

# RELATIONS OF WORKERS AND COUNTRIES IN THE MINIMUM CENTER OF MINIMUM CITY OF PEKANBARU IN 2017

**Rival Dalasia Arman**

Email: [rivalarman7@gmail.com](mailto:rivalarman7@gmail.com)

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Riau  
Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau  
Kampus bina widya jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293  
Telp/Fax 0761-63277

## Abstract

*The problem lately is after 15 years of reformation, the labor movement seems to be seen only as a collection of pragmatic masses who only struggle to demand a wage increase rather than a movement that has root ideology and political platform. This assumption will be tried to be proved by this essay by starting from the basic question, is the labor movement now pragmatic about the issue orientation of its movement, that is merely fighting for the issue of wage increase or does the union now develop the orientation of the movement issue that is not merely the struggle of the issue of wage increase? It is, therefore, interesting to trace the various issues that the post-reform labor movement really struggles with.*

*This paper will address the issue of what the union struggle for in the realm of regional autonomy and the struggle of urban workers. This study rests on the basis of the theory of industrial relations between labor and state in the determination of wages. Labor conditions in urban and non urban areas are different since the number of decent living needs in the two conditions is also different. The interaction between labor, trade union, state and employers became the focus of attention in this study. Moving from that condition, this study was conducted with qualitative approach with descriptive research type. The data collected are grouped into primary and secondary data types for further processing with technical qualitative data analysis triangulation.*

*This study found that the process of determining the district minimum wage in Pekanbaru City is in accordance with legislation with respect to minimum wage. The regulation concerning minimum wage setting mechanism is regulated in Law Number 13 Year 2003 and Decree of Minister of Manpower and Transmigration Number 226 Year 2000 About Amendment Article 1, Article 3, Article 4, Article 8, Article 11, Article 20 and Article 21 Permenakertrans Number Per- 01 / MEN / 1999 on Minimum Wage. The wage stage is done by the wage council which is established by Presidential Decree Number 107 Year 2004 About Wage Council. This determination process begins with the preparation of a survey by the Wage Council to review directly to the market with regard to the price of the needs consumed by the community with the size of single men / women according to Permenakertrans No. PER./17/MEN/VII/2005 on Components and the Implementation of the Stages of Achieving the Decent Living Needs. The relationships established between workers and the government are only manifested in the discussion room of the Wage Council with an unrepresentative portion of the labor vote. The issue of the deployment of workers' representatives also causes the labor vote to be limited. In addition, the wage council is also widely filled by people near the Mayor.*

**Keywords:** Wages, Policy, Industrial Relations

## I. Pendahuluan

Merujuk pada penetapan upah buruh di perkotaan, isu-isu sentral yang diperjuangkan kaum buruh memang masih terpusat pada isu upah dan jaminan kerja (*non outsourcing staff*). Kondisi itu paling tidak dapat dilihat dari beberapa pernyataan sikap tuntutan kaum buruh dalam aksi demonstrasi buruh (*mayday*) termasuk dalam konteks studi ini perjuangan buruh di Kota Pekanbaru. Sepanjang periode 2010-2017 berdasarkan pemberitaan media massa lokal Pekanbaru terlihat bahwa pekerja dan buruh kembali mengangkat isu lama dalam memperingati Hari Buruh Internasional, 1 Mei 2017. Kenaikan upah, penolakan penerapan pekerja outsourcing serta dihapuskannya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara sepihak oleh perusahaan akan diteriakan para buruh dalam tuntutan mereka, esok, Selasa, 2 Mei 2017. Isu lainnya juga akan mereka angkat seperti eksistensinya pekerja asing ilegal di Indonesia hingga penghentian kriminalisasi yang dilakukan terhadap tugas-tugas mereka sebagai buruh ([riauonline.co.id](http://riauonline.co.id)).

Persoalan upah ini juga masih menjadi perhatian yang serius di antara banyak pihak seperti pekerja sebagai penerima upah, pengusaha sebagai pihak pembayar upah, dan pemerintah sebagai regulator termasuk dalam hal ini Pemerintah Kota Pekanbaru. Begitu pentingnya persoalan upah dalam hubungan ketenagakerjaan, maka kebijakan-kebijakan yang mengatur soal pengupahan harus benar-benar mencerminkan kondisi pengupahan yang adil. Bagi pekerja atau pihak penerima upah yang memberikan jasanya kepada pengusaha, upah merupakan penghasilan yang akan digunakan untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya dan keluarganya.

Selain itu upah juga mempunyai arti sebagai motivasi kerja, bekerja dengan mendapatkan upah merupakan status simbol pekerja dalam kedudukannya sebagai anggota masyarakat. Setiap tindakan yang bermotif ekonomi, semua pihak yang terlibat di dalam aktivitas tersebut, akan selalu berusaha untuk memaksimalkan manfaat sesuai dengan kepentingan masing-masing. Pekerja misalnya, akan berupaya untuk mendapatkan manfaat yang setinggi-tingginya dari interaksi kegiatan ekonomi mereka dengan berusaha untuk memperoleh upah sebagai balas jasa dari curahan waktu yang digunakan untuk bekerja setinggi mungkin. Sedangkan pengusaha akan berupaya menekan biaya produksi seefisien mungkin yang dapat mereka lakukan untuk memperoleh laba yang optimal, dimana menekan biaya produksi salah satunya melalui penekanan terhadap biaya tenaga kerja berupa penurunan upah.

