

SMERU

*Ringkasan Eksekutif
Laporan Penelitian*



Dampak Kebijakan Upah Minimum terhadap Tingkat Upah dan Penyerapan Tenaga Kerja di Daerah Perkotaan Indonesia

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336; Faks: 62-21-330850; E-mail: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

Tim Peneliti SMERU

Laporan dari Lembaga
Penelitian SMERU, dengan
dukungan dari USAID/PEG

Oktober 2001

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pendahuluan

Dalam dua tahun terakhir ini, Pemerintah Indonesia telah memberlakukan kenaikan tingkat upah minimum yang cukup besar. Misalnya, di wilayah Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi), upah minimum riil (setelah diperhitungkan dengan tingkat inflasi) dinaikkan sebesar 24% pada tahun 2000 dan kemudian dinaikkan lagi antara 33% hingga 36% pada tahun 2001. Secara riil tingkat upah minimum yang berlaku saat ini sudah lebih tinggi daripada tingkat upah minimum tertinggi sebelum masa krisis yang dicapai pada tahun 1997.

Kebijakan peningkatan upah minimum yang cukup besar ini dilaksanakan ketika Indonesia sedang berjuang keras untuk memulihkan perekonomiannya dari krisis ekonomi yang parah. Setelah terjadi kontraksi ekonomi besar-besaran sekitar 13,7% pada tahun 1998 dan laju pertumbuhan ekonomi kurang dari satu persen pada tahun 1999, perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan sekitar 5% pada tahun 2000. Berbagai pihak memperkirakan bahwa pertumbuhan ekonomi pada tahun 2001 akan mencapai sekitar 3% hingga 3,5%. Dalam iklim pertumbuhan ekonomi yang rendah seperti ini, kenaikan upah minimum lebih lanjut memicu keprihatinan bahwa hal tersebut mungkin akan menghambat upaya pemulihan ekonomi, memperlambat pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang, dan mengurangi pertumbuhan penyerapan tenaga kerja di sektor industri moderen.

Disamping itu, mulai bulan Januari 2001 Indonesia telah menerapkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan adanya kebijakan ini, wewenang untuk menetapkan tingkat upah minimum dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah di tingkat propinsi, kabupaten, dan kota. Terdapat tanda-tanda awal bahwa pengalihan wewenang ini mungkin akan semakin meningkatkan kenaikan upah minimum di beberapa daerah. Selain kenaikan upah minimum yang cukup besar pada tahun 2001, frekuensi perubahan upah minimum juga telah meningkat selama setahun terakhir ini. Hal ini menimbulkan keprihatinan bahwa pemerintah daerah mungkin lebih mudah menyerah terhadap tekanan-tekanan agar memberlakukan pendekatan yang lebih populis dalam kebijakan sosial. Akibatnya, ada bahaya bahwa pertumbuhan

ekonomi jangka panjang mungkin akan dikorbankan demi kepentingan-kepentingan jangka pendek yang tidak berkesinambungan.

Bersamaan dengan semakin meningkatnya kecenderungan pemerintah daerah untuk semakin memanfaatkan upah minimum sebagai alat kebijakan sosial, maka pertanyaan apakah kekakuan pasar tenaga kerja yang ditimbulkan akan merugikan atau menguntungkan kelompok miskin di Indonesia menjadi sangat relevan. Studi ini mencoba menjawab salah satu dimensi dari pertanyaan ini. Dalam studi ini dampak kebijakan upah minimum terhadap tingkat upah yang berlaku dan penyerapan tenaga kerja diuji melalui pendekatan ekonometrik dengan menggunakan data yang bersumber dari Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas).

Dalam beberapa aspek, studi ini berbeda dengan kajian-kajian terdahulu mengenai dampak upah minimum terhadap pasar tenaga kerja di Indonesia. Pertama, baik secara teoritis maupun praktek, peningkatan upah minimum mempunyai pengaruh yang tidak sama terhadap semua jenis pekerja. Pengaruh negatif terutama terjadi pada tenaga kerja dengan tingkat upah yang rendah dan pada mereka yang rentan terhadap perubahan dalam pasar tenaga kerja, misalnya pekerja perempuan, pekerja muda usia, pekerja dengan tingkat pendidikan rendah, dan pekerja kasar. Oleh karena itu, dalam studi ini dilakukan pengujian mengenai dampak upah minimum terhadap tingkat upah dan penyerapan berbagai jenis pekerja.

