankan kalau tidak terjadi keributan buruh yang lebih besar. Suatu analisa baru-baru ini, yang meneliti sejumlah perselisihan yang mendapat banyak sorotan, mencatat bahwa kasus-kasus perselisihan itu terjadi dalam konteks krisis ekonomi yang berkepanjangan, deregulasi serikat pekerja, berkurangnya subsidi pemerintah untuk kebutuhan pokok dan meningkatnya kesadaran di kalangan masyarakat umum tentang hak-hak hukum yang mereka miliki. Mereka mengatakan bahwa mengingat kondisi-kondisi ini, jumlah perselisihan yang telah dibereskan tanpa menghadapi masalah-masalah besar dapat dikatakan cukup mengesankan.³⁴

Laporan-laporan yang dibuat menurut keterangan yang diberikan secara perorangan, berita pers, dan hasil studi akhir-akhir ini semuanya menyebutkan bahwa serikat pekerja dan pengusaha keduanya sedang berada pada “tahap belajar” dalam hubungan industrial. Ketika mereka menjadi semakin terampil dalam melakukan negosiasi dan membereskan perselisihan, lingkungan hubungan industrial yang lebih baik seyogyanya akan dapat dihasilkan.

Tanggung jawab sosial perusahaan dan kode perilaku

Sejumlah perusahaan multinasional dengan kontraktor di Indonesia sekarang menerapkan kode perilaku (*codes of conduct*) atau standar-standar lainnya terhadap kontraktor-kontraktor mereka yang beroperasi di Indonesia. Seluruh kode perilaku yang diketahui di Indonesia berasal dari perusahaan-perusahaan yang berbasis di Amerika atau Eropa dan banyak dari perusahaan-perusahaan yang mempunyai kode perilaku beroperasi di sektor tekstil dan sepatu olahraga. Perusahaan-perusahaan itu mempraktikkan sejumlah cara untuk memonitor pelaksanaan kode perilaku yang mereka tetapkan dan sering kali mempekerjakan

³³ SMERU, op cit

³⁴ Fenwick, Lindsey, Arnold, op cit, p.18

organisasi-organisasi setempat untuk secara berkala mengunjungi tempat-tempat kerja guna melakukan penilaian terhadap cara-cara kode tersebut diterapkan.

Suatu makalah penelitian baru-baru ini menunjukkan sikap amat kritis terhadap pendekatan kode praktik di Indonesia.³⁵

Makalah tersebut menyebutkan bahwa proses dan hasil pemantauan biasanya dirahasiakan, bahwa pemantauan biasanya hanya dilakukan terhadap satu atau dua pabrik yang dipilih oleh klien, bahwa pemantauan sering kali dilakukan oleh perusahaan-perusahaan akuntansi yang tidak mempunyai pengetahuan yang cukup tentang isu-isu di tempat kerja dan bahwa sanksi yang dijatuhkan atas ketidakpatuhan yang terjadi adalah sanksi yang lemah.

Mungkin, yang lebih mendasar adalah, bahwa penulis laporan itu menyebutkan bahwa sementara ide tanggung jawab sosial merupakan suatu "idealisme," realita keberadaan tempat kerja di lingkungan manufaktur Indonesia memberikan tantangan lebih lanjut. "Di Indonesia manajemen merupakan keterampilan baru yang sedang naik ke permukaan. Tipe perubahan budaya yang berorientasi pada proses dalam suatu organisasi yang disiratkan oleh tanggung jawab sosial perusahaan, menyimpulkan tingginya tingkat keterampilan dan merupakan suatu proses konsultasi aktif antara pihak-pihak yang sederajat yang tidak sejalan dengan kepemimpinan patriarkal dari atas ke bawah yang menjadi karakteristik struktur bisnis dan manajemen Indonesia, baik di perusahaan-perusahaan multi nasional maupun perusahaan-perusahaan milik domestik."

Namun, kendati adanya keberatan-keberatan ini, studi tersebut melaporkan bahwa kontraktor perusahaan yang mempunyai kode praktik mempunyai ciri khas membayar di atas upah minimum dan dapat diharapkan mematuhi undang-undang ketenagakerjaan. Temuan-temuan ini juga muncul dari studi-studi lainnya.

Beberapa pengusaha besar yang menjalankan kode praktik juga mengatakan bahwa kode tersebut memperkuat mekanisme kepatuhan dan bahwa mereka dapat menunjuk pada bukti di mana kontraktor diwajibkan mengatasi masalah-masalah yang teridentifikasi sewaktu pemantauan tempat kerja dilakukan. Biasanya, setelah penilaian-penilaian awal dilakukan, kontraktor akan diberi daftar berisi bidang-bidang yang perlu diperbaiki. Pemantauan yang kemudian dilakukan sebagai upaya tindak lanjut biasanya berusaha mengukur kemajuan yang diperoleh dan dalam beberapa hal, hasil-hasil pemantauan yang dilakukan dipublikasikan secara internasional.

Dalam tahun-tahun terakhir ini, beberapa perusahaan multinasional berusaha melakukan pendekatan kepada kantor ILO Jakarta. Perusahaan-perusahaan tersebut berharap dapat bekerja sama dengan kontraktor-kontraktor lokal mengenai isu-isu yang berkaitan dengan kode perilaku. Kadang-kadang perusahaan-perusahaan meminta nasihat mengenai organisasi lokal atau nara sumber yang mungkin akan mereka ajak kerja sama, dan kadang-kadang mereka berusaha mendapatkan masukan dari ILO untuk sesi-sesi pelatihan. Kantor ILO mencoba menanggapi permintaan-permintaan itu secara praktis dan positif, dengan tetap mengingat dinamika hubungan industrial di perusahaan yang kadang-kadang bersifat sensitif.

35 Melody Kemp, *Tanggung Jawab Sosial di Indonesia (Corporate social responsibility in Indonesia)*, Lembaga Penelitian PBB untuk Program Pembangunan Sosial, Teknologi, Bisnis dan Masyarakat (*United Nations Research Institute for Social Development Technology, Business and Society Programme*), Makalah No. 6 Desember 2001



Minat akademis dalam hubungan industrial dan keahlian promosi

Selama bertahun-tahun Indonesia tidak memiliki tingkat yang signifikan dari studi akademis undang-undang ketenagakerjaan, hubungan industrial atau manajemen sumber daya manusia. Terdapat kebutuhan untuk mengembangkan minat di kalangan lembaga-lembaga akademik untuk membangun keterampilan baru yang dapat digunakan secara praktis untuk membantu pemerintah, serikat pekerja dan pengusaha. Hal ini juga dapat mengarah pada upaya untuk mempertemukan para praktisi secara regular. Sebuah organisasi yang terbentuk baru-baru ini, Asosiasi Hubungan Industrial Indonesia, telah mendapat dukungan dari individu-individu yang berasal dari latar belakang pemerintah, pengusaha dan serikat pekerja.



