

# Lemahnya kepatuhan terhadap upah minimum di industri garmen Asia

Oleh Matt Cowgill dan Phu Huynh | Kantor Regional Asia dan Pasifik | cowgill@ilo.org

**Upah minimum dapat menjadi bagian penting dari perangkat kebijakan untuk memenuhi kebutuhan pekerja dan keluarganya. Namun, upah minimum tidak dapat mengemban peran ini secara memadai jika ketidakpatuhan berkembang luas. Catatan penelitian ini menunjukkan bahwa sebagian besar pekerja di sektor garmen, alas kaki dan tekstil<sup>1</sup> di tujuh negara pengekspor pakaian di Asia dibayar di bawah upah minimum.**

**Tingkat ketidakpatuhan di sektor ini berkisar dari 6,6 persen pekerja di Vietnam hingga 53,3 persen di Filipina. Di masing-masing negara, perempuan lebih cenderung dibayar di bawah upah minimum dibandingkan laki-laki. Pekerja dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah juga lebih cenderung mendapatkan upah di bawah upah minimum. Di beberapa negara, ketidakpatuhan berkembang luas, dengan proporsi signifikan pekerja garmen dibayar kurang dari 80 persen dari upah minimum.**

## 1. Pendahuluan

Upah minimum merupakan perangkat kebijakan yang penting. Lebih dari 90 persen negara anggota ILO telah mengadopsi suatu bentuk upah minimum.<sup>2</sup> Upah minimum sangat penting di sektor garmen, sebuah industri global yang sangat kompetitif dan padat karya di mana perundingan bersama mengenai upah relatif jarang terjadi. Dua puluh negara berpendapatan menengah dan rendah yang menjadi pengekspor pakaian terbesar di dunia semuanya memiliki upah minimum yang berlaku untuk pekerja garmen.<sup>3</sup>

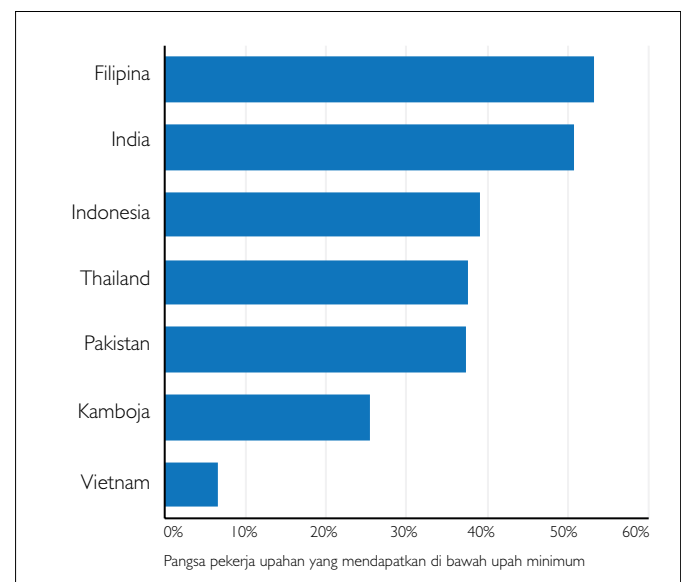
Upah minimum, menurut definisi, menetapkan jumlah minimum remunerasi yang secara sah dibayarkan oleh seorang pengusaha kepada pekerja. Tujuan mendasar upah minimum haruslah melindungi penerima upah dari nilai upah yang terlalu rendah.<sup>4</sup> Berkembangluasnya ketidakpatuhan dapat menunjukkan bahwa kebijakan tersebut kemungkinan tidak dapat mengemban fungsi ini secara memadai, atau pelaksanaannya tidak memadai. Jika sebagian pengusaha tidak mematuhi upah minimum, ini jelas berdampak negatif pada standar hidup pekerja dan keluarganya, tetapi juga dapat berdampak negatif pada pengusaha yang patuh. Ketidakpatuhan menciptakan lapangan bermain yang tidak seimbang dan merugikan pengusaha yang mematuhi hukum.

Catatan penelitian ini memaparkan perkiraan ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen di Kamboja, India, Indonesia, Pakistan, Filipina, Thailand dan Vietnam.<sup>5</sup> Survei angkatan kerja terbaru yang tersedia di masing-masing negara digunakan untuk mengukur upah aktual yang diterima oleh pekerja garmen. Besaran upah aktual dibandingkan dengan besaran upah minimum yang berlaku pada saat survei dilaksanakan.<sup>6</sup> Sebuah pendekatan konservatif diambil – di mana sejumlah besaran upah minimum dapat berpotensi untuk diterapkan, besaran relevan terendah digunakan. Pendekatan-pendekatan alternatif juga dieksplorasi.

## 2. Ketidakpatuhan secara keseluruhan

Gambar 1 menunjukkan persentase pekerja yang dibayar di bawah upah minimum di sektor garmen di masing-masing tujuh negara.

**Gambar 1: Tingkat ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen (%)**



Catatan: Ini adalah perkiraan 'batas bawah'. Lihat Lampiran B untuk informasi lebih lanjut tentang sumber dan metode.

Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survei angkatan kerja nasional.

1 Sektor garmen, alas kaki dan tekstil akan diacu sebagai 'sektor garmen' dalam catatan penelitian ini.

2 ILO: *Minimum Wage Policy Guide, Section 1.2* (Jenewa, 2016).

3 Lihat M. Cowgill, M. Luebker dan C. Xia: *Minimum wages in the global garment industry: Update for 2015*, Research note (Bangkok, ILO, 2015).

4 Lihat Rekomendasi Penetapan Upah Minimum, 1970 (No. 135).

5 Bangladesh dan Republik Demokratik Rakyat Laos juga dikaji. Namun, ukuran sampel survei di kedua negara tersebut tidak mencukupi untuk menghasilkan perkiraan tingkat ketidakpatuhan yang secara statistik terpercaya di sektor garmen, dan oleh karena itu hasil untuk kedua negara tersebut tidak disertakan dalam analisis kajian ini.

