

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

2.1 Tinjauan Pustaka

Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain². Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perorangan, persekutuan atau badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan memberi upah atau imbalan dalam bentuk lain. Sementara itu pengusaha adalah :

- a. Orang perorangan, persekutuan atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri.
- b. Orang perorangan, persekutuan atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya.
- c. Orang perorangan, persekutuan atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b di atas yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.

Antara pekerja/buruh dan pengusaha mempunyai persamaan kepentingan ialah kelangsungan hidup dan kemajuan perusahaan, tetapi disisi lain hubungan antar keduanya juga memiliki perbedaan dan bahkan potensi konflik, terutama apabila berkaitan dengan persepsi atau interpretasi yang tidak sama tentang kepentingan masing-masing pihak yang pada dasarnya memang ada perbedaan.

² Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279)

Hubungan kerja ini terjadi antara pekerja/buruh dengan pemberi kerja yang sifatnya individual/privat.

Pemerintah berfungsi utama mengadakan pengaturan agar hubungan antara pekerja/buruh dengan pengusaha berjalan serasi dan seimbang yang dilandasi oleh pengaturan hak dan kewajiban secara adil serta berfungsi sebagai penegak hukum. Disamping itu Pemerintah juga berperan sebagai penengah dalam menyelesaikan konflik atau perselisihan yang terjadi secara adil. Pada dasarnya Pemerintah juga menjaga kelangsungan proses produksi demi kepentingan yang lebih luas.

Dengan adanya hubungan kerja yaitu hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah atau Hubungan Industrial yaitu suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang dan/atau jasa yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja/buruh dan Pemerintah yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³, maka antara pekerja/buruh dengan pengusaha akan menimbulkan adanya hak dan kewajiban dari masing-masing pihak, baik dari pihak pekerja/buruh maupun pihak pengusaha. Hak dan kewajiban tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pengaturan hak dan kewajiban dituangkan didalam Perjanjian Kerja, Peraturan Perusahaan (PP) atau Perjanjian Kerja Bersama (PKB).

³ Ibid, Pasal 1 angka 15.

Hubungan Industrial tersebut perlu diatur dengan tujuan akhir adalah terciptanya produktivitas atau kinerja perusahaan dalam bentuk peningkatan produktivitas serta kesejahteraan bagi pekerja/buruh dan pengusaha secara adil. Untuk dapat mencapai tujuan akhir tersebut maka perlu adanya ketenangan kerja dan berusaha atau *industrial peace*, sebagai tujuan antara. Meningkatnya produktivitas dan kesejahteraan saling kait mengait, tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya dan bahkan saling mempengaruhi. Produktivitas perusahaan yang diawali dengan produktivitas kerja hanya mungkin terjadi apabila didukung oleh kondisi pekerja/buruh yang sejahtera atau ada harapan yang nyata akan adanya peningkatan kesejahteraan diwaktu yang akan datang. Sebaliknya kesejahteraan semua pihak khususnya para pekerja/buruh hanya mungkin dapat dipenuhi apabila didukung oleh tingkat produktivitas tertentu, atau adanya peningkatan produktivitas yang memadai mengarah pada tingkat produktivitas yang diharapkan.

Pengupahan merupakan sisi yang paling rawan didalam hubungan industrial. Di satu sisi upah adalah merupakan hak bagi pekerja/buruh sebagai imbalan atas jasa dan/atau tenaga yang diberikan, dilain pihak pengusaha melihat upah sebagai biaya. Dalam rangka memberikan perlindungan terhadap pekerja/buruh atas jumlah penghasilan yang diperolehnya, maka ditetapkan upah minimum oleh Pemerintah.

Upah merupakan hak pekerja/buruh yang seharusnya dapat memenuhi kebutuhan mereka dan keluarganya. Sistem pengupahan perlu dikembangkan dengan memperhatikan keseimbangan antara prestasi atau produktivitas kerja,

kebutuhan pekerja dan kemampuan perusahaan. Disamping itu perlu dikembangkan struktur upah yang tidak rumit dan adanya komponen upah yang jelas sesuai kebutuhan. Mekanisme penetapan upah dan kenaikan upah sebaiknya diatur didalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama.