Bab 7

LINGKUNGAN DAN INVESTASI KETENAGAKERJAAN

Perdebatan akhir-akhir ini

Dalam lingkungan ekonomi internasional yang semakin lama semakin sulit, isu-isu tenaga kerja dan hubungan perburuhan semakin banyak mendapat sorotan. Secara teratur dapat dijumpai berita-berita di surat kabar yang memberikan kesan sepertinya perusahaan-perusahaan sedang henggang dari Indonesia, atau mengancam akan meninggalkan Indonesia, karena Indonesia sudah tidak lagi merupakan tempat yang baik untuk berusaha. Berita-berita tersebut menyebutkan bahwa para investor, terutama perusahaan-perusahaan tekstil Taiwan dan Korea, telah meninggalkan Indonesia dan merelokasikan fasilitas produksi mereka ke Vietnam, Kamboja, China dan Thailand. Laporan-laporan media massa menyebutkan bahwa meningkatnya biaya tenaga kerja, masalah-masalah dengan perselisihan industrial dan ketidakpastian dalam lingkungan hubungan industrial membuat investor khawatir melakukan usaha di Indonesia.

Dengan semakin meningkatnya kekhawatiran akan iklim investasi, maka pada bulan Agustus 2002, Menteri Perdagangan dan Industri mengatakan bahwa ia akan membentuk "pusat krisis" untuk membantu memecahkan masalah-masalah yang dihadapi dunia usaha. Oleh surat-surat kabar hal ini diberitakan sebagai "suatu upaya untuk membantu mencegah investor lari meninggalkan." Pusat krisis tersebut akan diketuai oleh Menteri Perdagangan dan Industri dan anggota-anggotanya akan dipilih dari kalangan dunia usaha, pejabat-pejabat dari lembaga-lembaga pemerintah yang relevan dan polisi. Serikat pekerja juga diikutsertakan. Menteri mengatakan bahwa pusat krisis tersebut akan difokuskan pada upaya memecahkan masalah-masalah yang berlarut-larut, termasuk konflik-konflik perburuhan. Dilaporkan bahwa Menteri Perdagangan terutama menguatirkan dampak Keputusan Menteri Tenaga Kerja No 150 Tahun 2000 tentang pembayaran uang pesangon.

Meskipun isu-isu perburuhan sering kali dikutif oleh kalangan pers sebagai "masalah," ternyata tidak banyak bukti yang dapat dikemukakan untuk membenarkan untuk membenarkan pendapat bahwa secara umum isu-isu perburuhan merupakan kesulitan yang terutama, tentunya tanpa menyangkal bahwa perusahaan atau sektor-sektor tertentu dapat saja mengalami masalah. Misalnya, secara individual mungkin ada perusahaan-perusahaan yang mempunyai masalah atau kesulitan untuk mematuhi kenaikan upah minimum yang signifikan. Tetapi, tentunya tidaklah bijaksana apabila laporan media massa tentang isu-isu perburuhan dijadikan dasar atau titik tolak untuk mencoba mengembangkan kebijakan.

Bank Dunia baru-baru ini mencatat bahwa meskipun mengalami kenaikan, upah minimum di Indonesia masih tetap berada di bawah upah minimum di Filipina dan Thailand, dan hanya sedikit lebih tinggi daripada upah minimum di Vietnam. Bank Dunia juga mengatakan bahwa "dibandingkan PDB per kapita (indikator kasar produktivitas), upah minimum di Indonesia tampak tidak jauh berbeda daripada upah minimum di negara-negara saingannya dan hanya Thailand yang tampil menonjol sebagai negara yang lebih kompetitif."

Tabel 13 – Upah Minimum Nominal di pusat-pusat industri perkotaan utama di Asia, April 2002

Pusat Industri Utama	Upah Minimum \$		PDB Per Kapita \$ Kapita \$ (tahun 2001)*
	per tahun	per bulan	
Manila	1,793	149	939
Bangkok	1,128	94	1,797
Jakarta	755	63	669
Hanoi	692	58	395*

Sumber: Chris Manning, PEG Project, Bappenas, dikutip dalam World Bank "Maintaining Stability, Deepening Reform" (Mempertahankan Stabilitas, Memperdalam Reformasi), Laporan Singkat untuk CGI, Januari 2003

Kesulitan-kesulitan dalam lingkungan global perekonomian telah mempengaruhi keseluruhan tingkat kegiatan ekonomi dan tingkat investasi di sejumlah negara di kawasan ini. Tak diragukan lagi terdapat beberapa isu khusus di Indonesia sehubungan dengan berkurangnya jumlah investasi baru, baik yang asing langsung maupun domestik. Ada sejumlah faktor yang sering kali disebut sebagai masalah bagi perusahaan. Tanpa diurutkan berdasarkan tingkat prioritasnya, faktor-faktor tersebut antara lain meliputi:

- ♦ Lingkungan politik yang tidak pasti dan tegang selama tahun-tahun terakhir ini
- ♦ Masalah-masalah keamanan
- ♦ Masalah-masalah yang menyangkut dampak otonomi daerah terhadap dunia usaha
- ♦ Korupsi (baru-baru ini dilaporkan bahwa besarnya pungutan liar mencapai 10% dari pendapatan usaha menengah kecil)³⁶
- ♦ Ketidakpastian hukum bagi kalangan dunia usaha (termasuk kasus-kasus terkenal di mana pengadilan mengeluarkan keputusan yang bertentangan dengan kepentingan investor asing)
- ♦ Isu-isu perpajakan
- ♦ Penyelundupan
- ♦ Isu-isu perburuhan
- ♦ Hal-hal lain yang berkenaan dengan peraturan

Kombinasi dari seluruh factor-faktor ini meningkatkan elemen "risiko" di Indonesia. Meskipun di beberapa perusahaan isu-isu ketenagakerjaan dapat merupakan suatu faktor, isu-isu itu perlu dilihat dalam konteks gambar yang lebih besar dari banyak hal yang dapat mempengaruhi keputusan untuk melakukan investasi.

Tetapi upaya meningkatkan kerangka hukum hubungan industrial dan memperkuat institusi-institusi dan proses dialog dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap upaya Indonesia untuk memperbaiki iklim investasi. Dengan meningkatkan dialog, pemerintah, pengusaha dan serikat pekerja dapat mulai mempertimbangkan secara terukur tanggapan-tanggapan kebijakan yang diperlukan untuk menangani isu-isu penting yang mereka hadapi.

36 Jakarta Post 5 Februari 2003, mengutip wakil World Bank untuk Indonesia, Andrew Steer

Isu-isu produktivitas dan daya saing

Indonesia saat ini menghadapi tantangan-tantangan akibat keikutsertaan dalam Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area* atau AFTA) yang memaparkan suatu program pengurangan tarif regional yang komprehensif. Dampak segera dari ketentuan perdagangan bebas memberikan implikasi-implikasi bagi banyak produsen di Indonesia dan untuk kebijakan pasar kerja. Hal itu kemungkinan akan membuat Indonesia sadar akan perlunya mengkaji dengan lebih seksama isu-isu yang berkenaan dengan produktivitas tingkat perusahaan dan daya saing secara keseluruhan.