6 Lihat Lampiran B untuk catatan tambahan.

Seperti ditunjukkan pada Gambar 1, ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen sangat bervariasi dari negara ke negara. India dan Filipina sama-sama memiliki tingkat ketidakpatuhan yang sangat tinggi, dengan lebih dari separuh pekerja garmen mendapatkan upah di bawah upah minimum. Lebih dari sepertiga pekerja sektor garmen di Indonesia, Thailand dan Pakistan dibayar di bawah upah minimum, sementara sekitar satu dari empat pekerja sektor garmen Kamboja dibayar di bawah minimum. Vietnam menonjol, dengan tingkat ketidakpatuhan pada satu digit.

Perlu dicatat bahwa, pada pabrik-pabrik yang diaudit oleh Program Better Work ILO-IFC, kepatuhan terhadap upah minimum pada umumnya ditemukan secara signifikan lebih tinggi dibandingkan dengan temuan kajian ini. Misalnya, laporan sintesis terbaru oleh Better Factories Cambodia (BFC) menemukan bahwa hanya 1,1 persen pabrik yang tidak membayar pekerja tetap dengan upah minimum untuk jam kerja biasa.<sup>7</sup> Kendati ini tidak secara langsung berbanding dengan perkiraan ketidakpatuhan dalam kajian ini (yang lebih terkait dengan pekerja, bukan pabrik), namun hal ini tetap memperlihatkan tingkat ketidakpatuhan yang lebih rendah dibandingkan temuan yang mempergunakan data survei angkatan kerja. Satu penjelasan yang mungkin menjelaskan perbedaan ini adalah data survei angkatan kerja mencakup semua pekerja sektor ini, sementara kegiatan pemantauan BFC terfokus pada pabrik-pabrik eksportir.

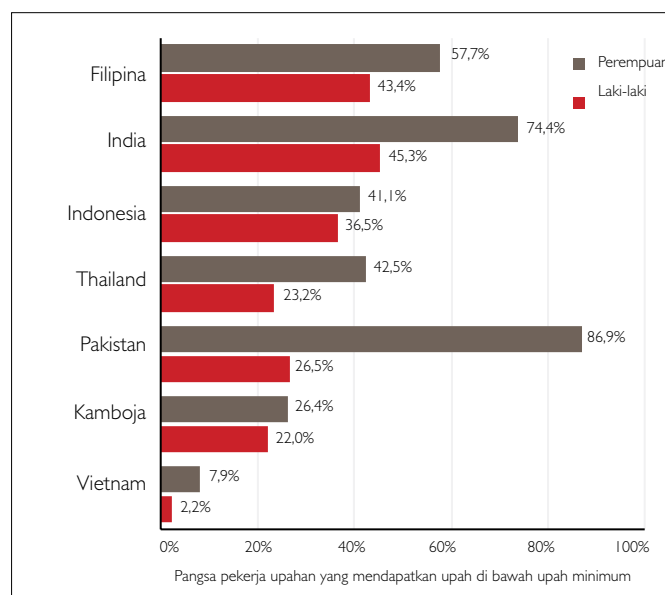
### 3. Ketidakpatuhan dan gender

Perempuan lebih cenderung dibayar di bawah upah minimum dibandingkan laki-laki di sektor garmen di masing-masing negara yang dicakup dalam catatan penelitian (lihat Gambar 2 dan 3). Kesenjangan gender dalam tingkat kepatuhan ini bervariasi antar negara.

Kesenjangan kepatuhan laki-laki-perempuan terbesar ditemukan di Pakistan. Sekitar 86,9 persen perempuan di sektor garmen dibayar di bawah upah minimum di Pakistan, sementara angka untuk laki-laki sekitar 26,5 persen, yang memperlihatkan kesenjangan gender sebesar 60,4 poin persentase dalam tingkat kepatuhan. India, Filipina dan Thailand juga memiliki kesenjangan kepatuhan gender dua digit, tetapi jauh lebih kecil dibandingkan dengan Pakistan.

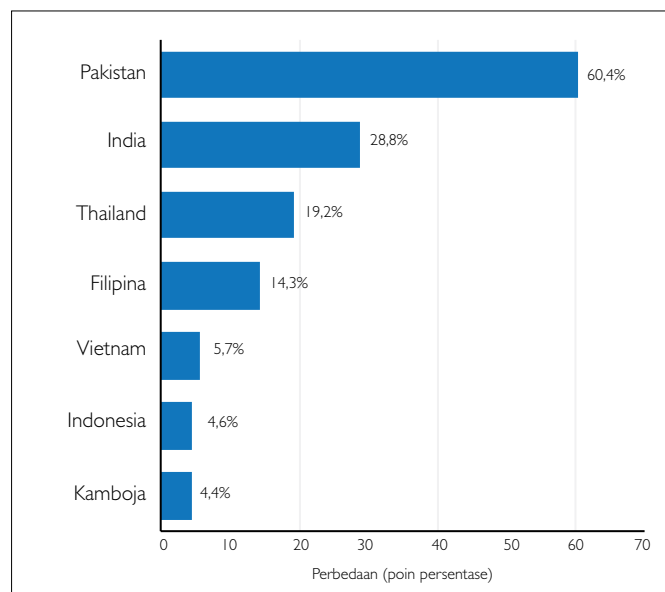
Sebaliknya, di Kamboja, Indonesia dan Vietnam, perbedaan antara tingkat ketidakpatuhan untuk laki-laki dan perempuan relatif kecil. Tingkat ketidakpatuhan Kamboja untuk perempuan adalah empat poin persentase lebih tinggi dibandingkan tingkat ketidakpatuhan untuk laki-laki, sementara kesenjangan kepatuhan laki-laki-perempuan di Indonesia dan Vietnam masing-masing lima dan enam poin persentase.

**Gambar 2: Tingkat ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen menurut gender, perkiraan batas bawah (%)**



Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survey angkatan kerja nasional.