Hal itupunlah yang mendasari pentingnya studi ini dilakukan mengingat relasi buruh dan pemerintah dalam penetapan upah terkesan sebatas rutinitas dan tidak dalam kerangka kerjasama jangka menengah maupun jangka panjang misalnya dalam pemenuhan upah layak baik menurut buruh maupun pengusaha serta jaminan kerja baik jaminan keselamatan maupun jaminan pensiun.

Dalam konteks Pemerintah Kota Pekanbaru, kondisi itu tercermin dari hasil studi Febryansah (2008) yang melihat bahwa persoalan buruh perkotaan khususnya di Kota Pekanbaru masih berada dalam posisi yang dilematis. Kota Pekanbaru terhitung sejak tanggal 1 Januari 2012 mealalui Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 48 tahun 2012, dan dilanjutkan dengan Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 54 tahun 2011 Tentang

Upah Minimum Kota Pekanbaru tahun 2012 adalah Rp.1.260.000,-/bulan atau naik 11% (Rp.1.135.000,-/bulan) dari UMK tahun 2011 di Kota Pekanbaru. Bahkan Pemerintah Kota Pekanbaru telah melakukan sosialisasi dan koordinasi kepada seluruh perusahaan di Kota Pekanbaru termasuk Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) dan para serikat buruh di Pekanbaru sejak tanggal 9 November 2011 (Riau Pos, 22 Desember 2011).

Namun demikian, proses panjang penetapan upah buruh tersebut masih mengalami polemik, hal itu tercermin dari sikap buruh yang masih

belum puas dengan penetapan upah. Betapa tidak, upah yang ditetapkan dibandingkan dengan inflasi yang terjadi pasca pengurangan subsidi listrik dan BBM tidak berpengaruh signifikan terhadap kehidupan para buruh. Berikut jumlah upah minimum pekerja di Provinsi Riau berdasarkan Keputusan Gubernur Riau No Kpts. 1058 / XI / 2016 tanggal 21 November 2016. Kenaikan rata-rata UMK 2017 mengikuti formula nasional 8,25% namun ada beberapa daerah mengalami kenaikan di atas rata-rata seperti Kabupaten Indragiri Hulu dan Kota Pekanbaru.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Upah Minimum Kabupaten/Kota di Riau Berdasarkan Keputusan Gubernur Riau No Kpts. 1058 / XI / 2016 tanggal 21 November 2016 dan Keputusan Gubernur Riau No Kpts. 15 / 01 / 2015 tanggal 04 Januari 2015**

<b>KABUPATEN / KOTAMADYA</b>	<b>UMK 2017</b>	<b>UMK 2016</b>
Kota Pekanbaru	Rp 2,352,577	Rp 1,925,000
Kota Dumai	Rp 2,655,372	Rp 2,200,000
Kabupaten Rokan Hulu	Rp 2,323,450	Rp 1,925,000
Kabupaten Bengkalis	Rp 2,685,547	Rp 2,225,000
Kabupaten Indragiri Hilir	Rp 2,342,160	Rp 1,940,000
Kabupaten Indragiri Hulu	Rp 2,440,845	Rp 1,950,000
Kabupaten Kampar	Rp 2,315,002	Rp 1,918,000
Kabupaten Pelalawan	Rp 2,356,039	Rp 1,952,000
Kabupaten Rokan Hilir	Rp 2,305,346	Rp 1,910,000
Kabupaten Siak	Rp 2,392,249	Rp 1,982,000
Kabupaten Kepulauan Meranti	Rp 2,341,555	Rp 1,940,000
Kabupaten Kuansing	Rp 2,389,835	Rp 1,980,000

Sumber: Disnaker Pekanbaru 2017

Jika dibandingkan dengan data upah minimum tahun 2015, penetapan upah Kota Pekanbaru pada tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar Rp. 427.577,- atau plus minus 18% dari tahun 2015. Dalam konteks ke Indonesian, kehadiran UU No. 13 Tahun 2003 merupakan skenario besar Pemerintah untuk mengatur hubungan industrial antara buruh, pengusaha dan pemerintah khususnya masalah pengupahan buruh. Di atas kertas, nampak bahwa ketentuan pasal-pasal dalam UU No. 13 Tahun 2003 diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak dan kesejahteraan buruh. Upah Minimum Regional, terus mengalami kenaikan sesuai dengan perkembangan daya beli masyarakat. Namun, prosentase kenaikan UMR tersebut tidak memiliki korelasi kuat dengan peningkatan kebutuhan buruh dan masyarakat. Upah buruh tersebut hanya cukup untuk memenuhi Kebutuhan Hidup Minimal (KHM), bukan pada Kebutuhan Hidup Layak (KHL), sehingga seluruh potensinya habis untuk opportunity cost, tanpa pernah bisa menikmati *economic rent*.

Selain itu, berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Struktur dan Skala Upah, bab 2 tentang penyusunan dan pemberlakuan skala upah pasal 2 angka (1-6) dapat dimaknai bahwa penyusunan dan struktur skala upah dilakukan oleh Pengusaha. Pemerintah hanya memfasilitasi kepentingan buruh dan pengusaha melalui Dewan Pengupahan. Penyusunan struktur dan skala upah menurut Permen itu didasarkan pada golongan, masa kerja, jabatan dan kompetensi pekerja. Dalam artian bahwa pengaturan tentang struktur dan skala upah itupun tidak mewakili kepentingan buruh.