Buku Tahunan Daya Saing Dunia (*World Competitiveness Yearbook*) yang terbit setiap tahun menelaah perekonomian 49 negara, 30 diantaranya negara-negara OECD dan 19 sisanya negara-negara industri dan negara-negara dengan perekonomian yang mulai tampil. Dalam buku tersebut, analisa yang dilakukan terhadap efisiensi usaha mengkaji sampai sejauh mana perusahaan mampu menunjukkan kinerja yang inovatif, menguntungkan dari segi keuangan dan bertanggung jawab. Survei tahun 2002 tersebut menyebutkan bahwa secara keseluruhan efisiensi perusahaan-perusahaan Indonesia termasuk buruk bila dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia Tenggara. Suatu analisa yang dilakukan ILO³⁷ terhadap data yang dikemukakan dalam survei tersebut menunjukkan fakta-fakta berikut tentang kinerja Indonesia:

- ♦ Statistik produktivitas Indonesia tidak menggembirakan
- ♦ Mutu sumber daya manusia (baik tenaga kerja dan manajemen) perlu diperbaiki
- ♦ Upah buruh di Indonesia paling rendah dibandingkan upah buruh di semua negara lain yang disurvei
- ♦ Jam kerja per minggu di Indonesia tergolong panjang bila dibandingkan negara-negara lain
- ♦ Motivasi buruh rendah
- ♦ Investasi dalam pelatihan juga rendah (baik perusahaan maupun pemerintah)
- ♦ Tertekannya kepercayaan investor asing untuk melakukan penanaman modal langsung
- ♦ Tingginya tingkat ketakutan akan dampak globalisasi

Analisa tersebut memberikan argumentasi bahwa perusahaan-perusahaan Indonesia perlu mengembangkan suatu pendekatan “jalan tol” terhadap produktivitas, membangun di atas strategi yang jelas, mengembangkan suatu budaya tempat kerja yang baru, dan melakukan perubahan dalam organisasi tempat kerja. Hal ini dapat membuka potensi manusia dan sekaligus menangani isu-isu mendasar yang terdapat dalam tempat kerja Indonesia.

Diberikan pula argumentasi bahwa Pemerintah perlu berperan dalam membentuk suatu “budaya” produktivitas nasional dengan menciptakan lingkungan pendukung yang memberikan kemampuan kepada perusahaan, memperbaiki pendidikan dan pelatihan, memperbaiki kerangka hubungan tenaga kerja dan menyedihkan penelitian dan informasi yang tepat untuk memfasilitasi pembuatan kebijakan.

37 Presentasi oleh David LaMotte, ILO SEAPAT, pada lokakarya tripartit tentang kebijakan lapangan kerja dan pengurangan kemiskinan, Jakarta, November 2002



Bab 8

STRUKTUR BIPARTIT DAN TRIPARTIT UNTUK KONSULTASI DAN NEGOSIASI

Struktur bipartit

Perbaikan dalam hubungan industrial sebagian besar tergantung pada kapasitas mitra sosial untuk menemukan cara membahas isu-isu yang perlu diselesaikan dan mengembangkan cara-cara untuk mencapai konsensus mengenai isu-isu yang mempengaruhi mereka. Langkah pertama dalam proses ini adalah menyediakan forum yang dapat menjadi ajang pertemuan bagi wakil-wakil serikat pekerja dan pengusaha dan yang memungkinkan dilakukannya diskusi.

Suatu survei yang dilaporkan pada bulan Oktober 2002 menyebutkan bahwa perusahaan-perusahaan Indonesia tergolong yang terburuk di wilayah Asia-Pasifik dalam soal komunikasi antara pihak eksekutif dan karyawan. Sebagai konsekuensinya, karyawan tidak diberi informasi dengan baik tentang proyek-proyek perusahaan, kebijakan dan strategi perusahaan. Laporan hasil survei tersebut menyebutkan bahwa perusahaan-perusahaan Indonesia gagal melibatkan karyawan dalam pengambilan keputusan, meminta masukan dari karyawan atau mengukur persepsi dan perasaan mereka. Laporan tersebut menyebutkan bahwa perusahaan-perusahaan hendaknya menerapkan gaya komunikasi yang lebih terbuka dan berusaha untuk memperoleh masukan dari karyawan.³⁸

Selama bertahun-tahun, undang-undang Indonesia menyatakan bahwa perusahaan hendaknya membentuk komite-komite bipartit tetapi penelitian yang dilakukan untuk proyek Deklarasi ILO/USA DOL menyebutkan bahwa saat ini jumlah komite bipartit yang sesungguhnya relatif kecil. Angka-angka yang diberikan dalam laporan tersebut untuk enam provinsi utama menunjukkan bahwa jumlah perusahaan yang mempunyai komite bipartit ternyata kurang dari 20%.³⁹ (lihat tabel 15)

Dan kalau toh komite-komite seperti itu ada, banyak di antaranya yang tampaknya tidak mempunyai kebiasaan untuk mengadakan pertemuan secara teratur. Laporan tersebut menyebutkan bahwa di kabupaten Tangerang, yang merupakan daerah industri utama di pinggiran kota Jakarta, ditemukan 14 perusahaan (28%) yang mempunyai badan kerjasama bipartit dari 50 perusahaan yang diteliti sebagai sampel. Tetapi dari 14 perusahaan tersebut ternyata hanya tiga yang mengadakan pertemuan sebanyak empat hingga lima kali dalam kurun waktu satu setengah tahun sebelumnya.

Hal ini menyiratkan bahwa di sejumlah besar perusahaan perlu dibentuk komite-komite bipartit dan bahwa bilamana komite-komite itu sudah ada, terdapat lingkup yang signifikan untuk memperbaiki keefektifannya. Melihat keseluruhan latar belakang perubahan di Indonesia dan kebutuhan untuk mengembangkan budaya dialog sosial, kekurangan yang ada dalam sistem bipartit saat ini dapat dilihat sebagai kelemahan utama. Konsultasi dan negosiasi yang efektif di tempat kerja dapat menjadi langkah penting untuk memperbaiki hubungan industrial dan membangun komunikasi yang efektif mengenai sejumlah isu di tempat kerja.