Perjanjian kerja bersama (PKB) dibuat oleh dan antara pekerja/buruh dengan pengusaha secara musyawarah mufakat. Seluruh hak dan kewajiban antara pekerja/buruh dan pengusaha termasuk didalamnya upah, perlu diatur dan disepakati oleh kedua belah pihak. Dengan adanya perjanjian kerja bersama tersebut diharapkan proses hubungan industrial dapat berjalan dengan baik dan harmonis karena segala hak dan kewajiban masing-masing pihak telah disepakati bersama.

Pengaturan pengupahan utamanya perlu mempertimbangkan dapat memenuhi kebutuhan pekerja/buruh yang dari waktu ke waktu senantiasa meningkat, serta kelangsungan hidup perusahaan. Untuk itu, penetapan upah minimum dan kenaikan upah minimum perlu dilakukan dan dikaji secara cermat sehingga semua pihak dapat menarik manfaat. Penetapan upah minimum sampai saat ini umumnya masih jauh dibawah Kebutuhan Hidup Layak (KHL) sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Diakui maupun tidak, keadaan penawaran tenaga kerja jauh lebih besar dibanding dengan permintaan (*excess supply*), maka kekuatan tawar tenaga kerja menjadi lemah. Hal ini mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap tingkat

upah, khususnya bagi tenaga kerja dengan tingkat kemampuan rendah. Hal ini karena lapangan pekerjaan yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah tenaga kerja. Terhadap pekerja/buruh yang terlalu menuntut macam-macam seperti misalnya menuntut upah yang terlalu tinggi maka tidak segan-segan pengusaha akan menawarkan dua pilihan kepada pekerja/buruh tersebut untuk memilih tetap bekerja dengan upah yang telah ditetapkan atau dilakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).

Prof. Dr. Bambang Setiaji dan Prof. Dr. Sudarsono, M.Sc.,⁴, menyatakan ternyata provinsi-provinsi yang melakukan diferensiasi upah atau menetapkan upah minimum sektoral mempunyai signifikan yang beragam, misalnya diatas lima jenis upah, cenderung mendiferensiasi keatas (menghabiskan surplus pembeli yang relatif kaya). Hal ini disimpulkan dari data, Provinsi tersebut sudah menetapkan UMP (Upah Minimum Provinsi) diatas rata-rata nasional, dimana upah minimum rata-rata adalah 52 persen dari PDB. Misalnya, Provinsi Sumatra Utara menetapkan UMP sebesar 0,7 atau 70 % dari PDRB per kapita, provinsi ini menetapkan UMSP sektor industri paling beragam sebanyak 42 industri. Diferensiasi upah di Sumatra Utara antara 70 sampai 77 persen dari PDRB perkapita. Provinsi Kalimantan Selatan menetapkan UMSP sektor industri sebanyak 23 jenis industri. Upah minimum di Kalimantan Selatan adalah 60 persen PDRB perkapita lebih mendekati rata-rata nasional. Rentang atau jarak diferensiasi upah di Kalimantan Selatan antara 60 sampai 67 persen dari PDRB setempat. Kalimantan Barat sudah menetapkan UMP sebesar 83 persen dari

⁴ Prof. Dr. Bambang Setiaji et al., 2001 : Upah Minimum, Upah Sektoral, dan Produktitas Sektor Industri di Indonesia , Riset Hibah Bersaing, DP2M Depdiknas RI, Jakarta

PDRB perkapita dan menetapkan UMP sebesar 3 jenis UMSP. Sampai 87 persen dibanding PDRB. Demikian juga provinsi-provinsi lain seperti Jambi dan Maluku yang mendiferensiasikan harga sampai 91 persen dan 134 dari PDRB perkapita.

Diferensiasi upah keatas tersebut cenderung mengurangi penggunaan tenaga kerja. Kesempatan kerja rata-rata provinsi dengan UMSP yang makin terdiferensiasi, makin berkurang dengan besaran yang signifikan. Penelitian ini menunjukkan kebijakan populis yang diambil oleh pemerintah daerah akhir-akhir ini. Ide variasi upah mestinya mewadahi baik industri yang berproduktivitas rendah untuk ikut berpartisipasi maupun industri yang memiliki surplus berlebih atau penerimaan super normal.