**Gambar 3: Perbedaan laki-laki-perempuan dalam tingkat ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen (poin persentase)**



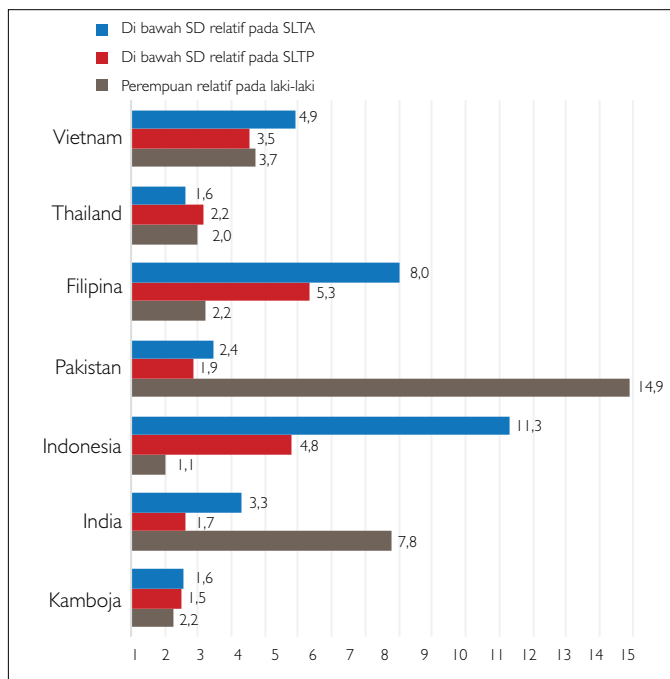
Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survei angkatan kerja nasional.

### 4. Ketidakpatuhan dan pendidikan

Pekerja garmen dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah juga cenderung dibayar di bawah upah minimum. Hubungan terkuat terjadi di Indonesia dan Filipina. Gambar 4 menunjukkan hasil perbandingan tiga antar-kelompok mengenai kemungkinan pekerja mendapatkan upah di bawah upah minimum, yang sekaligus juga mengontrol demografi dan karakteristik ketenagakerjaan lain seperti usia, status perkawinan, lokalitas, pekerjaan dan sektor ekonomi.

<sup>7</sup> Lihat Better Factories Cambodia, 'Garment Industry 33rd Compliance Synthesis Report', BFC (Phnom Penh, 2016)

**Gambar 4: Probabilitas relatif dibayar di bawah upah minimum berdasarkan gender dan pendidikan**



Catatan: mengindikasikan probabilitas relatif pendapatan di bawah upah minimum untuk (a) karyawan dengan pendidikan tidak tamat SD relatif pada yang berpendidikan SLTA, (b) karyawan dengan pendidikan tidak tamat SD relatif pada yang berpendidikan SLTP dan (c) karyawan perempuan relatif pada karyawan laki-laki, sementara mengontrol perbedaan usia, status perkawinan, pengalaman, lokasi geografis, status ketenagakerjaan, pekerjaan dan sektor ekonomi. Nilai 1 merepresentasikan kecenderungan yang sama dibayar di bawah upah minimum.

Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survei angkatan kerja nasional.

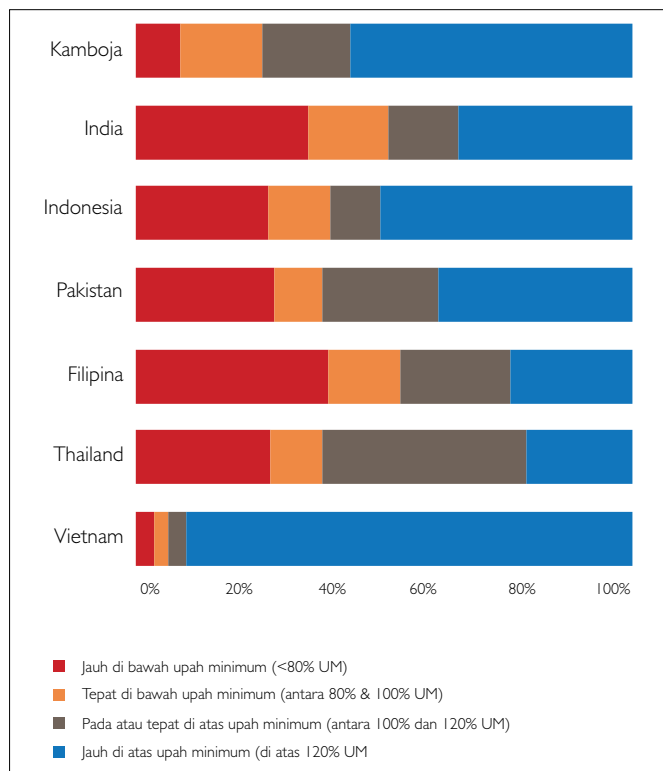
Perkiraan yang diperlihatkan Gambar 4 menunjukkan bahwa, misalnya, seorang pekerja garmen dengan pendidikan di bawah sekolah dasar 11,3 kali lebih banyak dibandingkan seorang pekerja garmen dengan pendidikan menengah atas untuk dibayar di bawah upah minimum di Indonesia, ketika berbagai karakteristik teramati dijadikan kontrol.

## 5. Besaran ketidakpatuhan

Jika pekerja dibayar di bawah upah minimum, ini dicatat sebagai sebuah contoh ketidakpatuhan di dalam catatan penelitian ini. Namun, tidak semua contoh ketidakpatuhan adalah sama. Seorang pekerja yang dibayar 99 persen dari upah minimum berada dalam situasi yang sangat berbeda dengan seorang pekerja yang dibayar hanya 50 persen dari upah minimum. Besaran ketidakpatuhan adalah satu dimensi penting. Untuk menguji ini, kita membagi pekerja ke dalam empat kategori, berdasarkan upah yang mereka terima: jauh di bawah upah minimum; tepat di bawah minimum; pada atau tepat di atas upah minimum; dan jauh di atas upah minimum.