³⁸ Jakarta Post Oktober 24 2002, laporan dari Watson Wyatt Human Capital Group

³⁹ Suwanto, Penggunaan Praktis Mekanisme Hubungan Industrial (The Practical Utilisation of Industrial Relations Mechanisms), makalah untuk proyek Deklarasi ILO/USA Declaration project

Undang-Undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 mengatakan bahwa semua perusahaan dengan lebih dari 50 karyawan diwajibkan membentuk komite kerjasama bipartit yang berfungsi "sebagai suatu forum komunikasi, konsultasi dan musyawarah yang ditujukan untuk memecahkan masalah-masalah ketenagakerjaan di perusahaan." Tetapi, isu yang perlu dijawab adalah, bagaimana caranya supaya ketentuan undang-undang tersebut dapat terlaksana. Undang-undang sebelumnya sudah mewajibkan perusahaan untuk membentuk struktur-struktur bipartit tetapi sebagian besar perusahaan ternyata tidak memenuhi kewajiban itu. Lalu, bagaimana undang-undang yang baru ini dapat diharapkan untuk mengubah hal-hal itu? Tampaknya sangat mungkin bahwa selain ketentuan hukum yang baru akan diperlukan inisiatif utama untuk meningkatkan kesadaran akan manfaat dari struktur bipartit bagi pengusaha maupun serikat pekerja.

Tabel 15 – Penggunaan Komite-komite Bipartit

Provinsi	Jumlah Perusahaan	Perusahaan yang mempunyai badan kerjasama bipartit	%
Sumatera Utara	1,414	370	26.17
Riau	940	268	28.51
Jakarta	4,604	913	19.83
Jawa Barat	6,894	1,001	14.52
Jawa Timur	5,980	1,248	20.87
Kalimantan Timur	720	239	33.19
Total	20,522	4,039	19.68

Depnakertrans (2001), oleh Suwanto. Penggunaan Praktis mekanisme hubungan industrial

Struktur tripartit

Sejak tahun 1980-an sejumlah badan tripartit telah dibentuk di Indonesia. Badan-badan tersebut meliputi:

- Dewan-dewan tripartit nasional dan regional
- Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja
- Dewan Pengupahan Nasional
- Dewan Pelatihan Nasional
- Forum Produktivitas Nasional
- Berbagai badan tripartit sektoral

Keefektifan dari banyak dari struktur-struktur tersebut patut dipertanyakan. Agaknya diperlukan upaya untuk merevitalisasi struktur tripartit dengan memperhitungkan situasi yang sangat berbeda yang saat ini dihadapi Indonesia, perubahan-perubahan dalam lingkungan hubungan industrial dan keterlibatan organisasi-organisasi serikat pekerja yang baru.⁴⁰

40 Peggy Kelly, Indonesia, *Promoting Democracy and Peace through Sosial Dialogue*, ILO In Fokus Programme on Strengthening Sosial Dialogue, Working Paper no 7



Dewan Tripartit Nasional

Dewan Tripartit Nasional dibentuk oleh Keputusan Menteri tahun 1983 sebagai suatu institusi untuk musyawarah, konsultasi dan kerjasama, yang memberikan masukan, nasihat dan pendapat kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengenai berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah-masalah ketenagakerjaan. Dewan tersebut berlandaskan sila-sila Pancasila, dengan tujuan menciptakan perdamaian dalam bekerja, memperbaiki produktivitas, mengusahakan tingkat upah dan kesejahteraan yang lebih baik bagi pekerja dan kelangsungan serta kelancaran usaha. Dewan tripartit nasional terdiri dari 40 wakil, dengan rasio 2:1:1, yang berasal dari pemerintah, pengusaha dan pekerja. Dari kubu pemerintah seluruhnya terdapat 20 wakil, dengan 16 wakil dari Depnakertrans, dan satu wakil departemen masing-masing dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Komunikasi, Dalam Negeri dan Kehutanan. Wakil pengusaha berjumlah 10 orang, semuanya dari Apindo, sementara dari pekerja terdapat 10 wakil pekerja. Unsur-unsur lain termasuk penasihat hukum, akademisi dan profesional lainnya juga ikut ambil bagian dalam forum tripartit ini.⁴¹

Dalam tahun-tahun terakhir ini Dewan Tripartit Nasional tersebut tidak digunakan secara efektif untuk membahas isu-isu penting, misalnya reformasi undang-undang ketenagakerjaan, kekuatiran tentang isu-isu yang berkaitan dengan upah minimum dan lain sebagainya. Akibat terdapat serangkaian inisiatif lainnya untuk mempertemukan kelompok-kelompok tripartit untuk membahas isu-isu utama ini meskipun sering kali inisiatif-inisiatif tersebut tampaknya pudar setelah beberapa publikasi awal.

- ♦ Pada bulan Maret 2000, Departemen Tenaga Kerja, 25 federasi serikat pekerja, Apindo, KADIN dan Dewan Nasional untuk Pengembangan Usaha membentuk Forum Komunikasi Tripartit Indonesia. Forum tersebut mengikutsertakan sejumlah serikat pekerja dan pengusaha dengan ruang lingkup yang lebih luas daripada Dewan Tripartit. Tetapi setelah pertama kali diluncurkan, Forum tersebut tampaknya tidak banyak berperan.
- ♦ Delegasi dari Indonesia yang menghadiri Konferensi Ketenagakerjaan Internasional 2001 dan 2002 juga mengambil keputusan untuk membentuk kelompok-kelompok dialog tripartit tetapi inisiatif-inisiatif ini jug kelihatanya tidak mempunyai peran jangka panjang yang jelas.
- ♦ Pengumuman Menteri Perdagangan dan Industri di bulan Agustus 2002 tentang sedang dibentuknya suatu "pusat krisis" merupakan inisiatif lain yang berupaya mempertemukan pemerintah, pengusaha dan serikat pekerja untuk membahas isu-isu genting yang dihadapi negara, termasuk isu hubungan industrial. Tetapi inisiatif ini mendapat kecaman karena upaya yang dilakukan inisiatif ini dinilai terlalu sedikit. Selain itu tampaknya terdapat perbedaan antara Menteri Perdagangan dan Industri dan Menteri-Menteri lainnya dengan suatu kepentingan.

Salah satu rekomendasi kunci dari Misi Kontak Langsung ILO pada tahun 1998 adalah bahwa Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah untuk membentuk badan tripartit yang benar-benar representatif untuk meningkatkan dialog dan kerjasama sosial dalam hubungan industrial (termasuk konsultasi yang efektif tentang penyusunan dan implementasi undang-undang ketenagakerjaan). Seandainya badan seperti itu telah dapat bekerja secara efektif, beberapa kebingungan yang terjadi dalam kebijakan hubungan industrial (seperti kebingungan seputar Keputusan Menteri No 150 Tahun 2000 tentang uang pesangon) semestinya dapat dihindari.

Suatu badan tripartit yang efisien dan representatif dapat memberikan mekanisme dimana melalui mekanisme tersebut Pemerintah dapat melakukan konsultasi secara terstruktur dengan para mitra sosial dan dapat mulai mengorganisir penelitian kebijakan, membahas opsi-opsi kebijakan dan mencoba mengembangkan konsensus tentang isu-isu kunci pasar kerja.