## II. Rumusan Masalah

Penetapan upah minimum yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau untuk Kabupaten/Kota se-Provinsi Riau melalui Keputusan Gubernur Riau No Kpts. 1058 / XI / 2016 tanggal 21 November 2016, belum mengakomodir kepentingan buruh disatu sisi dan pengusaha disisi lain. Oleh sebab itu, dirumuskan permasalahan adalah; **Bagaimanakah relasi yang dibangun antara buruh dengan pemerintah dalam penetapan Upah Minimum Kota Pekanbaru tahun 2010-2017?**

## III. Tujuan Penelitian

Dari uraian latar belakang dan pokok permasalahan diatas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu utuk mengetahui dan menganalisis relasi antara buruh dan pemerintah dalam penetapan Upah Minimum dan dalam rangka memberikan perlindungan bagi pekerja/buruh.

## IV. Manfaat Penelitian

Hasil keseluruhan yang akan diperoleh dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

a. Manfaat dari segi teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pemerintahan: melengkapi bahan bacaan di bidang Ilmu Pemeritnahan, khususnya Kebijakan Ketenagakerjaan dan menjadi kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta menjadi titik tolak dalam penelitian sejenis di masa mendatang.

b. Manfaat dari segi praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pekerja/buruh dan pengusaha serta pemerintah kaitannya dengan kebijakan penetapan Upah Minimum sehingga semua pihak yang terlibat mendapatkan manfaat dari penetapan Upah Minimum yaitu :

- a. Prosedur penetapan Upah Minimum.
- b. Sejauh mana penetapan Upah Minimum dalam memberikan perlindungan bagi pekerja/buruh.

## V. Kerangka Teoritik

### a) Relasi Buruh dan Negara Dalam Perspektif *Good Governance*

Hubungan buruh dan negara dalam konteks studi ini ditinjau dari aspek *good governance*. Hal ini paling tidak menggambarkan relasi masing-masing kelompok kepentingan yakni kelompok buruh – pengusaha dan negara, kelompok buruh tentu saja menghendaki jaminan atas hak-hak buruh melalui regulasi pemerintah, sementara kelompok pengusaha menghendaki kepastian berusaha juga melalui regulasi pemerintah dan pemerintah mestinya mampu melihat hubungan dua kelompok tersebut. Oleh sebab itu guna melihat bertemunya dua kepentingan tersebut, kerangka teori *good governance* dipandang relevan sebagai acuan pijakan teoritik membahas relasi buruh dan negara dalam penetapan upah khususnya di Kota Pekanbaru.

Menurut Ganie-Rochman konsep “governance” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tapi juga peran berbagai actor diluar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Widodo, Joko, 2001, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, h. 18

Pinto mengatakan bahwa *governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.<sup>2</sup> Sementara itu, Hughes dan Ferlie, dkk berpendapat bahwa *Good Governance*, memiliki kriteria yang berkemampuan untuk memacu kompetisi, akuntabilitas, responsip terhadap perubahan, transparan, berpegang pada aturan hukum, mendorong adanya partisipasi pengguna jasa, mementingkan kualitas, efektif dan efisien, mempertimbangkan rasa keadilan bagi seluruh pengguna jasa, dan terbangunnya suatu orientasi pada nilai-nilai.<sup>3</sup>

### b) Teori Hubungan Industrial

Hubungan industrial adalah hubungan antara semua pihak yang tersangkut atau berkepentingan atas proses produksi atau pelayanan jasa di suatu perusahaan. Pihak yang paling berkepentingan atas keberhasilan perusahaan dan berhubungan langsung sehari-hari adalah pengusaha atau manajemen dan pekerja. Disamping itu masyarakat juga mempunyai kepentingan, baik sebagai pemasok faktor produksi yaitu barang dan jasa kebutuhan perusahaan, maupun sebagai masyarakat konsumen atau pengguna hasil-hasil perusahaan tersebut.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Nisjar S. Karhi., 1997, *Beberapa Catatan Tentang “Good Governance”*, Jurnal Administrasi Dan Pembangunan, Vol.1 No.2,119

<sup>3</sup>Osborne, David and Ted Gabler, 1992, *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, A Reading MA : Addison Wesley Longman, Inc.

<sup>4</sup>Suprihanto John, 2002. *Hubungan Industrial*, BPFE: Yogyakarta.

Pemerintah juga mempunyai kepentingan langsung dan tidak langsung atas pertumbuhan perusahaan, antara lain sebagai sumber penerimaan pajak. Jadi hubungan industrial adalah hubungan antara semua pihak yang berkepentingan tersebut. Dalam pengertian sempit, hubungan industrial diartikan sebagai hubungan antara manajemen dan pekerja atau *Management-Employees*

*Relationship*. Prinsip hubungan industrial didasarkan pada persamaan kepentingan semua unsur atas keberhasilan dan kelangsungan perusahaan. Dengan demikian, hubungan industrial mengandung prinsip-prinsip berikut ini:<sup>5</sup>

1. Pengusaha dan pekerja, demikian Pemerintah dan masyarakat pada umumnya, sama-sama mempunyai kepentingan atas keberhasilan dan kelangsungan perusahaan.
2. Perusahaan merupakan sumber penghasilan bagi banyak orang.
3. Pengusaha dan pekerja mempunyai hubungan fungsional dan masing-masing mempunyai fungsi yang berbeda dalam pembagian kerja atau pembagian tugas.
4. Pengusaha dan pekerja merupakan anggota keluarga perusahaan.
5. Tujuan pembinaan hubungan industrial adalah menciptakan ketenangan berusahaan dan ketentraman bekerja supaya dengan demikian dapat meningkatkan produktivitas perusahaan.
6. Peningkatan produktivitas perusahaan harus dapat meningkatkan kesejahteraan bersama, yaitu kesejahteraan pengusaha dan kesejahteraan pekerja.