Ketika pekerja/buruh dihadapkan pada kondisi untuk memilih antara tetap bekerja atau menuntut upah yang tinggi, maka tidak ada pilihan lain dan tidak ada daya tawar lagi kecuali memilih untuk tetap bekerja walaupun dengan upah tidak sepadan dengan pekerjaan yang dilakukannya. Apabila pekerja memilih untuk keluar dari pekerjaannya, pasti pekerja/buruh tersebut akan mengalami kesulitan karena rata-rata kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) para pekerja/buruh hanya pas-pasan sehingga untuk mencari pekerjaan yang lain akan kesulitan karena harus bersaing dengan para pencari kerja yang masih menganggur dan karena lapangan pekerjaan yang sangat terbatas.

Untuk itu sangat diperlukan adanya penetapan upah minimum sebagai upaya melindungi para pekerja/buruh sehingga upah yang diterimanya dapat menjamin kesejahteraan bagi dirinya maupun keluarganya namun demikian perusahaan perlu mendapatkan jaminan dalam peningkatan dan pengembangan

usahanya. Ketika penetapan upah minimum mengabaikan kepentingan dan kemampuan perusahaan dan semata-mata hanya memperhatikan kepentingan pekerja/buruh saja, maka tidak menutup kemungkinan akan banyak perusahaan yang tidak mampu melaksanakan upah minimum yang ditetapkan dan karena diwajibkan untuk melaksanakan ketentuan penetapan upah minimum maka harus berakhir dengan penutupan perusahaan (*lock out*).

Permasalahan utama yang terjadi mengenai penetapan upah minimum adalah kekeliruan penafsiran tentang arti upah minimum. Sementara pengusaha menafsirkan bahwa upah minimum adalah tingkat upah pekerja/buruh, sehingga apabila pengusaha telah membayar upah sebesar upah minimum tanpa mempertimbangkan tingkat, masa kerja, dan lain sebagainya sudah dianggap memenuhi ketentuan yang berlaku. Sedangkan pengertian upah minimum sebenarnya adalah upah terendah, bagi pekerja/buruh tingkat terbawah, dalam masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun. Sehingga pekerja/buruh yang mempunyai tingkat lebih tinggi atau masa kerja lebih dari 1 (satu) tahun seharusnya menerima upah lebih besar dari sekedar upah minimum. Untuk itu maka perlu adanya struktur dan skala upah pekerja di perusahaan.

Perbedaan kepentingan antara pekerja/buruh dengan pengusaha merupakan faktor utama yang perlu diperhatikan dalam penetapan upah minimum. Pengusaha mempunyai misi utama yaitu meningkatkan kinerja perusahaan dengan cara mencari keuntungan sebesar-besarnya agar perusahaan dapat berkembang dan lestari. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kebijakan-kebijakan pengusaha terutama yang berkaitan dengan biaya-biaya yang harus dikeluarkan termasuk

didalamnya biaya tenaga kerja (*labour cost*). Para pengusaha akan melakukan upaya-upaya dalam pencapaian peningkatan kinerja perusahaan dengan cara pemberian upah yang rendah tetapi mampu menghasilkan produktivitas yang sebesar-besarnya. Sementara itu para pekerja/buruh mempunyai kepentingan dan keinginan yang merupakan kebalikan dari apa yang diinginkan oleh pengusaha. Pekerja/buruh menginginkan penghasilan atau upah yang setinggi-tingginya demi memenuhi kebutuhan hidup dan kesejahteraan bagi dirinya sendiri maupun bagi keluarganya.

Serikat pekerja/serikat buruh merupakan wakil dari para pekerja/buruh di suatu perusahaan. Keberadaan serikat pekerja/serikat buruh ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh dan diatur juga didalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sesuai Undang-Undang tersebut, serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan dibentuk sekurang-kurangnya oleh sepuluh orang pekerja/buruh, dengan demikian dalam satu perusahaan sangat dimungkinkan terdapat lebih dari satu serikat pekerja/serikat buruh.

Dengan adanya serikat pekerja/serikat buruh lebih dari satu dalam satu perusahaan sering menimbulkan permasalahan antar serikat pekerja/serikat buruh terutama dalam hal keanggotaan. Permasalahan yang timbul tersebut tidak menutup kemungkinan akan berdampak pada kinerja perusahaan. Hal ini perlu mendapat perhatian baik oleh Pemerintah maupun para pengusaha, agar ketentuan dalam hal pembentukan serikat pekerja/serikat buruh yang diharapkan mampu

menjadi mitra pengusaha tidak berbalik menjadi penghambat dalam pengelolaan perusahaan.