41 Dr. Payaman J. Simanjuntak, Sistem Administrasi Ketenagakerjaan Nasional, Database tentang Indonesia (*National Labour Administrasi Systems, Database on Indonesia*), Maret 2002

Baru-baru ini Pemerintah telah mengambil langkah-langkah untuk memperluas representasi serikat pekerja dalam Dewan Tripartit Nasional supaya wakil-wakil dari serikat pekerja selain KSPSI juga dapat dilibatkan. Hal ini dapat membuka jalan bagi Dewan Tripartit Nasional untuk mulai memainkan peran baru. Tetapi perlu ada komitmen politik baru terhadap peran dewan tersebut bila Dewan itu memang akan dijadikan forum utama bagi Pemerintah dan mitra sosial untuk mendiskusikan isu-isu kebijakan di bidang ketenagakerjaan.

Komite-komite tripartit regional

Komite-komite tripartit juga berfungsi di tingkat provinsi dan kabupaten. Struktur formal tripartit untuk tingkat regional mempunyai tujuan dan mandat yang sama dengan yang digambarkan untuk dewan tripartit nasional. Anggotanya terdiri dari 16 orang, termasuk delapan dari pemerintah, empat dari pengusaha (APINDO) dan empat dari pekerja. Pada praktiknya, jumlah sesungguhnya sering kali berbeda dari angka-angka yang disebut disini. Gubernur provinsi adalah ketua badan tripartit daerah atau regional, dengan kepala kantor dinas tenaga kerja dan transmigrasi ditunjuk sebagai ketua pengganti.

Selain dewan pokok tripartit, di tingkat provinsi juga terdapat struktur-struktur tripartit yang menangani pengupahan, produktivitas, pelatihan dan keselamatan dan kesehatan kerja.

Dengan semikain seringnya isu-isu kebijakan hubungan industrial dibahas dan ditetapkan di tingkat provinsi dan kabupaten, maka arti dan nilai penting dari diskusi-diskusi tripartit pada tingkat tersebut akan meningkat.

Wakil-wakil serikat pekerja dalam badan-badan tripartit

Selama tahun 2001 dan awal tahun 2002 terdapat pembicaraan antara kalangan serikat pekerja dan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengenai perwakilan serikat pekerja dalam forum-forum tripartit. Waktu itu peraturan yang ada hanya menetapkan keikutsertaan satu organisasi serikat pekerja saja, yaitu KSPSI (yang dulu bernama FSPI). Tetapi setelah dilakukannya verifikasi sendiri terhadap keanggotaan masing-masing, pada tahun 2002 Depnakertrans mengindikasikan akan memperluas perwakilan serikat pekerja dengan mengikutsertakan serikat pekerja yang lain melalui pembobotan yang dilakukan menurut besarnya jumlah anggota yang dilaporkan masing-masing serikat pekerja (tabel 16). Depnakertrans juga meningkatkan jumlah kursi untuk diduduki oleh serikat pekerja dalam sejumlah badan tripartit guna memungkinkan dimasukkannya perwakilan yang lebih luas dari kalangan serikat pekerja (tabel 17).



Tabel 16 – Hasil verifikasi sendiri dan pembobotan terhadap keanggotaan serikat pekerja

Kelompok	Jumlah tingkat PUK	Jumlah anggota	Wakil serikat pekerja
K.SPSI	12.234	4.376.440	5
Others	3.305	2.127.665	3
K.SPSI	2.231	1.702.058	2
SPSI Reformasi	294	75.778	0
	18.064	8.281.941	10

Tabel 17 – Jumlah Wakil Serikat Pekerja dalam Lembaga-lembaga Tripartit

Nama Lembaga	Jumlah wakil serikat pekerja sebelumnya	Jumlah wakil serikat pekerja saat ini
Lembaga Kerjasama Tripartit Nasional	10	10
Dewan Pengupahan Nasional	2	10
Dewan Produktivitas Nasional	1	12
Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan	10	10
Dewan Nasional Keselamatan dan Kesehatan Kerja	1	10
Dewan Nasional untuk Pelatihan Kerja	1	10
Pusat Krisis Nasional	-	10
Dewan Nasional untuk Urusan Internasional	-	10

Rangkuman Bantuan

Sejak tahun 1998 ILO telah terlibat dalam sejumlah kegiatan kerjasama teknis yang berupaya membantu ratifikasi dan implementasi Konvensi-konvensi ILO oleh Indonesia, mendukung program reformasi undang-undang ketenagakerjaan, dan membantu membangun kapasitas unsur-unsur ILO. Program bantuan regular kepada para unsur yang dikoordinasikan melalui kantor wilayah ILO Jakarta dan kantor tim Multidisipliner ILO di Asia Tenggara dan Pasifik telah mendapat dukungan dari sejumlah proyek dan kegiatan khusus. Rangkuman singkat dari proyek-proyek kunci tersebut diberikan di bawah ini:

Bantuan Nasihat untuk Implementasi Reformasi Undang-Undang Ketenagakerjaan dan Mewujudkan Prinsip-Prinsip dan Hak-Hak Mendasar di Tempat Kerja di Indonesia (proyek dengan dana dari Pemerintah Belanda)

Ketika proyek ini pertama kali dikembangkan, pemerintah baru waktu itu di bawah Presiden B.J. Habibie baru saja dilantik. Dalam menanggapi tuntutan yang meluas terhadap perubahan dan reformasi, Pemerintah yang baru meminta bantuan teknis ILO untuk membantu mengembangkan penghormatan baru terhadap hak asasi manusia dan proses demokratis. Pada bulan Desember 1998, Indonesia menandatangani *Letter of Intent* dengan ILO berkenaan dengan ratifikasi konvensi-konvensi dasar ILO. ILO memberikan bantuan teknis untuk ratifikasi dan implementasi Konvensi dan juga ikut membantu pada tahapn sangat awal penyusunan rancangan undang-undang tenaga kerja yang baru. Proyek ini juga memberikan bantuan berupa pelatihan hak asasi manusia bagi militer dan polisi Indonesia, dengan mengacu pada Konvensi-konvensi ILO tentang hak asasi manusia.

Perubahan dan reformasi dalam undang-undang dan kebijakan tenaga kerja dan dalam mewujudkan prinsip-prinsip dan hak-hak mendasar di tempat kerja (proyek dengan dana dari pemerintah Perancis)

Proyek ini dikerjakan di tiga bidang. Pertama, proyek ini memungkinkan ILO memberikan bantuan teknis untuk penyusunan rancangan dan tanggapan teknis terhadap RUU Perlindungan Tenaga Kerja dan terhadap RUU Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. Kedua, proyek ini mencoba memberikan pelatihan kepada polisi Indonesia tentang prinsip-prinsip dan hak-hak mendasar di tempat kerja. Ketiga dan terakhir, proyek ini menjalankan sejumlah kegiatan promosi yang berkaitan dengan prinsip-prinsip dan hak-hak mendasar di tempat kerja.