Sementara itu pihak-pihak yang berkepentingan dengan hubungan tersebut antara lain:

1. Pekerja (*Buruh/Labour*), Secara defenitif “buruh” dapat diartikan orang yang bekerja di bawah perintah orang lain, dengan menerima upah karena dia melakukan pekerjaan di perusahaan. Sedangkan istilah “pekerja” sangat luas, yaitu setiap orang yang melakukan pekerjaan, baik dalam hubungan pekerjaan maupun di luar hubungan pekerjaan .

2. Pengusaha (*Majikan*), Istilah “pegusaha” digunakan untuk mengganti istilah “majikan”. Secara defenitif pengusaha adalah seseorang yang dengan bebas mempekerjakan orang lain dengan memberi upah untuk bekerja pada perusahaannya.

3. Serikat Pekerja (*Serikat buruh/labour union*), Serikat pekerja merupakan serikat atau asosiasi para pekerja untuk jangka waktu yang panjang dan berlangsung terus menerus dibentuk dan diselenggarakan dengan tujuan memajukan atau mengembangkan kerja sama dan tanggung jawab bersama baik antara para pekerja maupun antara pekerja dengan pengusaha. Jadi tujuannya dapat bersifat intern maupun ekstern.

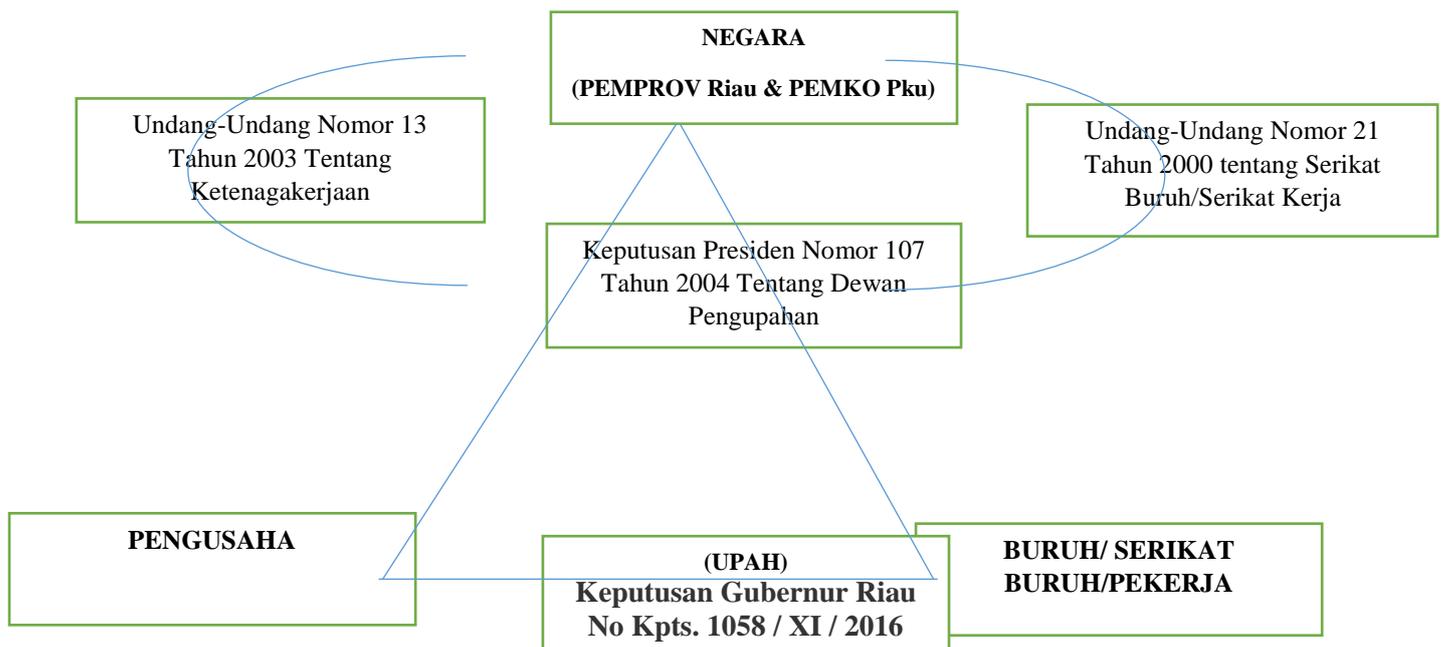
Asosiasi Pengusaha Indonesia, Asosiasi Pengusaha Indonesia merupakan organisasi para pengusaha Indonesia, atau disingkat APINDO. Berdiri pada 31 Januari 1952. APINDO adalah suatu wadah kesatuan para pengusaha yang ikut serta untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.