Kami mengklasifikasikan seorang pekerja sebagai dibayar 'jauh di bawah upah minimum' jika dia dibayar kurang dari 80 persen dari upah minimum. 'Tepat di bawah upah minimum' berlaku untuk pekerja yang dibayar kurang dari upah minimum tetapi sekurang-kurangnya 80 persen dari ambang upah minimum. Kami mengklasifikasikan seorang pekerja sebagai dibayar 'jauh di atas upah minimum' jika dia menerima lebih dari 120% dari upah minimum.

**Gambar 5: Besaran kepatuhan dan ketidakpatuhan terhadap upah minimum (%)**



Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survei angkatan kerja nasional.

Besaran ketidakpatuhan bervariasi antara negara (Lihat Gambar 5). Di Kamboja, misalnya, sekitar 25,6 persen pekerja dibayar di bawah upah minimum. Mereka terdiri dari 16,7 persen pekerja yang dibayar tepat di bawah upah minimum dan 8,9 persen yang dibayar jauh di bawah upah minimum. Berbeda dengan India, Indonesia, Pakistan, Filipina dan Thailand yang masing-masing memiliki proporsi besar pekerja garmen yang dibayar jauh di bawah upah minimum.

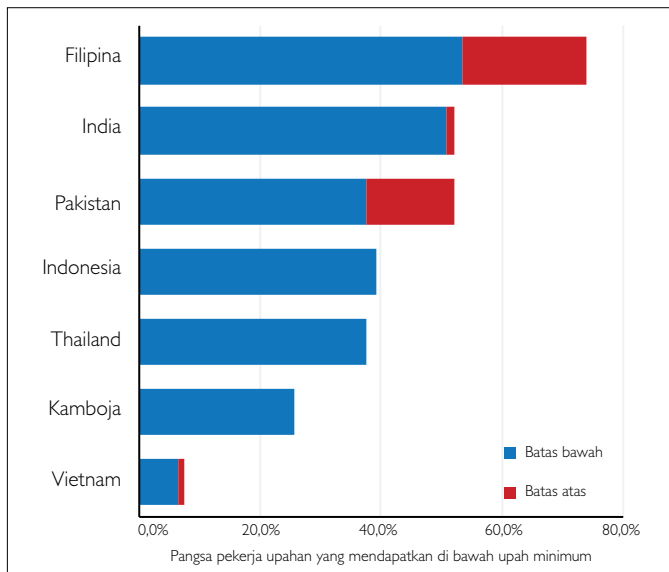
## 6. Perkiraan-perkiraan alternatif atas ketidakpatuhan terhadap upah minimum bulanan atau harian

Dua negara yang dipertimbangkan dalam catatan penelitian ini, Thailand dan Kamboja, memiliki upah minimum tunggal yang berlaku di sektor garmen, tanpa variasi berdasarkan keterampilan atau wilayah geografis.<sup>8</sup> Untuk negara-negara ini, mengambil tingkat ketidakpatuhan (seperti yang ditunjukkan di Gambar 1) relatif mudah. Remunerasi pekerja sebagaimana tercatat di survei angkatan kerja dibandingkan dengan upah minimum yang berlaku pada saat survei dilaksanakan.

Untuk negara-negara lain, ada sejumlah upah minimum yang berlaku untuk berbagai pekerja berdasarkan faktor-faktor seperti lokasi geografis atau tingkat keterampilan. Di negara-negara ini, dimungkinkan untuk mengambil perkiraan ketidakpatuhan alternatif berdasarkan berbagai asumsi berbeda tentang upah minimum sebenarnya yang berlaku untuk pekerja tertentu. Untuk catatan penelitian ini, perkiraan alternatif tingkat ketidakpatuhan diambil untuk empat negara, yang ditunjukkan di Gambar 6.

<sup>8</sup> Ini adalah kasus pada waktu survei angkatan kerja yang digunakan di kajian ini dan masih tetap pada Agustus 2016.

**Gambar 6: Tingkat ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen, perkiraan atas dan bawah (%)**



Catatan: Lihat Lampiran B untuk informasi lebih tentang sumber dan metode  
 Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survei angkatan kerja nasional.

Gambar 6 membandingkan perkiraan ketidakpatuhan 'bawah' dengan perkiraan 'atas'. Gambar ini menunjukkan bahwa menerapkan angka upah minimum alternatif hanya menimbulkan perbedaan kecil untuk perkiraan tingkat ketidakpatuhan di Vietnam dan India, yang masing-masing menambahkan 1,0 dan 1,6 poin persentase. Namun, di Pakistan dan Filipina situasinya berbeda. Bila upah minimum atas digunakan untuk menghitung kepatuhan di Filipina, perkiraan tingkat ketidakpatuhan naik sebesar 20,4 poin persentase dari 53,3 persen menjadi 73,8 persen. Di Pakistan, dengan menggunakan PKR 9.000 tingkat perhitungan menghasilkan 52,1 persen tingkat ketidakpatuhan dibandingkan 37,4 persen yang diperoleh dengan menggunakan upah minimum PKR 8.000 – perbedaan 14,7 persen dalam tingkat ketidakpatuhan.

Perkiraan di atas diambil sebagai berikut:

- Di Vietnam, zona yang digunakan untuk penetapan upah minimum tidak persis sesuai dengan daerah yang digunakan dalam survei angkatan kerja. Untuk sebagian besar analisis pada catatan penelitian ini, upah minimum terendah yang bisa diterapkan di sebuah daerah tertentu digunakan untuk menghitung ketidakpatuhan. Perkiraan atas di Gambar 6 menggunakan besaran tertinggi yang bisa diterapkan.
- Di Pakistan, data mikro survei angkatan kerja 2012-13 di mana ILO memiliki akses tidak memuat variabel provinsi. Tingkat kepatuhan 'bawah' yang digunakan untuk sebagian besar analisis dalam catatan penelitian ini didasarkan pada upah minimum tidak terampil sekitar PKR 8.000 per bulan yang berlaku di Sindh dan Khyber Pakhtunkhwa. Perkiraan 'atas' di Gambar 6 didasarkan pada upah minimum PKR 9.000 yang berlaku di Balochistan dan Punjab.