Proyek Deklarasi ILO/AS – Mempromosikan Kebebasan Berserikat dan Berunding Bersama

Proyek tripartit ini dimulai bulan Februari 2001. Proyek ini berupaya mempromosikan dan merealisasikan kebebasan berserikat dengan membangun kepercayaan dan kapasitas dalam hubungan industrial. Mandat proyek ini meliputi bantuan teknis untuk memastikan implemementasi secara efektif undang-undang baru

yang diberlakukan di bawah program reformasi undang-undang tenaga kerja. Kegiatan-kegiatan proyek terutama terdiri dari program-program pelatihan bagi unsur-unsur tripartit (baik secara terpisah maupun bersama-sama) mengenai kebebasan berserikat dan berunding bersama, standar-standar ketenagakerjaan internasional, globalisasi, kesetaraan gender, implementasi undang-undang baru, administrasi ketenagakerjaan, pengawasan ketenagakerjaan, mediasi dan promosi kerjasama buruh-manajemen.

Tahap kedua proyek dimulai awal tahun 2003. kegiatan-kegiatan untuk diimplementasikan dalam tahap kedua ini mencakup upaya membangun kapasitas pemerintah, pelatihan tentang penyelesaian perselisihan melalui mediasi, konsiliasi dan arbitrase, perundingan bersama dan dukungan bagi implementasi Undang-Undang Ketenagakerjaan yang baru dan rancangan undang-undang tentang penyelesaian perselisihan.

Proyek pendidikan pekerja ACTRAV dengan dukungan dari DFIP pemerintah Inggris

Proyek ini dimulai bulan Januari 1999 dan bertujuan mendukung pengembangan serikat pekerja yang independen, demokratis dan representatif, dan untuk meningkatkan hubungan industrial. Dari evaluasi terhadap proyek ini pada tahun 2002 dijumpai bahwa proyek ini telah memberikan dampak yang besar dan telah menjadi suatu kekuatan pendukung utama yang mampu mendukung evolusi peran serikat pekerja dalam pembicaraan-pembicaraan tingkat perusahaan dengan pengusaha.

Tim evaluasi juga melaporkan bahwa proyek tersebut telah membangkitkan rasa antusias dan sumber-sumber daya yang dimiliki sekumpulan pekerja di tingkat masyarakat banyak/*grass root level* (terutama perempuan dan orang muda) yang sekarang terlibat dalam dialog sosial yang konstruktif dan dalam pengembangan serikat pekerja. Dari lebih dari 6000 orang yang dilatih oleh proyek ini, 74% peserta pelatihan berusia di bawah 35 tahun dan 31% di antaranya perempuan.

Perbaikan hubungan industrial (dengan dukungan dari Pemerintah Jepang)

Proyek ini diupayakan untuk dijalankan di tingkat perusahaan melalui pemberian pelatihan hubungan industrial bagi manajer dan pekerja di 36 perusahaan di Jabotabek dan Surabaya. Pelatihan di dalam lingkungan perusahaan dilakukan di 20 perusahaan. Pelatihan ini yang diawali dengan analisa kebutuhan pelatihan di masing-masing perusahaan mendapat sambutan positif dan menimbulkan banyak permintaan untuk melakukan pelatihan yang sama di perusahaan-perusahaan lain.

Restrukturisasi Skema Jaminan Sosial di Indonesia (dengan dukungan dari pemerintah Belanda)

Proyek ini melanjutkan keterlibatan ILO dalam membantu rencana-rencana untuk merestrukturisasi sistem jaminan sosial supaya sistem tersebut menjadi lebih efektif dan memperluas perlindungan yang diberikan sistem ini untuk menjangkau persentase penduduk yang lebih besar.

Dampak kegiatan-kegiatan ILO

Dari evaluasi yang dilakukan terhadap proyek-proyek ILO dan umpan balik yang diterima jelaslah bahwa kegiatan kerjasama teknis ILO umumnya memberikan dampak yang sangat positif. Kegiatan-kegiatan tersebut dapat dipandang telah:

- ♦ Meningkatkan kesadaran dan pemahaman akan konvensi-konvensi ILO tentang kebebasan berserikat dan berunding bersama
- ♦ Mendukung berlanjutnya proses reformasi undang-undang tenaga kerja
- ♦ Meningkatkan kapasitas Pemerintah, serikat pekerja dan pengusaha saat mereka berusaha mengembangkan keterampilan yang dibutuhkan bagi lingkungan hubungan industrial yang baru



ILO telah sanggup menanggapi sejumlah permintaan dukungan teknis berlingkup luas walaupun sering kali harus bekerja dengan sumber daya yang terbatas. Tidak seluruh kegiatan berlangsung tepat sebagaimana direncanakan. Kegiatan-kegiatan proyek harus memperhitungkan situasi-situasi yang berubah di lapangan, masalah-masalah yang disebabkan oleh penundaan-penundaan dalam jadwal DPR, dan sebagainya. Meskipun demikian, ILO telah sanggup memberikan tanggapan terhadap situasi-situasi tersebut secara fleksibel, dengan bila perlu mengarahkan bantuan untuk kembali ke prioritas-prioritas utama yang berkaitan dengan upaya memperbaiki iklim hubungan perburuhan.

Konteks dan Kemajuan

Upaya-upaya yang telah dilakukan Indonesia untuk mempromosikan kebebasan berserikat dan berunding bersama berlangsung dengan latar belakang masalah-masalah yang timbul akibat krisis keuangan Asia, ketidakstabilan politik, dan terus berlanjutnya kesulitan-kesulitan yang dihadapi perekonomian, sebagai akibat dari melesunya ekonomi global. Selain itu, proses otonomi daerah telah memberikan dampak terhadap peran dan struktur Depnakertrans.

Meskipun dengan latar belakang yang sulit, iklim hubungan industrial Indonesia telah mengalami perubahan secara signifikan sejak tahun 1998, dengan didapatnya kemajuan positif dalam kaitannya dengan hak atas kebebasan berserikat dan berunding bersama. Meskipun demikian, jalan yang harus ditempuh untuk mewujudkan pelaksanaan hak-hak tersebut secara sepenuhnya masih panjang.

Kemajuan yang diperoleh sejak Misi Kontak Langsung ILO

Misi Kontak Langsung ILO pada tahun 1998 memberikan berbagai rekomendasi untuk membantu Pemerintah Indonesia memastikan bahwa undang-undang tenaga kerja Indonesia sepenuhnya mengikuti ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi ILO No 87 dan 98. Kemajuan telah diperoleh terhadap sejumlah isu yang dipersoalkan dan upaya untuk menggarap isu-isu lainnya terus dilanjutkan. Tabel 18 memberikan indikasi kemajuan dalam format matriks mengenai isu-isu utama yang telah diidentifikasi oleh misi Kontak Langsung.