## VI. Kerangka Pemikiran

Sebagai pemetaan terhadap relasi buruh dan negara dalam penetapan upah minimum di Kota Pekanbaru, berikut bagan kerangka pemikiran studi ini:

---

<sup>5</sup>*Ibid.*,



### Bagan 1.

#### Kerangka Pemikiran Relasi Buruh dan Negara Dalam Penetapan Upah Minimum Kota Pekanbaru

Sumber: Data Olahan 2017

### VII. Definisi Konseptual

Relasi buruh dan negara dalam konteks studi ini dimaknai sebagai hubungan kausalitas antara buruh – negara (Pemko) dan pengusaha, jalinan hubungan ini tentu terkait dengan bertemunya aspek kepentingan antara buruh dan pengusaha, sementara negara (Pemko) mewujudkan pertemuan kepentingan itu dalam regulasi yang mengikat antara buruh dan pengusaha. Relasi buruh dan negara yang dimaksud dalam studi ini dilihat dari aspek:

1. Penyusunan regulasi (penetapan upah)
2. Aspek keterpenuhan kepentingan buruh dan pengusaha.

### VIII. Metode Penelitian

Metode adalah aspek yang sangat penting dan besar pengaruhnya terhadap berhasil

tidaknya suatu penelitian, terutama untuk mengumpulkan data. Sebab data yang diperoleh dalam suatu penelitian merupakan gambaran dari obyek penelitian. Dalam penelitian ini pendekatan yang dilakukan adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya

Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik di balik fenomena secara mendalam, rinci dan tuntas. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode diskriptif.

## **IX. Hasil dan Diskusi**

### **A. Mekanisme Penetapan Upah Minimum Kota Pekanbaru Tahun 2017**

#### **1. Penetapan Kebutuhan Hidup Layak**

Kebutuhan hidup layak adalah standar kebutuhan yang harus dipenuhi oleh seorang pekerja untuk dapat hidup layak baik secara fisik, non fisik, dan sosial untuk kebutuhan satu bulan. Ada komponen yang diperhitungkan dalam proses penetapan nilai kebutuhan hidup layak. Kebijakan tentang kebutuhan hidup layak pertama kali dituangkan dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Kebutuhan hidup layak sebagai salah satu dasar pertimbangan dalam penetapan dalam penetapan upah minimum diperoleh melalui survey harga sebagaimana tercantum dalam Permenakertrans No. 17 Tahun 2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak.

Kebijakan perlindungan upah ini mengatur secara umum yang berpangkal tolak pada fungsi upah yang harus mampu menjamin kelangsungan hidup pekerja dan keluarganya, sehingga memberi motivasi terhadap peningkatan produksi dan produktivitas kerja. Pengaturan perlindungan upah diserahkan kepada sistem pembayaran upah secara keseluruhan berdasarkan prestasi kerja, tidak dipengaruhi oleh tunjangan-tunjangan yang tidak ada hubungannya dengan prestasi kerja.

Hak untuk menerima upah bagi pekerja timbul pada saat adanya hubungan kerja antara pekerja dengan pengusaha, dan berakhir pada saat hubungan kerja tersebut putus. Dalam

penetapan upah tersebut tidak boleh ada diskriminasi antara pekerja perempuan dengan laki-laki untuk jenis pekerjaan yang sama. Upah ditetapkan oleh kedua belah pihak dalam perjanjian kerja, namun ada kemungkinan dalam perjanjian tersebut tidak terdapat ketentuan mengenai upah tersebut. Dalam kondisi yang seperti ini, maka buruh berhak mendapatkan upah sesuai kebiasaan upah yang biasa diterima oleh pekerja pada waktu perjanjian kerja dibuat. Jika kebiasaan tersebut tidak ada, maka upah ditetapkan dengan mengingat keadaan menurut keadilan. Pengusaha harus menetapkannya dengan iktikad baik, jika melanggar iktikad baik maka pekerja dapat menuntut upah menurut kebiasaan atau upah yang adil tersebut. Ketentuan tersebut tidak berlaku jika telah diperjanjikan bahwa upah ditetapkan oleh pengusaha atau oleh orang ketiga ataupun akan ditetapkan oleh kedua belah pihak di kemudian hari.

Berkenaan dengan penetapan kebutuhan hidup layak itu, Dewan Pengupahan Riau dalam kebijakan penetapan upah minimum mengungkapkan bahwa kebutuhan hidup layak antara wilayah perkotaan dengan pedesaan berbeda-beda, maknanya wilayah perkotaan dengan mayoritas masyarakat bekerja pada sektor industri dan jasa berbeda dengan masyarakat yang bekerja pada sektor pertanian. Berikut kutipan wawancara dengan Ketua Dewan Pengupahan Riau:

“Ada perbedaan mendasar angka kebutuhan hidup layak (KHL) antara masyarakat kota dengan desa, masyarakat kota yang bekerja pada sektor industri dan jasa sangat bergantung pada distribusi kebutuhan barang kebutuhan

hidup dari luar, sedangkan masyarakat desa yang hidup dari sektor pertanian biasanya juga memenuhi kebutuhan hidup terutama soal sayur mayur dari tanaman sendiri dan biaya hidup yang mereka keluarkan tentu berbeda”.<sup>6</sup>

Penetapan angka kebutuhan hidup layak (KHL) dilakukan oleh Dewan Pengupahan setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Perbedaan kebutuhan antar daerah menjadi pertimbangan penetapan upah minimum antara satu daerah dengan daerah lainnya. Prinsip penetapan upah minimum juga didasarkan pada kondisi keekonomian daerah dimana biaya produksi mempengaruhi kesanggupan pengusaha untuk membayar upah minimum itu.