- Di India, tiga negara bagian (Gujarat, Maharashtra dan Bengal Barat) menerapkan upah minimum tidak terampil yang berbeda bagi pekerja garmen di zona-zona tertentu di dalam negara bagian tersebut. Untuk sebagian besar angka dalam catatan penelitian ini, besaran zona yang terendah digunakan untuk pekerja di negara-negara bagian tersebut. Yang tertinggi digunakan dalam perkiraan 'atas' di Gambar 6.
- Di Filipina, upah minimum berbeda diterapkan untuk usaha kecil dan perusahaan besar (non-pertanian). Untuk sebagian besar dari catatan penelitian ini, besaran untuk usaha kecil digunakan, sedangkan Gambar 6 menggunakan besaran upah yang lebih tinggi untuk menghitung perkiraan 'atas'.

Indonesia juga memiliki berbagai upah minimum provinsi, kabupaten dan sektoral. Kajian ini menggunakan upah minimum provinsi umum untuk menghitung ketidakpatuhan. Sementara tingkat ketidakpatuhan yang diukur kemungkinan akan lebih tinggi jika besaran sektoral dan/atau kabupaten bisa diterapkan secara tepat, namun hal ini tidak memungkinkan untuk catatam penelitian ini mengingat data yang tersedia.

Di negara-negara yang memiliki upah minimum lebih tinggi untuk pekerja terampil (misalnya Pakistan), bahkan perkiraan 'atas' sekalipun tidak memperhitungkan pembayaran di bawah harga relatif terhadap upah minimum terampil. Proporsi pekerja yang dibayar di bawah upah minimum legal yang berlaku cenderung lebih tinggi di negara-negara ini dibandingkan perkiraan 'atas' yang disajikan di sini jika besaran terampil diperhitungkan.

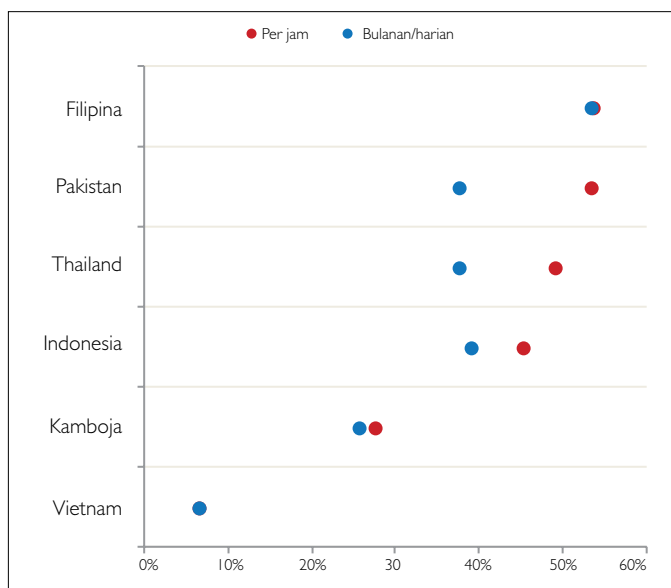
## 7. Perkiraan ketidakpatuhan berdasarkan upah per jam

Perkiraan ketidakpatuhan dalam kajian ini diperoleh dengan membandingkan remunerasi bulanan pekerja dengan upah minimum bulanan (selain di India dan Filipina, di mana besaran harian digunakan). Perkiraan-perkiraan tersebut tidak sempurna. Remunerasi pekerja, sebagaimana tercatat di survei angkatan kerja, mungkin mencakup pembayaran yang dilakukan terkait dengan jam lembur yang dijalani. Jika seorang pekerja bekerja lebih dari jam kerja dasar yang diwajibkan, tetapi hanya menerima upah minimum bulanan, ini akan dicatat sebagai 'patuh' dalam analisis di atas, meskipun upah minimum harus dibayar sesuai dengan jam kerja biasa. Ini mungkin mengurangi perkiraan tingkat ketidakpatuhan di bawah tingkat kepatuhan sesungguhnya.

Perkiraan ketidakpatuhan alternatif, dan mungkin lebih akurat, dapat diambil dengan membandingkan besaran upah per jam yang diterima oleh pekerja dengan perkiraan upah minimum per jam. Upah minimum per jam dihitung dengan membagi upah minimum bulanan dengan batas jam kerja biasa masing-masing negara untuk pekerja sektor garmen.<sup>9</sup>

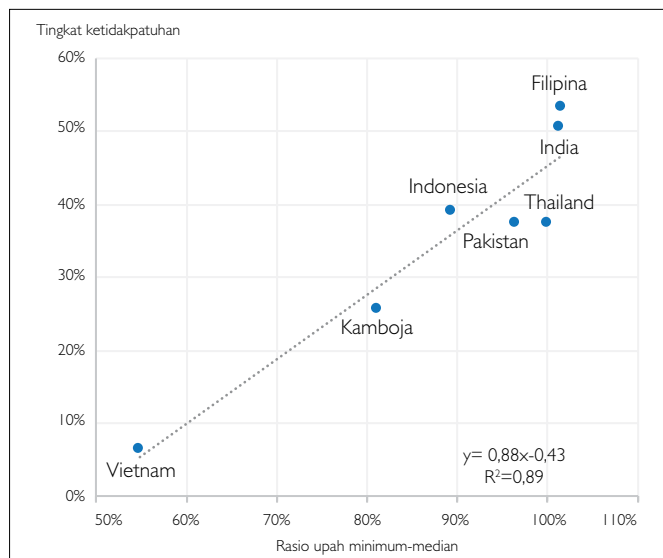
<sup>9</sup> Untuk detail batas jam yang digunakan, lihat L. Hult: *Working hours in the global garment industry, Asia-Pacific Garment and Footwear Sector Research Note Issue 3* (Bangkok, ILO, 2016).

**Gambar 7: Tingkat ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen, berdasarkan bulanan/harian dan per jam (%)**



Catatan: Filipina didasarkan pada upah harian, sementara yang lainnya bulanan. India tidak disertakan karena data surveinya tidak menyertakan jam kerja.  
Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survei angkatan kerja nasional.