Salah satu fungsi serikat pekerja/serikat buruh adalah menjadi wakil pekerja/buruh dalam pembuatan Perjanjian Kerja Bersama (PKB)⁵, dimana PKB tersebut dibuat secara musyawarah untuk mufakat antara pengusaha dengan serikat pekerja/serikat buruh selaku wakil pekerja/buruh. Dalam mekanisme perundingan pembuatan PKB tentunya akan lebih mudah dan terarah apabila wakil pekerja/buruh dalam satu perusahaan hanya satu. Konflik akan lebih mudah timbul apabila dalam satu perusahaan terdapat serikat pekerja/serikat buruh lebih dari satu terutama dalam hal menentukan siapa yang berhak untuk berunding. Perlu juga dilakukan kajian lebih mendalam apakah ketentuan dalam pembentukan serikat pekerja/serikat buruh yang telah diatur dalam Undang-Undang tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh dan Undang-Undang Ketenagakerjaan telah sesuai dengan yang diharapkan.

Kepentingan dari dua sisi pelaku utama dalam Hubungan Industrial yaitu pengusaha dan pekerja/buruh tersebut sangat bertolak belakang. Meskipun demikian perlu disadari bersama bahwa perusahaan tidak akan berarti apa-apa apabila tidak ada pekerja/buruh, demikian pula sebaliknya pekerja/buruh tidak akan ada apabila perusahaan tidak ada. Hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh dapat diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang masing-masing sisi berlainan namun tidak dapat dipisahkan antara satu sisi dengan sisi yang lainnya.

⁵ Asri Wijayanty, 2010, Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.92

Perlu pemahaman dan kebijaksanaan dalam menghadapi perbedaan tersebut sehingga dapat diambil jalan keluar dengan prinsip *win-win solution*. Idealnya tingkat upah ditetapkan di masing-masing perusahaan melalui perundingan antara pekerja/buruh dengan pimpinan perusahaan. Untuk dapat melakukan perundingan secara efektif, maka pekerja/buruh sebaiknya diwakili oleh serikat pekerja/serikat buruh, sehingga perundingan dapat dilakukan dengan menggunakan mekanisme baku untuk membentuk Perjanjian Kerja Bersama (PKB). Kendala utama yang cukup besar adalah kemampuan serikat pekerja/serikat buruh masih terbatas untuk melakukan perundingan PKB dengan pengusaha. Oleh karena itu pengaturan pengupahan secara intern perusahaan dinilai belum cukup efektif.

Penetapan upah minimum demi menjamin kesejahteraan pekerja/buruh dengan tidak memberatkan perusahaan perlu diwujudkan demi kepentingan bersama. Dalam hal ini Pemerintah perlu melakukan upaya untuk menekan laju inflasi dan menekan harga-harga kebutuhan pokok sehingga upah minimum yang ditetapkan meskipun tidak terlalu besar tetap dapat meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh. Hal ini dikarenakan ketika upah pekerja/buruh akan dinaikkan harga barang-barang kebutuhan pokok sudah naik terlebih dahulu.

Suparjan dan Hempri Suyanto⁶ menyatakan bahwa selalu munculnya pro dan kontra mengenai masalah upah minimum merupakan fakta yang mengindikasikan bahwa masalah upah hingga saat ini masih menjadi kontroversi yang belum pernah tuntas. Di sisi lain, hal tersebut juga dapat menjadi salah satu

⁶ Suparjan et al., 2002, Kebijakan Upah Minimum Yang Akomodatif, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ISSN 1410-4946, Volume 5.

indikator meningkatnya kesadaran pekerja untuk menuntut hak-haknya. Namun, jika dikaji secara lebih cermat munculnya kontroversi tersebut bersumber pada tidak akomodatifnya kebijakan yang dibuat. Penetapan kebijakan upah minimum selama ini hanya sekedar dipahami sebagai upaya penyesuaian terhadap perubahan makro ekonomi, tetapi tidak pernah dilihat dalam konteks pengembangan *income riil* bagi pekerja.

Pemerintah dituntut untuk berdiri pada posisi netral dan berfungsi mengakomodasi kepentingan pekerja/buruh dan pengusaha. Pada akhirnya, formulasi kebijakan ideal upah minimum, diharapkan dapat menciptakan kebijakan yang lebih komprehensif. Dengan demikian, hubungan antara para pelaku ekonomi dalam hubungan industrial dapat berjalan secara sinergi untuk menuju tatanan ekonomi yang lebih baik.