Sementara itu, menanggapi soal penetapan upah berdasarkan angka kebutuhan hidup layak itu, Ketua Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) Riau mengungkapkan bahwa penetapan upah juga harus didasarkan pada produktivitas pekerjaan seorang buruh.<sup>7</sup>

Lebih lanjut menurut Ketua Dewan Pengupahan Daerah Riau, Pemerintah memberikan perlindungan hukum dalam bidang ketenagakerjaan karena dalam pelaksanaan pembangunan, tenaga kerja mempunyai peranan yang sangat penting sebagai pelaku pembangunan

nasional. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen menyebutkan tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 28 D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang menyebutkan setiap orang berhak bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan adil dan layak dalam hubungan kerja.<sup>8</sup> Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa pekerja berhak memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Maksudnya jumlah pendapatan pekerja dari hasilnya bekerja, dapat untuk memenuhi kebutuhan hidup pekerja dan keluarganya secara wajar. Hal ini sebagai salah satu bentuk perlindungan yang diberikan pemerintah terhadap upah yang diterima pekerja.<sup>9</sup>

Dalam penetapan upah minimum sesuai pasal 89 ayat (1) dan ayat (2) dibagi menjadi dua komponen, yaitu berdasarkan wilayah propinsi atau kabupaten/kota dan berdasarkan sektor pada wilayah propinsi atau kabupaten/kota yang diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak.

Penetapan upah minimum ini diarahkan pada perlindungan bagi pekerja, namun tetap mempertimbangkan faktor kemampuan pengusaha, sehingga pekerja dapat sejahtera namun perusahaan dapat terus berkembang. Hal ini sangat penting, karena kedua belah pihak baik pekerja maupun pengusaha, sama-sama saling membutuhkan.<sup>10</sup>

Merujuk Pasal 5 ayat (3) Permenakertrans No. PER./17/MEN/VII/2005 tentang

<sup>6</sup>Wawancara dengan Ketua Dewan Pengupahan Propinsi Riau pada tanggal 10 Januari 2018

<sup>7</sup>Wawancara dengan Ketua Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) Riau di Komplek Perkantoran Sudirman Square Pekanbaru pada tanggal 15 Januari 2018

<sup>8</sup>Wawancara dengan Ketua Dewan Pengupahan Propinsi Riau pada tanggal 10 Januari 2018

<sup>9</sup>*Ibid.*,

<sup>10</sup>Wawancara dengan H. Ramli Sanur Ketua Asosiasi Pengusaha Perhotelan Kota Pekanbaru pada tanggal 18 Januari 2018

Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak, dinyatakan bahwa dalam menetapkan tahapan pencapaian kebutuhan hidup layak Gubernur memperhatikan kondisi pasar kerja, usaha yang paling tidak mampu di Provinsi/Kabupaten/Kota serta saran dan pertimbangan dari Dewan Pengupahan Provinsi/Kabupaten/Kota.

Namun jika dilihat dari sisi pengusaha, melihat besarnya upah adalah dibandingkan dengan berapa jumlah pekerja di perusahaannya Upah minimum merupakan salah satu materi yang penuh dengan muatan politis dalam kebijakan tenaga kerja. Upah minimum digunakan oleh pemerintah untuk tujuan-tujuan membuat kebijakan ekonomi dan sosial.<sup>11</sup>

Terlepas dari muatan kepentingan dalam penetapan upah, terdapat mekanisme yang harus dilakukan oleh Pemerintah dalam penetapan upah. Mekanisme penetapan upah minimum dilakukan oleh Gubernur sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 89 ayat (3) yaitu Upah Minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Gubernur dengan mempertimbangkan rekomendasi Dewan Pengupahan provinsi dan/atau bupati/walikota. Pasal 98 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 adalah sebagai dasar dari pembentukan Dewan Pengupahan, yang kemudian dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 107 Tahun 2004 dengan harapan dapat perkecil persoalan yang selama ini sering dihadapi oleh Dewan Pengupahan.

Dewan pengupahan terdiri dari beberapa unsur, yaitu dari pemerintah yang menangani bidang pengupahan, unsur serikat pekerja, unsur organisasi pengusaha, serta unsur pakar/perguruan tinggi. Tugas dan fungsi Dewan Pengupahan Kabupaten / Kota berdasar Pasal 38 Keputusan Presiden Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan adalah :

- a. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati /

Walikota dalam rangka: Pengusulan Upah Minimum Kabupaten (UMK)/Upah Minimum Sektoral Kabupaten / Kota (UMSK);

- b. Penerapan sistem pengupahan ditingkat Kabupaten / Kota;
- c. Menyiapkan bahan perumusan pengembangan sistem pengupahan;

## **B. Relasi Buruh dan Negara (Serikat Pekerja, Pengusaha dan Dewan Pengupahan) Dalam Penetapan Upah Minimum Kota Pekanbaru Tahun 2017**

Penetapan upah minimum Kota Pekanbaru pada dasarnya adalah domain kebijakan pada tataran lokal, ruang-ruang diskusi dan negosiasi terbuka luas karena persoalan penetapan upah adalah persoalan yang sensitif dan juga populis. Sensitif karena isu ini menyangkut persoalan kebutuhan hidup para buruh/pekerja, populis karena isu ini menyangkut kebijakan yang langsung dirasakan oleh buruh/pekerja. Pemerintah akan mendapat citra positif dari buruh/pekerja sebaliknya pemerintah juga terancam dengan larinya investor karena ketidakpastian regulasi.

Berkenaan dengan penetapan upah buruh itu, banyak ruang diskusi dan negosiasi yang dapat digunakan oleh semua *stakeholder* dalam mendiskusikan angka kebutuhan hidup yang selanjutnya menjadi pertimbangan dalam penetapan upah. Ruang diskusi itu diantaranya, Dewan Pengupahan dan DPRD karena kedua institusi tersebut bersentuhan langsung dengan pembuatan dan pengawasan regulasi yang ada khususnya pada tingkatan lokal.