**Gambar 8: Tingkat ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen, berdasarkan bulanan/harian dan per jam (%)**



Catatan: Upah minimum yang digunakan untuk menghitung rasio minimum ke median untuk masing-masing negara adalah rata-rata seluruh daerah sub-nasional, diberi bobot dengan pangsa ketenagakerjaan sektor garmen di daerah tersebut, kecuali di Vietnam yang didasarkan pada rata-rata upah minimum empat daerah yang tidak diberi bobot. Upah median adalah median untuk sektor garmen.  
Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan survei angkatan kerja nasional.

Di Filipina dan Vietnam, perkiraan ketidakpatuhan yang didasarkan pada upah per jam sangat mirip dengan perkiraan pusat ('bawah') yang digunakan di tempat lain dalam kajian ini. Untuk Kamboja, ada perbedaan yang relatif kecil, dengan perkiraan tingkat ketidakpatuhan 27,6 persen berdasarkan upah per jam dibandingkan dengan angka 25,5 persen bila menggunakan upah bulanan. Perbedaan untuk Pakistan, Thailand dan Indonesia jauh lebih jelas.

Ini menunjukkan bahwa sebagian besar pekerja garmen di negara-negara tersebut hanya bisa mendapat upah setara upah minimum bulanan dengan bekerja lembur. Jika pekerja mendapat upah setara upah minimum (atau lebih tinggi) melalui kerja lembur, mereka dicatat sebagai 'patuh' untuk tujuan kajian penelitian ini, tapi ini sebenarnya dipahami sebagai situasi ketidakpatuhan, karena upah minimum harus dibayarkan sesuai dengan jam kerja biasa. Ini merupakan bagian di dalam kajian ini di mana perkiraan yang dihasilkan bersifat 'konservatif' dan lebih cenderung merendahkan alih-alih meningkatkan tingkat ketidakpatuhan.

## 8. Strategi untuk mempromosikan kepatuhan

Ketidakpatuhan terhadap upah minimum di sektor garmen cenderung lebih tinggi di negara-negara dengan upah minimum lebih tinggi, relatif terhadap upah median. Ini ditunjukkan dalam Gambar 8. Hal ini sesuai dengan bukti-bukti sebelumnya dari penelitian-penelitian yang tidak spesifik untuk sektor garmen.<sup>10</sup>

Hubungan antara ketidakpatuhan dan tingkat upah minimum, yang digambarkan di atas, hendaknya tidak dianggap sebagai saran bahwa rasio upah minimum-ke-median yang lebih rendah harus diupayakan guna meningkatkan kepatuhan. Sebagaimana telah banyak dicatat, "menurunkan upah minimum ke tingkat yang tidak berarti atau tidak menyesaikannya secara rutin jelas bukan merupakan respons yang memuaskan terhadap tantangan kepatuhan".<sup>11</sup> Kenaikan upah minimum tidak selalu mengurangi kepatuhan, terutama bila ada sistem kuat yang berlaku untuk memantau kepatuhan, menginformasikan kepada pabrik mengenai kewajiban mereka dan membantu mereka mematuhi. Data dari Program BFC menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap upah minimum di pabrik-pabrik yang dimonitornya – 381 pabrik antara bulan Mei 2015 dan April 2016 – tetap kurang lebih stabil pada tingkat yang sangat tinggi dalam beberapa tahun terakhir, bahkan saat upah minimum telah naik secara signifikan. Namun, tingkat kepatuhan merupakan salah satu faktor yang harus dipertimbangkan oleh para mitra sosial ketika menyesuaikan upah.

Faktor penting lainnya adalah kompleksitas sistem upah minimum. Di negara-negara dengan sistem sederhana, pekerja lebih mungkin mengetahui besaran upah yang berhak mereka dapatkan, dan pengusaha lebih mungkin menyadari tanggung jawab mereka. Penelitian menunjukkan bahwa kepatuhan cenderung lebih tinggi di negara-negara dengan sistem upah minimum yang lebih sederhana, dibandingkan dengan sistem yang kompleks di mana upah bervariasi menurut sektor dan/atau pekerjaan.<sup>12</sup> Bukti yang dipertimbangkan di kajian ini mendukung kesimpulan tersebut. Vietnam dan Kamboja memiliki tingkat ketidakpatuhan terendah, dan keduanya memiliki sistem penyesuaian upah minimum yang relatif sederhana, dengan tidak ada perbedaan untuk keterampilan atau sektor.<sup>13</sup> Vietnam memiliki variasi regional, tetapi jumlah daerah yang relatif kecil

10 Lihat U. Rani, P. Belser, M. Oelz dan S. Ranjbar: "Minimum wage coverage and compliance in developing countries", dalam *International Labour Review*, vol. 152, no. 3-4 (Jenewa, ILO, 2013).

11 U. Rani et al., op. cit., hlm. 395.

12 U. Rani et al., op. cit., hlm. 397

13 Upah minimum Kamboja hanya berlaku untuk sektor garmen, tekstil dan alas kaki, tetapi tidak ada upah minimum spesifik untuk sektor lainnya.