Kedua, survei ini diperkuat dengan survei kualitatif terhadap 200 pekerja di lebih dari 40 perusahaan di wilayah Jabotabek dan Bandung. Survei ini dilakukan untuk mengidentifikasi berbagai karakteristik perusahaan yang mempengaruhi penerapan upah minimum di tingkat perusahaan, dan juga berbagai karakteristik pekerja yang mempengaruhi besarnya upah yang mereka terima. Temuan-temuan dari survei kualitatif ini mendukung hasil analisis statistik mengenai dampak upah minimum dari data Sakernas.

Hasil Analisis Statistik

Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa upah minimum telah terus meningkat selama sebagian besar dari periode tahun 1990an, dan penerapan peraturan mengenai upah minimum di tingkat perusahaan juga telah terus semakin meningkat. Akibat dari hal ini upah minimum telah mengubah seluruh distribusi upah pekerja sektor formal di perkotaan. Pada tahun 1988, setahun sebelum peraturan upah minimum mulai diperbaiki, upah minimum hampir tidak memiliki dampak terhadap distribusi upah pekerja. Namun hal ini secara berangsur-angsur telah berubah. Pada tahun 1992 dampak upah minimum terhadap distribusi upah pekerja telah mulai tampak jelas. Hal ini ditunjukkan dengan mulai adanya tonjolan di dan sekitar tingkat upah minimum dalam distribusi upah pekerja. Pada tahun 1996, modus dari distribusi upah pekerja hanya sedikit lebih tinggi daripada tingkat upah minimum. Akhirnya, pada tahun 1999 dan 2000 upah minimum telah menjadi tingkat upah yang mengikat bagi sebagian besar pekerja.

Analisis statistik menunjukkan bahwa kenaikan upah minimum telah mendongkrak upah pekerja kasar. Adanya hubungan yang positif antara tingkat upah minimum dan tingkat upah rata-rata juga ditemukan di berbagai kelompok pekerja lainnya, misalnya pekerja perempuan, muda usia, berpendidikan rendah, dan pekerja kerah putih (*white-collar*). Namun hubungan positif tersebut secara statistik tidak nyata. Hal ini tidak berarti bahwa upah minimum tidak berpengaruh terhadap upah pekerja secara individu, tetapi pengaruh tersebut berbeda-beda antar pekerja. Upah beberapa pekerja terangkat oleh adanya upah minimum, sementara upah pekerja lainnya malah tertekan, sehingga pengaruhnya menjadi tidak nyata pada upah rata-rata keseluruhan pekerja.

Berbeda dengan dampak terhadap upah, hasil analisis statistik menunjukkan bahwa kenaikan upah minimum berdampak negatif terhadap penyerapan tenaga kerja di sektor formal perkotaan, dengan perkecualian bagi pekerja kerah putih. Secara total, perkiraan elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap upah minimum adalah $-0,112$ dan nyata secara statistik. Angka ini menunjukkan bahwa untuk setiap 10% kenaikan tingkat upah minimum riil terdapat lebih dari satu persen pengurangan penyerapan

tenaga kerja total. Ini dengan asumsi bahwa faktor-faktor lain yang mempengaruhi penyerapan tenaga kerja, misalnya pertumbuhan ekonomi dan jumlah angkatan kerja, tidak berubah.

Temuan yang lebih penting lagi dari studi ini adalah bahwa dampak negatif dari upah minimum sangat dirasakan oleh kelompok yang mempunyai kerentanan tinggi terhadap perubahan dalam kondisi pasar tenaga kerja, seperti pekerja perempuan, pekerja muda usia, dan pekerja berpendidikan rendah. Perlu diingat bahwa mereka ini merupakan mayoritas dari pekerja di Indonesia, baik di sektor formal maupun sektor informal. Bagi pekerja perempuan dan muda usia, elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap upah minimum lebih besar dari $-0,3$. Implikasinya adalah bahwa setiap 10% kenaikan upah minimum riil akan mengakibatkan penurunan penyerapan tenaga kerja perempuan dan muda usia dengan lebih dari 3%. Sementara itu, elastisitas penyerapan tenaga kerja bagi mereka yang berpendidikan rendah juga relatif cukup besar dengan angka $-0,2$. Artinya, untuk setiap 10% peningkatan upah minimum maka penyerapan tenaga kerja berpendidikan rendah akan turun sekitar 2%.