Setelah didapatkan angka kebutuhan hidup layak (KHL)

<sup>11</sup>Wawancara dengan Tengku Muhammad Thomaslan, Pengusaha Jasa Konstruksi pada tanggal 20 Januari 2018

selanjutnya Dewan Pengupahan membuat usulan nilai KEEL dari Dewan Pengupahan yang kemudian disampaikan kepada Walikota, dan dari Walikota diusulkan ke Gubernur untuk mendapatkan penetapan nilai upah minimum tahun berikutnya. Hasil pengamatan terhadap proses pembahasan upah minimum di Dewan Pengupahan tingkat provinsi menunjukkan bahwa semua proses yang berjalan tampaknya berlangsung secara “demokratis” dan sesuai dengan tata laksana kerja Dewan Pengupahan. Semua unsur yang tergabung dalam Dewan Pengupahan mempunyai kesempatan yang sama dalam menyampaikan aspirasi. Wakil serikat buruh menggunakan kesempatan tersebut untuk bernegosiasi mengenai besaran upah minimum yang dikehendakinya dengan wakil pengusaha dan pemerintah. Namun, pada akhirnya buruh tetap merasa tidak puas dengan keputusan yang dihasilkan oleh Dewan Pengupahan karena meskipun wakil serikat buruh dapat menyampaikan aspirasinya secara terbuka, ternyata aspirasi tersebut tidak terakomodasikan ke dalam hasil keputusan Dewan Pengupahan. Hal itu diungkapkan oleh Ketua KSPI Pekanbaru dalam wawancara penelitian berikut:

“Memang secara mekanisme kita telah dilibatkan dalam proses penetapan upah, akan tetapi mekanisme itu hanya menjalankan perintah undang-undang sementara dalam hak menyampaikan usulan kita selalu terhambat karena persoalan keterwakilan. Perwakilan serikat buruh/pekerja dalam rapat pengupahan tidak dapat bersuara lantang karena banyak sekali pertimbangan terutama

mengenai nasib buruh jika kita lantang menyuarakan soal upah. Para pengusaha tidak segan-segan untuk memutus perjanjian kerja dengan buruh dan itu dampaknya buruk bagi buruh”.<sup>12</sup>

Selain itu, buruh harus menghadapi suatu strategi yang dapat menghambat keikutsertaannya dalam pengambilan keputusan. Mekanisme voting, di satu sisi, dapat menjadi salah satu alat perjuangan buruh untuk memasukkan kepentingannya tetapi, di sisi lain, dapat merugikan buruh. Jika semua pihak yang ada di Dewan Pengupahan memainkan perannya masing-masing, sementara pemerintah berfungsi sebagai fasilitator dan mediator antara buruh dan pengusaha, maka buruh dihadapkan pada sesuatu yang rumit.<sup>13</sup>

Hal ini pun harus ditunjang dengan kemampuan negosiasi yang baik agar buruh dapat mengimbangi kapasitas yang dimiliki oleh pihak pengusaha. Namun, jika pemerintah berkepentingan untuk lebih berpihak kepada pemegang modal, yaitu pengusaha, maka buruh akan sulit memperjuangkan kepentingannya karena harus berhadapan dengan aliansi antara pengusaha dan pemerintah.

Berkenaan dengan penetapan upah buruh itu, Pengamat Kebijakan Publik Universitas Riau Dr. H. Zaili Rusli, M.Si dalam wawancara penelitian menilai bahwa penetapan upah oleh Pemerintah harus melalui proses diskusi yang panjang dan harusnya kebijakan penetapan upah itu harus menjamin keberlangsungan hidup buruh dan

<sup>12</sup>Wawancara dengan Ketua KSPI Pekanbaru pada tanggal 22 Januari 2018

<sup>13</sup>Wawancara dengan SBP Pekanbaru pada tanggal 23 Januari 2018

pengusaha. Berikut kutipan wawancara dengan Dr. H. Zaili Rusli, M.Si:

“Menurut pendapat saya, kebijakan penetapan upah harus mengakomodir kepentingan semua pihak. Jangan sampai penetapan upah mematikan usaha dari pengusaha dan jangan sampai pula penetapan upah menjadi bumerang bagi kaum buruh karena ketidakpastian soal upah dan jaminan lainnya. Oleh sebab itu, pemanfaatan ruang diskusi dalam penetapan upah itu menjadi sangat penting dan penetapan kebijakan harus mengakomodir kepentingan semua pihak juga pemerintah karena pada akhirnya pemerintah yang akan menghadapi desakan baik oleh buruh maupun pengusaha”.<sup>14</sup>

Keberpihakan pemerintah kepada kepentingan investasi ternyata masih membayangi pengambilan keputusan di Dewan Pengupahan Daerah (DPD). Hal ini tampak dari besaran rumusan upah minimum yang dihasilkan oleh DPD yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup buruh. Selain itu, peran buruh dalam menempati posisi kunci juga amat rendah. Hal tersebut tampak dari struktur organisasi DPD, yang terdiri dari beberapa komisi, di antaranya adalah komisi survei upah dan kebutuhan hidup minimum yang diketuai oleh unsur pemerintah dan komisi penetapan upah yang diketuai oleh unsur pengusaha. Kedua komisi tersebut mempunyai peran yang sangat penting dalam merumuskan besaran upah minimum. Posisi kunci hanya