(empat) dan proses tunggal untuk menyesuaikan upah di semua daerah. Negara-negara dengan tingkat ketidakpatuhan yang lebih tinggi pada umumnya memiliki sistem yang lebih kompleks, dengan kadar variasi upah minimum yang lebih besar dalam daerah, pekerjaan, dan/atau sektoral. Namun, perlu dicatat bahwa Thailand juga memiliki sistem yang sederhana, dengan upah minimum nasional tunggal, namun tingkat ketidakpatuhan tinggi ditemukan di sektor garmen.<sup>14</sup>

**Gambar 9: Rancangan sistem upah minimum dan tingkat ketidakpatuhan**

	Rasio upah median/minimum di sektor garmen (%)	Variasi upah minimum regional	Upah minimum lebih tinggi untuk pekerja terampil	Tingkat ketidakpatuhan di sektor garmen (%)
Kamboja	81,2	Tidak	Tidak	25,6
India	101,3	Ya	Ya	50,7
Indonesia	89,3	Ya	Tidak	39,1
Pakistan	96,4	Ya	Ya	37,4
Filipina	101,5	Ya	Tidak	53,3
Thailand	100,0	Tidak	Tidak	37,5
Vietnam	54,9	Ya	Tidak	6,6

Rancangan sistem upah minimum, yang meliputi besaran upah minimum dan kompleksitas struktur upah, merupakan pertimbangan penting untuk meningkatkan kepatuhan. Peran perwakilan pekerja dan pengusaha dalam proses penyesuaian upah juga dapat mempengaruhi kepatuhan, sebagaimana juga tata kelola pasar kerja dan kekokohan sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Langkah-langkah khusus untuk mempromosikan kepatuhan dapat mencakup:

- ◆ kampanye informasi dan penyadaran;
- ◆ kegiatan peningkatan kapasitas untuk perwakilan pengusaha dan pekerja;
- ◆ pemberdayaan pekerja untuk menuntut hak mereka melalui pengaduan perorangan maupun tindakan bersama;
- ◆ investasi dalam langkah-langkah menformalisasi perekonomian informal;
- ◆ penguatan inspektorat ketenagakerjaan untuk meningkatkan identifikasi dan remediasi ketidakpatuhan terhadap upah minimum;
- ◆ perancangan dan penerapan sanksi yang sesuai dan berfungsi sebagai pencegah ketidakpatuhan;
- ◆ pemantauan rantai pasokan global dan memastikan praktik pembelian yang bertanggungjawab; dan
- ◆ pengembangan program pekerjaan umum yang membayar upah minimum.<sup>15</sup>

Langkah-langkah yang mendorong perundingan bersama juga memiliki peran untuk dimainkan dalam mempromosikan kepatuhan terhadap upah minimum.

## 9. Kesimpulan

Upah minimum memainkan peran penting di sektor garmen dan alas kaki, di mana perundingan bersama mengenai upah relatif jarang terjadi. Upah minimum hanya dapat mencapai tujuan mendasarnya, yaitu memberi penerima upah perlindungan sosial yang diperlukan apabila pekerja benar-benar menerima upah minimum sesuai undang-undang. Bukti dalam kajian ini menunjukkan bahwa sebagian besar pekerja di sektor garmen di sejumlah negara di Asia dibayar di bawah upah minimum. Ini merupakan masalah yang harus menjadi bahan pertimbangan para pembuat kebijakan dan mitra sosial baik dalam rancangan maupun penerapan sistem penetapan upah minimum, dan juga melalui langkah-langkah kepatuhan yang ditargetkan, bila sesuai.

<sup>14</sup> Thailand kembali ke variasi regional dalam upah minimum pada 2016, tetapi memiliki upah minimum nasional tunggal pada saat data survei yang digunakan di sini dikumpulkan.

<sup>15</sup> ILO: *Minimum Wage Policy Guide*, Chapter 6 (Jenewa, 2016).

## Lampiran A: Rangkuman Temuan

<b>Data SAK</b>	<b>Kamboja</b>	<b>India</b>	<b>Indonesia</b>	<b>Pakistan</b>	<b>Filipina</b>	<b>Thailand</b>	<b>Vietnam</b>
	Feb. - April 2012	Juli 2011 - Juni 2012	Agustus 2014	Juli 2012 - Juni 2013	Oktober 2013	Juli - Agustus 2013	2013
<b>Upah di sektor garmen</b>							
Upah minimum yang digunakan di laporan – batas bawah (LCU)	292.219	2.405 – 6.737	910.000 – 9.000	8.000 – 9.000	5.330 – 11.154	7.800	1.650.000 – 2.350.000
Upah minimum yang digunakan di laporan – batas bawah (USD)	73	48 - 136	79 - 211	83 - 93	123 - 257	248	79 – 112
Upah rata-rata di sektor garmen (LCU)	388.173	5.283	1.447.394	10.052	7.585	8.528	3.834.531
Upah median di sektor garmen (LCU)	360.000	4.334	1.250.000	8.300	7.800	7.800	3.600.000
<b>Pekerja dibayar di bawah upah minimum (% pekerja upahan) – Batas bawah</b>							
Total	25,6	50,7	39,1	37,4	53,3	37,5	6,6
Laki-laki	22,0	45,3	36,5	26,5	43,4	23,2	2,2
Perempuan	26,4	74,0	41,1	86,9	57,7	42,5	7,9
<b>Pekerja dibayar di bawah upah minimum (% pekerja upahan) – Batas atas</b>							
Total	-	47,2	-	43,1	64,5	-	26
Laki-laki	-	74,0	-	92,9	77,9	-	9,2
Perempuan	-	52,2	-	52,1	73,8	-	7,6
<b>Kedalaman ketidakpatuhan (% pekerja upahan menurut kisaran upah)</b>							
Ketidakpatuhan ekstrim (dibayar kurang dari 80% UM)	8,9	34,9	26,8	27,9	38,8	27,0	3,8
Ketidakpatuhan sedang (dibayar antara 80% dan 100% UM)	16,7	15,8	12,3	9,5	14,5	10,5	2,8
Kepatuhan sedang (dibayar antara 100% dan 120% UM)	17,8	14,1	10,0	23,2	22,1	41,0	3,7
Kepatuhan ekstrim (dibayar lebih dari 120% UM)	56,7	35,2	50,9	39,3	24,6	21,5	89,8

## Lampiran B: Catatan tentang sumber dan metode

Analisis untuk masing-masing negara mengikuti pendekatan umum yang sama. Upah aktual sampel pekerja upahan sektor garmen yang representatif diperoleh dari data mikro survei angkatan kerja terbaru yang tersedia untuk masing-masing negara. Upah aktual ini kemudian dibandingkan dengan upah minimum yang berlaku pada saat survei angkatan kerja dilaksanakan. Di sebagian besar negara, upah minimum mengalami perubahan sejak saat survei angkatan kerja terakhir.<sup>16</sup>

Sektor garmen, alas kaki dan tekstil didefinisikan menggunakan Klasifikasi Industri Standar Internasional (ISIC).