Sebaliknya, pekerja kerah putih adalah satu-satunya kategori pekerja yang mendapat keuntungan dari upah minimum dalam hal penyerapan tenaga kerja. Elastisitas penyerapan tenaga kerja pekerja kerah putih terhadap upah minimum adalah 1,0 dan nyata secara statistik. Ini berarti bahwa untuk setiap 10% peningkatan upah minimum riil maka penyerapan tenaga kerja pekerja kerah putih akan meningkat sebesar 10% pula. Hal ini menunjukkan adanya efek substitusi dari upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja dari berbagai jenis pekerja. Dengan adanya kenaikan tingkat upah minimum maka perusahaan akan mengurangi sebagian tenaga kerja untuk digantikan dengan pekerja kerah putih. Hal ini juga menunjukkan bahwa setelah adanya kenaikan upah minimum perusahaan mengubah proses produksi yang padat tenaga kerja dengan proses produksi yang lebih padat modal dan lebih menuntut keterampilan. Karena adanya saling keterkaitan antara modal dan keterampilan, maka proporsi pekerja kerah putih yang lebih tinggi menandai adanya pemanfaatan teknologi yang lebih padat modal.

Lebih lanjut lagi, terdapat bukti bahwa penerapan peraturan upah minimum di tingkat perusahaan telah terus meningkat sejak pertengahan tahun 1990an. Hasil analisis ekonometrik juga menunjukkan bahwa meningkatnya penerapan peraturan upah minimum cenderung memperkuat efek positif upah minimum terhadap upah rata-rata dan juga memperbesar efek negatif terhadap penyerapan tenaga kerja.

Hasil Survei terhadap Pekerja dan Perusahaan

Temuan dari survei kualitatif mendukung temuan-temuan dari hasil analisis ekonometrik. Hasil survey menunjukkan bahwa karakteristik-karakteristik perusahaan sangat mempengaruhi penerapan peraturan upah minimum di tingkat perusahaan. Secara umum, perusahaan-perusahaan di sektor padat modal membayar upah lebih tinggi, dan karena itu menunjukkan penerapan peraturan upah minimum yang lebih tinggi daripada perusahaan-perusahaan di sektor padat karya. Ukuran perusahaan juga merupakan faktor penentu dalam penerapan peraturan upah minimum. Umumnya perusahaan yang lebih besar akan lebih mampu membayar upah lebih tinggi, dan karena itu penerapan peraturan upah minimumnya lebih baik daripada perusahaan-perusahaan kecil. Perusahaan-perusahaan modal asing juga umumnya membayar upah lebih tinggi dan menerapkan peraturan upah minimum secara lebih efektif dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan domestik. Sementara itu, perusahaan-perusahaan yang menjual produknya ke pasar ekspor rata-rata membayar upah lebih tinggi dan menerapkan peraturan upah minimum lebih baik daripada perusahaan-perusahaan yang hanya mengincar pasaran domestik.

Namun, temuan-temuan mengenai perusahaan-perusahaan padat modal, perusahaan asing, dan eksportir ini ternyata lebih diakibatkan karena perusahaan-perusahaan tersebut masuk dalam kategori sampel perusahaan skala besar. Analisis ekonometrik menunjukkan bahwa skala perusahaan adalah penentu utama kemampuan perusahaan dalam menerapkan peraturan upah minimum. Pekerja di perusahaan skala menengah memiliki 21% kemungkinan lebih tinggi untuk memperoleh upah di atas upah minimum daripada pekerja di perusahaan skala kecil. Demikian pula, pekerja di

perusahaan skala besar mempunyai 44% kemungkinan lebih tinggi untuk menerima upah di atas upah minimum daripada pekerja di perusahaan skala kecil.

Disamping itu, karakteristik-karakteristik pekerja juga mempengaruhi penerapan peraturan upah minimum oleh perusahaan. Pekerja pria rata-rata digaji lebih tinggi dari upah minimum dan hanya sedikit dari pekerja pria yang menerima upah di bawah upah minimum dibanding dengan pekerja perempuan. Hubungan U-terbalik yang sering ditemui antara usia dan upah juga tampak jelas dalam studi ini. Upah mula-mula meningkat seiring dengan meningkatnya umur, tetapi kemudian menurun kembali pada tingkat umur yang semakin tua. Pendidikan juga merupakan faktor penentu yang penting dalam penetapan upah. Mereka yang hanya berpendidikan tidak lebih tinggi dari sekolah lanjutan tingkat pertama rata-rata dibayar sekitar upah minimum. Kemudian, ditemukan adanya hubungan yang positif antara pengalaman kerja dengan tingkat upah yang diterima.