---

<sup>14</sup>Wawancara dengan Dr. H. Zaili Rusli, M.Si Pengamat Kebijakan Publik Universitas Riau/Dosen Ilmu Administrasi UNRI pada tanggal 25 Januari 2018

diduduki oleh pelaku yang mempunyai sumber daya manusia yang kuat, baik dari segi kemampuan negosiasi maupun pengetahuan. Posisi kunci juga bisa dimanfaatkan untuk memasukkan kepentingan-kepentingan tertentu. Berkenaan dengan penempatan posisi dalam Dewan Pengupahan itu, Ketua DPRD Kota Pekanbaru H. Syahril mengungkapkan bahwa porsi dalam Dewan Pengupahaan adalah keterwakilan dari semua kalangan. Berikut kutipan wawancara dengan H. Syahril:

“Penempatan orang-orang dalam dewan pengupahan lebih banyak dari kalangan birokrat dan utusan walikota, jadi tak heran kalau kepentingan pemerintah dan pengusaha jadi lebih mendominasi”.<sup>15</sup>

Wakil serikat buruh tidak dapat menduduki posisi kunci karena mereka tidak memenuhi kualifikasi tersebut. Kemampuan negosiasi dan pengetahuan tentang keadaan perekonomian secara makro dan tentang kemampuan perusahaan yang dimiliki buruh masih rendah. Oleh sebab itu, argumen yang dibangun seringkali dengan mudah dipatahkan oleh pihak lain, baik pengusaha maupun pemerintah. Selain itu, kurangnya koordinasi di antara wakil serikat buruh dan kurangnya kemampuan buruh dalam melakukan koordinasi dengan pihak lain semakin mendorong terjadinya hal tersebut. Namun, masih ada hal lain, meskipun kemampuan negosiasi dan pengetahuan buruh sudah cukup baik dan mampu mengimbangi unsur lainnya, jika masih saja terjadi aliansi antara pihak pemerintah dan pengusaha, maka posisi buruh akan tetap lemah.

---

<sup>15</sup>H. Syahril, Anggota DPRD Kota Pekanbaru Fraksi Golkar, wawancara pada tanggal 28 Januari 2018

Transparansi dari pihak pengusaha mengenai kemampuan perusahaannya sangat diperlukan. Apabila buruh mengetahui kondisi perusahaannya, maka tuntutan kenaikan upah akan disesuaikan dengan keadaan perusahaannya. Selain itu, pihak buruh harus dapat memberikan insentif yang menguntungkan bagi perusahaan, misalnya melalui peningkatan produktivitas. Kenaikan upah yang tidak diimbangi dengan peningkatan produktivitas malah akan membuat daya saing semakin lemah dan merugikan buruh karena akan membuka peluang pengurangan tenaga kerja. Kesadaran tersebut harus dibangun oleh kedua belah pihak agar tercipta hubungan yang sinergis antara pengusaha dan buruh.

Pada kenyataannya peran tersebut tidak dimanfaatkan secara maksimal. Yang terjadi adalah gubernur atau bupati/walikota malah menjadi legalisator dari kelemahan-kelemahan yang ada dan hal yang paling dikhawatirkan terbukti bahwa eksekutif bisa membuat perjuangan buruh terhadang. Dengan demikian, meskipun wakil serikat buruh telah mengerahkan kemampuannya dalam proses penambahan upah minimum di Dewan Pengupahan, jika yang menjadi pengambil keputusan lebih aspiratif terhadap kepentingan modal, maka perjuangan buruh tetap tidak sesuai dengan harapan buruh. Hal ini sangat tergantung pada siapa yang menjadi gubernur atau bupati/walikota dan apa kepentingan yang dimilikinya. Apabila eksekutif tidak mempunyai *good will* untuk memperbaiki kondisi buruh yang ada, maka dengan adanya kebijakan ini malah semakin mempersulit posisi buruh.

Menghadapi kasus di Dewan Pengupahan Daerah, DPRD seharusnya

mampu menjalankan peran pengawasan terhadap eksekutif secara optimal. DPRD seharusnya dapat menjalankan fungsinya sejak awal proses penetapan upah minimum dan bukan pada akhir masa pertanggungjawaban eksekutif saja. DPRD selaku pengawas kinerja eksekutif sejauh ini tidak dapat terlalu diharapkan karena perjuangan DPRD sendiri tampaknya hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada eksekutif dan tidak dapat mengintervensi terlalu jauh terhadap kebijakan pengupahan yang ada, karena kewenangannya ada di tangan eksekutif.

## X. Penutup

Persoalan penetapan upah minimum masih menjadi masalah dalam hubungan industrial di negara berkembang khususnya dalam tingkatan lokalitas. Persoalan upah mestinya menjadi domain negara secara luas tidak parsial sehingga tidak menimbulkan gejolak antar daerah. Penggunaan ruang publik menjadi lebih penting sebagai wadah diskusi antara buruh, pengusaha dan negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Nisjar S. Karhi., 1997, *Beberapa Catatan Tentang "Good Governance"*, Jurnal Administrasi Dan Pembangunan, Vol.1 No.2,119
- Osborne, David and Ted Gabler, 1992, *Reinventing Government : How The Enterpreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, A Reading MA : Addison Wesley Longman, Inc.
- Soepomo, Imam. 1970. *Pengantar Hukum Perburuhan*. Jakarta: Djambatan.
- Suprihanto John, 2002. *Hubungan Industrial*, BPF: Yogyakarta.

Widodo, Joko, 2001, *Good Governance*  
: *Telaah dari Dimensi*  
*Akuntabilitas dan Kontrol*  
*Birokrasi pada Era*  
*Desentralisasi dan Otonomi*  
*Daerah, Insan Cendekia,*  
Surabaya