Reformasi Undang-Undang Tenaga Kerja

Pada tahun 1998 Pemerintah memaparkan rencana bagi reformasi undang-undang serikat pekerja, tenaga kerja, dan penyelesaian perselisihan. Pemerintah Indonesia sendiri menangani proses penyusunan isi peraturan perundang-undangan dan menetapkan waktu untuk memperkenalkan undang-undang baru tersebut. Laju proses reformasi undang-undang tenaga kerja tersebut ternyata jauh lebih lambat daripada yang semula diantisipasi, tetapi ada beberapa alasan untuk ini. Salah satunya adalah kesiapan Pemerintah untuk mengkonsultasikan usulan undang-undang tersebut dengan mitra sosial.

Implementasi dari reformasi undang-undang yang diusulkan baru-baru ini akan memerlukan program aksi utama. Undang-undang Ketenagakerjaan No 13 Tahun 2003 memerlukan pembuatan banyak keputusan dan peraturan pendukung pelaksanaannya. Selain itu juga banyak yang harus dikerjakan untuk mengembangkan infrastruktur untuk melakukan mediasi, konsiliasi dan arbitrase sebagaimana dikemukakan dalam RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. apabila usulan pembentukan pengadilan-pengadilan baru yang secara khusus menangani perselisihan hubungan industrial mendapat dukungan dan kepercayaan mitra sosial, perlu dipastikan bahwa struktur baru ini dapat bekerja secara efektif dan netral.

Undang-undang baru tersebut tidak akan memecahkan semua masalah dan sesungguhnya, mungkin akan menimbulkan masalah-masalah baru. Upaya memantau aplikasi dan dampak undang-undang baru tersebut akan menjadi penting untuk menilai sampai sejauh mana undang-undang tersebut menunjang perluasan kebebasan berserikat dan berunding bersama dan memperbaiki lingkungan hubungan industrial.

Tabel 18–Kemajuan terhadap isu-isu yang diidentifikasi selama Misi Kontak Langsung ILO

Rekomendasi Misi Kontak Langsung ILO	Posisi saat ini
Membentuk suatu badan tripartit yang benar-benar representatif untuk mempromosikan dialog sosial dan kerjasama dalam hubungan industrial (termasuk konsultasi yang efektif tentang persiapan dan implementasi peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan)	Badan tripartit yang ada sekarang tampaknya tidak bekerja secara efektif. Pemerintah memilih untuk menjalankan pelaksanaan konsultasi tripartit tentang isu-isu utama, termasuk reformasi undang-undang ketenagakerjaan, terutama melalui pertemuan-pertemuan ad hoc. Salah satu alasannya mungkin adalah karena menjelang akhir tahun 2002 baru ditetapkan rumusan yang memungkinkan perwakilan dalam Dewan Tripartit diperluas ke serikat-serikat pekerja lain di luar KSPSI (FSPSI).
Memastikan bahwa pegawai negeri dan pegawai di badan usaha milik Negara mempunyai hak kebebasan berserikat	Pegawai badan usaha milik negara tampaknya bebas membentuk serikat pekerja baru dan banyak serikat pekerja baru di sektor ini telah muncul selama tahun-tahun terakhir ini. UU No 21/2000 tentang Serikat Pekerja/Buruh mengatakan bahwa pegawai negeri mempunyai hak kebebasan berserikat tetapi rincian tentang hal ini akan diberikan dalam undang-undang terpisah. Belum ada undang-undang baru yang disusun dan saat ini tampaknya tidak ada kejelasan tentang posisi pegawai negeri.
Membentuk sistem yang tepat bagi pendaftaran dan pengakuan serikat pekerja	UU No 21/2000 tentang Serikat Pekerja/Buruh telah memberikan suatu sistem untuk pemberitahuan dan pencatatan serikat pekerja serta untuk hak-hak serikat pekerja dalam hubungannya dengan pengusaha.
Membentuk suatu lembaga penyelesaian perselisihan yang efektif dan netral	RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial memberikan struktur yang akan menggantikan sistem P4D/P4P yang ada sekarang. RUU tersebut masih dalam pembahasan.
Memberikan perlindungan bagi pekerja terhadap diskriminasi anti serikat pekerja dan perlindungan kepada serikat pekerja dari tindakan campur tangan oleh pengusaha	UU No 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Buruh mengandung ketentuan-ketentuan tentang perlindungan terhadap hak berorganisasi/berserikat. Dalam prakteknya, beberapa masalah masih tetap bercokol tetapi telah ada perbaikan-perbaikan yang signifikan dalam hak berorganisasi.
Memastikan bahwa aparat keamanan menahan diri dan tidak ikut campur tangan dalam perselisihan-perselisihan industrial	Tingkat keterlibatan aparat keamanan dalam kasus-kasus perselisihan telah banyak berkurang walaupun beberapa masalah masih tetap ada.
Memastikan supaya aktivis-aktivis buruh segera dibebaskan dari penjara, termasuk Dita Sari	Dita Sari dibebaskan dari penjara pada bulan Juli 1999. Tetapi kasus-kasus di mana aktivis serikat pekerja ditahan masih terus terjadi. Selain itu muncul kekuatiran tentang penggunaan pasal 335 KUHP.



Kelihatannya perdebatan mengenai isu-isu seperti pengaturan upah minimum dan uang pesangon masih akan terus berlanjut. Hal-hal ini merupakan bagian dari perdebatan yang lebih luas tentang peran yang layak bagi Pemerintah dalam lingkungan hubungan industrial yang berubah, dan tentang bagaimana perlindungan sosial dasar hendaknya diberikan kepada pekerja. Isu kebijakan yang lebih luas ini belum benar-benar dibahas dalam pembicaraan-pembicaraan yang akhir-akhir ini dilakukan mengenai undang-undang tenaga kerja.

Kebebasan berserikat

Ratifikasi Konvensi ILO No 87 dan diperkenalkannya UU Serikat PEkerja/Buruh No 21/2000 telah menghasilkan proses yang signifikan dalam kaitannya dengan kebebasan berserikat. Pekerja menikmati kebebasan baru untuk bergabung dan membentuk serikat pekerja pilihan mereka sendiri dan banyak dari mereka yang telah mewujudkan hak tersebut. Baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal banyak organisasi serikat pekerja baru yang dibentuk.

Meskipun telah ada kemajuan riil yang dicapai dalam kebebasan berserikat, beberapa masalah yang serius masih tetap bercokol bagi beberapa dari mereka yang berusaha mewujudkan hak-hak mereka. Kasus paling serius dalam tahun-tahun terakhir ini melibatkan pembunuhan dua pekerja yang mogok tetapi di samping itu juga masih dapat terus dijumpai kasus-kasus penahanan anggota-anggota aktif serikat pekerja, pemecatan aktivis-aktivis serikat pekerja dan pembatasan-pembatasan terhadap organisasi serikat pekerja. Diperlukan tekad yang bulat untuk memastikan bahwa hak-hak baru dalam kebebasan berserikat pada praktiknya dapat dilaksanakan.