Akan tetapi, analisis ekonometrik mengidentifikasi gender sebagai variabel utama yang mempengaruhi apakah seorang pekerja dibayar di atas upah minimum atau tidak. Pekerja perempuan mempunyai 19% kemungkinan lebih rendah untuk dibayar di atas upah minimum dibanding dengan pekerja laki-laki. Dengan demikian, baik karakteristik-karakteristik perusahaan maupun pekerja sama-sama mempengaruhi kemungkinan apakah seorang pekerja dibayar sesuai dengan atau lebih rendah daripada upah minimum.

Akhirnya, survei kualitatif menemukan bahwa jenis kontrak kerja yang mencerminkan hubungan kerja antara perusahaan dan pekerjanya juga mempunyai konsekuensi penting terhadap kesejahteraan pekerja. Pekerja harian lepas menerima upah rata-rata sekitar upah minimum dan sekitar 44% dari pekerja dalam kategori ini dibayar lebih rendah daripada upah minimum. Sebaliknya, pekerja bulanan tetap umumnya menerima upah lebih tinggi daripada kategori pekerja-pekerja lainnya.

Menurut responden dari perusahaan, cara penetapan kebijakan upah minimum akhir-akhir ini telah menghambat perkembangan sejumlah perusahaan, sehingga menghambat peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor moderen. Kebijakan upah minimum juga telah menjadi salah satu penyebab utama perselisihan perburuhan.

Sebelum krisis, upah minimum ditetapkan sekali setiap tahun. Namun baru-baru ini di beberapa wilayah tingkat upah minimum telah diubah lebih dari satu kali dalam setahun. Akibatnya, hal ini menimbulkan masalah bagi perusahaan dalam melakukan perencanaan dan memperkirakan aliran dana. Disamping itu, hal ini juga menimbulkan kesulitan bagi perusahaan-perusahaan yang sudah menandatangani kontrak dengan pembeli. Perhitungan biaya dalam kontrak tidak memasukkan kenaikan tingkat upah yang tidak diperkirakan sebelumnya, sehingga menyebabkan kerugian bagi perusahaan.

Upah minimum tampaknya juga telah mengurangi insentif bagi pekerja untuk meningkatkan produktivitas. Sejak akhir tahun 1980an tingkat upah minimum sudah mengalami kenaikan dengan cepat sehingga telah mencapai satu titik dimana upah minimum menjadi tingkat upah yang berlaku bagi sebagian besar pekerja. Hal ini terutama terjadi di perusahaan-perusahaan skala menengah dan kecil. Semua pekerja tidak terampil dan setengah terampil di perusahaan-perusahaan ini kini menerima upah yang kurang lebih sama besarnya, yaitu upah minimum. Akibatnya, hal ini telah membatasi kemampuan perusahaan untuk menggunakan upah sebagai sistem insentif untuk meningkatkan produktivitas pekerja. Juga terdapat kekhawatiran bahwa hal ini akan menimbulkan disinsentif bagi pekerja yang lebih produktif. Akhirnya, hal ini dapat menyebabkan penurunan produktivitas secara keseluruhan di perusahaan-perusahaan tersebut.

Dampak upah minimum terhadap perusahaan berbeda antar sektor. Dampak yang paling besar terjadi pada sektor-sektor yang padat karya. Namun, perusahaan-perusahaan di sektor ini tidak mempunyai banyak pilihan selain mentaati peraturan upah minimum, sekalipun sesungguhnya mereka kesulitan untuk membayar upah pekerja pada tingkat itu. Tetapi, biaya bila tidak mematuhi peraturan diperkirakan akan lebih besar karena kemungkinan akan terjadinya perselisihan perburuhan. Secara teoritis, bagi perusahaan yang sedang menghadapi kesulitan untuk menerapkan peraturan upah minimum memang peraturan memberi kesempatan untuk mengajukan permohonan penundaan sementara. Namun, persyaratan untuk mendapatkan ijin penundaan ini sulit dipenuhi dan biayanya sangat mahal, seperti harus adanya audit oleh akuntan publik. Disamping itu, penundaan cenderung mengundang protes dan

pemogokan pekerja, sehingga akan mengganggu kegiatan produksi dan mengakibatkan keterlambatan pengiriman produk kepada pemesan.