Divisi ISIC yang relevan adalah Divisi 13-15 (ISIC Rev. 4) atau Divisi 17-19 (Rev. 3).

**Bangladesh:** Ukuran sampel survei di Bangladesh tidak cukup untuk menghasilkan perkiraan tingkat ketidakpatuhan di sektor garmen yang secara statistik terpercaya, dan oleh karena itu hasilnya tidak disertakan dalam analisis catatan penelitian ini.

**Kamboja:** Pada waktu survei angkatan kerja 2012, upah minimum adalah USD 61 per bulan. Selain itu, tunjangan wajib USD 12 harus dibayarkan, yang terdiri dari tunjangan perawatan kesehatan USD 5 dan bonus kehadiran USD 7. Tunjangan ini telah dimasukkan dalam upah minimum yang digunakan untuk analisis catatan penelitian ini (USD 73). Perhatikan bahwa angka kepatuhan BFC berbeda secara signifikan dengan angka dalam catatan penelitian ini (Lihat catatan kaki 7).

**India:** Upah minimum tidak terampil provinsi digunakan. Untuk provinsi yang menentukan upah minimum berbeda berdasarkan industri, angka industri yang paling relevan digunakan. Bila berlaku, 'tunjangan penyesuaian pendapatan' dimasukkan dalam upah minimum yang digunakan dalam analisis ini. Upah minimum lebih tinggi yang berlaku untuk pekerja terampil tidak digunakan. Upah minimum diperoleh dari Kementerian Ketenagakerjaan dan Perburuhan, *Report on the Working of the Minimum Wages Act 1948 for the Year 2011*, Pemerintah India.

**Indonesia:** Upah minimum provinsi digunakan. Upah minimum kabupaten dan sektoral tidak digunakan. Dalam beberapa keadaan, perusahaan di Indonesia dapat mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan upah minimum ketika upah naik. Penundaan tersebut memungkinkan pengusaha membayar di bawah upah minimum (yang baru naik) untuk jangka waktu tertentu. Situasi semacam ini tidak dapat dilihat dalam data survei angkatan kerja yang dijadikan dasar oleh laporan ini; situasi tersebut dicatat sebagai 'ketidakpatuhan'.

**Republik Demokratik Rakyat Laos:** Ukuran sampel survei di RDR Laos tidak cukup untuk menghasilkan perkiraan tingkat ketidakpatuhan di sektor garmen yang secara statistik terpercaya, dan oleh karena itu hasilnya tidak disertakan dalam analisis catatan penelitian ini.

**Pakistan:** Pada waktu survei angkatan kerja 2012-13, ada dua upah minimum tidak terampil berbeda yang berlaku di tingkat provinsi – PKR 8.000 per bulan di Sindh dan Khyber Pakhtunkhwa, dan PKR 9.000 di Punjab dan Balochistan. Tidak mungkin menggunakan data survei angkatan kerja yang digunakan dalam laporan ini untuk menentukan di provinsi mana pekerja tinggal dan dengan demikian upah minimum mana yang diberlakukan pada mereka. Oleh karena itu besaran 8.000 digunakan untuk semua pekerja, selain dalam perkiraan 'atas' di mana 9.000 digunakan. Upah minimum lebih tinggi yang berlaku untuk pekerja terampil tidak digunakan dalam analisis catatan penelitian ini.

**Filipina:** Perkiraan 'bawah' menggunakan upah minimum harian 'non-pertanian' terendah, dikalikan 26. Perkiraan 'atas' menggunakan upah minimum harian 'non-pertanian' lebih tinggi, dikalikan 26. Upah minimum yang digunakan dalam analisis meliputi tunjangan wajib, bila berlaku. Upah minimum diperoleh dari situs Komisi Nasional Upah dan Produktivitas, Kementerian Ketenagakerjaan dan Perburuhan. Dalam beberapa keadaan, pengusaha mungkin dapat mengajukan permohonan pembebasan hukum terhadap upah minimum. Situasi semacam ini tidak dapat dilihat dalam data survei angkatan kerja yang dijadikan dasar oleh laporan ini; situasi tersebut dicatat sebagai 'ketidakpatuhan'.

**Thailand:** Upah minimum harian THB 300 dikalikan 26 untuk mendapatkan besaran bulanan.

**Vietnam:** Upah minimum yang berbeda berlaku di empat daerah. Daerah-daerah ini tidak secara sempurna sesuai dengan daerah dalam survei angkatan kerja. Bila tidak mungkin untuk memastikan daerah upah minimum di mana responden survei angkatan kerja tinggal dan, oleh karena itu, upah minimum yang diberlakukan, besaran relevan terendah diterapkan. Perkiraan batas atas menggunakan besaran relevan tertinggi.

*Publikasi ini diterbitkan di dalam kerangka program Standar Ketenagakerjaan dalam Rantai Pasokan Global yang dibiayai oleh Pemerintah Republik Federal Jerman. Program ini digagas sebagai bagian dari kemitraan yang diperbarui antara Kementerian Kerjasama Pembangunan (BMZ) Jerman dan Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Tanggung jawab atas pendapat yang dikemukakan dalam publikasi ini merupakan tanggung jawab penulisnya, dan publikasi ini tidak mengandung dukungan ILO atau Pemerintah Republik Federal Jerman atas opini-opini di dalamnya.*



### Kontak:

#### Kantor Regional ILO untuk Asia dan Pasifik

United Nations Building  
Rajdamnern Nok Avenue, Bangkok 10200, Thailand  
Tel.: +66 2 288 1234 | Fax: +66 2 288 3062  
Internet: [www.ilo.org/asia](http://www.ilo.org/asia)  
Email: [BANGKOK@ilo.org](mailto:BANGKOK@ilo.org)  
Copyright © International Labour Organization 2016

16 Misalnya, upah minimum Kamboja adalah USD 140 per 1 Januari 2016.