Undang-Undang Serikat Pekerja/Buruh No 21/2000 menetapkan bahwa pegawai negeri mempunyai hak atas kebebasan berserikat tetapi mengindikasikan bahwa implementasi hak tersebut akan diatur oleh suatu undang-undang terpisah. Akan bermanfaat seandainya undang-undang baru tersebut dapat secara resmi dibicarakan pada tahap dini karena saat ini terdapat ketidakjelasan tentang kebebasan berserikat dalam pelayanan sipil.

Perundingan bersama

Meskipun ada beberapa tanda meningkatnya perundingan bersama secara sungguh-sungguh, kebutuhan untuk memperkuat perundingan bersama secara signifikan tetap ada walau terbatas, baik dari segi cakupan maupun kualitasnya. Selain itu juga terdapat suatu kebutuhan untuk melakukan tindakan guna memperkuat proses-proses di mana negosiasi dapat berlangsung melalui proses-proses tersebut. Di tingkat tempat kerja, relatif tidak banyak perusahaan yang mempunyai komite bipartit yang efektif. Diperlukan penekanan baru tentang pentingnya peran komite bipartit sebagai forum komunikasi, konsultasi dan negosiasi.

Suatu isu yang diangkat oleh Misi Kontak Langsung ILO tahun 1998 menyangkut kebutuhan untuk memastikan bahwa aparat keamanan dapat menahan diri untuk tidak ikut campur dalam perselisihan industrial. Tampaknya terjadi pengurangan yang signifikan dalam tingkat campur tangan oleh aparat keamanan meskipun tetap saja timbul kondisi-kondisi di mana serikat pekerja menuduh polisi tidak bersikap netral dan melakukan tindakan yang tidak sepatutnya dalam menangani protes-protes yang dilancarkan pekerja. Pengusaha juga menyimpan kekuatiran mengenai beberapa protes pekerja yang menurut mereka telah melampaui batas kebebasan berserikat sehingga melanggar hak orang lain.

Membangun tripartisme

Salah satu rekomendasi Misi Kontak Langsung ILO pada tahun 1998 adalah bahwa Pemerintah hendaknya mengambil langkah-langkah untuk membentuk badan tripartit yang benar-benar representatif untuk

mempromosikan dialog sosial dan kerjasama dalam hubungan industrial. Dewan Tripartit Nasional yang ada sekarang belum bekerja secara efektif dalam tahun-tahun terakhir ini dan akibatnya, pembicaraan-pembicaraan tripartit sering kali berlangsung di berbagai forum lainnya yang acap kali dibentuk untuk menanggapi suatu "krisis" tertentu.

Terdapat kebutuhan untuk memperkuat Dewan Tripartit Nasional supaya dewan tersebut menjadi relevan dan dapat dipercaya sehingga dapat melakukan penelitian dan pertimbangan terhadap isu-isu utama kebijakan dan mencoba mengembangkan konsensus tentang kebijakan perburuhan. Dewan Tripartit Nasional juga perlu bekerja dengan penuh pertimbangan yang lebih didasarkan keputusan-keputusan yang telah diinformasikan dengan baik daripada selalu saja bereaksi terhadap "krisis" terakhir yang terjadi. Supaya Dewan Tripartit Nasional dapat menjadi suatu struktur yang berarti diperlukan komitmen politik baru yang kuat terhadap peran forum seperti itu. Di samping itu terdapat sejumlah isu yang mempengaruhi kebebasan berserikat dan berunding bersama yang dapat mengambil manfaat dari perdebatan dan tindakan tentang kebijakan tripartit yang telah diinformasikan. Isu-isu tersebut antara lain meliputi:

- ♦ Upaya untuk mempertimbangkan usulan RUU
- ♦ Upaya untuk memantau implementasi dan cara kerja undang-undang yang baru
- ♦ Upaya untuk meningkatkan penguatan struktur-struktur bipartit
- ♦ Upaya untuk mempertimbangkan opsi-opsi kebijakan jangka menengah dan jangka panjang mengenai isu-isu seperti upah minimum, jaminan sosial tenaga kerja, kerja kontrak, struktur upah dan ketentuan pesangon

Suatu isu yang berkaitan dengan keefektifan pembicaraan-pembicaraan mengenai kebijakan tripartit menyangkut adanya kebutuhan untuk menyusun suatu metode baru pengumpulan data nasional yang dapat diandalkan tentang hubungan industrial di tempat kerja. Proses otonomi daerah tampaknya telah memperlemah upaya-upaya untuk mengumpulkan statistik-statistik yang dibutuhkan mengenai sejumlah isu.

Dukungan Teknis ILO

Dukungan teknis ILO telah memainkan peran yang amat penting dalam mempertahankan momentum bagi ratifikasi dan implementasi Konvensi-konvensi ILO dan juga bagi reformasi undang-undang ketenagakerjaan. Bantuan teknis lainnya dari ILO yang mengusahakan penguatan kapasitas di lingkungan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan di kalangan mitra sosial juga telah diterima dengan baik dan dievaluasi secara positif. Dukungan ini memberikan kontribusi bagi peningkatan pemahaman secara menyeluruh tentang bagaimana para pihak yang terlibat dapat berupaya memperkuat lembaga-lembaga yang ada dan proses-proses berunding bersama.



Rangkuman

Upaya untuk melakukan reformasi hubungan industrial Indonesia adalah penting bagi semua. Bagi pekerja, kebebasan berserikat memberikan kesempatan untuk berorganisasi dalam serikat pekerja dan mempunyai suara syarat-syarat yang berkaitan dengan pekerjaan dan kondisi kerja. Untuk dunia usaha, lingkungan yang berubah hendaknya membuat perusahaan-perusahaan memikirkan kembali kebijakan sumber daya manusia masing-masing dengan tujuan mengambil "jalan tol" untuk bersaing dalam pasar global. Untuk pemerintah, suatu kerangka hubungan industrial yang sehat akan merupakan faktor positif dalam membantu pertumbuhan ekonomi dan mengatasi kemiskinan.

Periode sejak tahun 1998 memberikan awal yang baik dalam meletakkan pondasi yang dapat digunakan oleh Pemerintah dan mitra sosial untuk melanjutkan upaya membangun sistem hubungan industrial yang lebih adil dan lebih efektif di atas pondasi tersebut, sehingga hak kebebasan berserikat dan berunding bersama dapat sepenuhnya terlaksana. Meskipun demikian, masih banyak yang harus dilakukan untuk memastikan bahwa proses reformasi tersebut dapat dikonsolidasikan dan dilanjutkan.