Kombinasi antara hubungan perburuhan yang penuh masalah dan semakin banyaknya peraturan ketenagakerjaan yang cenderung memberatkan perusahaan akhir-akhir ini telah menjadi keprihatinan banyak perusahaan. Perusahaan tidak hanya harus menerapkan peraturan mengenai upah minimum, tetapi mereka juga menghadapi kesulitan untuk mempertahankan pekerja mereka, terutama karena adanya peraturan mengenai uang pesangon yang mendorong pekerja untuk keluar dari pekerjaannya hanya karena ada perselisihan kecil dengan pihak manajemen. Untuk mengatasi masalah ini, beberapa perusahaan telah memilih untuk mengubah sistem kepegawaian mereka, yaitu dengan cara lebih banyak menggunakan pekerja borongan.

Kesimpulan

Sebagai penutup, hasil studi ini menunjukkan bahwa upah minimum telah menguntungkan sebagian pekerja tetapi merugikan sebagian lainnya. Para pekerja yang dapat mempertahankan pekerjaannya di pabrik-pabrik jelas mendapat keuntungan dari peningkatan upah minimum. Pekerja kerah putih jelas merasakan manfaat besar dari penegakan kebijakan upah minimum. Namun, mereka yang kehilangan pekerjaan sebagai akibat meningkatnya upah minimum adalah mereka yang dirugikan oleh kebijakan upah minimum. Mereka ini khususnya terdiri dari para pekerja yang rentan terhadap perubahan kondisi pasar tenaga kerja, seperti pekerja perempuan, muda usia, dan mereka yang berpendidikan rendah.

Dalam iklim pertumbuhan ekonomi tinggi, peningkatan upah minimum tidak terlalu menjadi persoalan karena pertumbuhan itu sendiri akan mendorong peningkatan upah, sehingga tingkat upah yang berlaku sama dengan atau di atas upah minimum. Pertumbuhan ekonomi juga akan mendorong penciptaan kesempatan kerja yang lebih besar daripada yang hilang karena kebijakan upah minimum. Namun, dalam iklim pertumbuhan ekonomi rendah seperti yang dialami Indonesia pada tahun 2000-2001 ini, kenaikan tinggi pada upah minimum kemungkinan besar akan mempunyai efek merugikan bagi para pekerja, khususnya mereka yang rentan terhadap perubahan-

perubahan dalam kondisi pasar tenaga kerja. Kebijakan upah minimum yang dilaksanakan dengan ketat, yang mendorong tingkat upah jauh di atas produktivitas kelompok rentan, tentu akan membawa efek yang merugikan bagi kelompok ini. Hasil dari survei kualitatif juga menunjukkan bahwa peningkatan yang cukup besar pada upah minimum akan merugikan perusahaan-perusahaan kecil dan menengah, karena mereka adalah kelompok perusahaan yang paling tidak mampu menghadapi keadaan jika terjadi peningkatan struktur biaya perusahaan.

Temuan-temuan dari studi ini mempunyai implikasi terhadap program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan upah minimum yang dilaksanakan dengan ketat akan membantu para pekerja yang lebih produktif yang dapat mempertahankan pekerjaannya di sektor modern. Namun kecil kemungkinannya bahwa para pekerja ini berada dalam kelompok yang hidup di bawah garis kemiskinan. Berbagai hasil studi menunjukkan bahwa sebagian besar kelompok miskin adalah mereka yang bekerja di sektor informal perkotaan dan di perdesaan. Bila kebijakan upah minimum mengurangi tingkat penyerapan tenaga kerja di sektor modern hingga di bawah pertumbuhan jumlah angkatan kerja, maka pekerja yang tidak mempunyai keterampilan mungkin akan terpaksa memasuki pekerjaan-pekerjaan yang lebih rendah tingkatnya di sektor informal.

Hal ini menunjukkan bahwa dampak upah minimum terhadap ketenagakerjaan di sektor modern hanya merupakan sebagian dari keseluruhan cerita lengkapnya. Dampak upah minimum terhadap kesejahteraan pekerja di sektor informal, yang merupakan sebagian besar dari angkatan kerja di Indonesia, mungkin sama pentingnya atau bahkan lebih penting lagi. Salah satu bidang yang penting untuk dikaji di waktu yang akan datang adalah bagaimana dampak pengurangan kesempatan kerja di sektor modern dari upah minimum berpengaruh terhadap penghasilan riil dari mereka yang bekerja di sektor informal.