Tujuan penetapan upah minimum ada 2 (dua) yaitu tujuan makro dan tujuan mikro⁷. Tujuan makro ialah berupa :

1. Pemerataan, bahwa kenaikan upah minimum akan mempersempit kesenjangan antara pekerja/buruh tingkat bawah dan tingkat paling atas.
2. Peningkatan daya beli pekerja/buruh. Kenaikan upah minimum secara langsung akan meningkatkan daya beli pekerja/buruh yang akan mendorong ekonomi masyarakat.
3. Perubahan struktur biaya perusahaan. Kenaikan upah minimum akan memperbaiki / merubah struktur upah terhadap struktur biaya produksi.

⁷ Suwanto, 2003, Hubungan Industrial Dalam Praktek, Asosiasi Hubungan Industrial Indonesia, Jakarta, hlm.202

4. Peningkatan produktivitas. Peningkatan upah minimum akan memberikan insentif bagi pekerja/buruh untuk bekerja lebih giat yang pada gilirannya akan meningkatkan produktivitas perusahaan.

Tujuan mikro ialah berupa :

1. Sebagai jaring pengaman, agar upah terendah tidak semakin merosot.
2. Mengurangi kesenjangan antara upah terendah dengan upah tertinggi.
3. Meningkatkan penghasilan pekerja/buruh tingkat terendah.
4. Meningkatkan etos dan disiplin kerja.
5. Memperlancar komunikasi antara pekerja/buruh dan pengusaha.

Peran pekerja/buruh, pengusaha dan pemerintah sangat diperlukan dalam menyikapi dampak penetapan upah minimum. Tidak bisa hanya pengusaha saja yang harus menanggung dampak penetapan upah minimum ini. Dengan pengertian dan pemahaman serta kerjasama dari semua pihak yang terkait dengan hubungan industrial ini maka dapat dicapai tujuan bersama yaitu pekerja/buruh sejahtera, perusahaan berkembang dan lestari serta pemerintah dapat menjaga perkembangan dan peningkatan perekonomian dengan baik.

Pekerja/buruh mencurahkan tenaga dan pikirannya untuk kepentingan perusahaan dengan harapan memperoleh imbalan atau penghasilan yang layak untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi dirinya maupun bagi keluarganya. Potensi yang dimiliki oleh pekerja/buruh akan mampu memberikan keuntungan bagi perusahaan apabila dilaksanakan dengan penuh dedikasi dan semangat kerja yang tinggi.

Untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh pekerja/buruh, tentunya konsentrasi para pekerja/buruh harus sebesar-besarnya tertumpu pada kepentingan perusahaan. Hal ini tidak akan mampu tercipta apabila pekerja/buruh masih berpikir bagaimana mendapatkan penghasilan lain dari luar perusahaan dikarenakan penghasilan dari perusahaan tempatnya bekerja tidak mencukupi untuk menutup kebutuhan hidupnya beserta keluarganya.

Faktor pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan pekerja/buruh perlu mendapat perhatian dari pengusaha sehingga potensi pekerja/buruh selaku asset di perusahaan dapat dioptimalkan. Rendahnya upah atau pendapatan bagi pekerja/buruh selain akan berpengaruh terhadap kinerja pekerja/buruh juga dapat memicu timbulnya penyimpangan-penyimpangan seperti misalnya pekerja/buruh menggunakan waktunya saat bekerja untuk pekerjaan lain demi mendapatkan tambahan penghasilan, pencurian hasil produksi dan lain sebagainya yang sangat merugikan perusahaan.

Pemberian upah yang layak bagi pekerja/buruh semestinya tidak akan memberatkan perusahaan apabila pekerja/buruh mampu memberikan sumbangan pendapatan bagi perusahaan yang dihasilkan dari pekerjaan yang dilaksanakannya. Hal ini dapat terjadi apabila antara pekerja/buruh dengan pengusaha mempunyai komitmen bersama untuk saling bekerjasama dan saling memberikan yang terbaik.

Pekerja/buruh yang telah mendapatkan jaminan kesejahteraan dari perusahaan akan lebih meningkatkan kinerja dan pengabdian sebesar-besarnya untuk perusahaan. Pikiran dan tenaga akan sepenuhnya dicurahkan untuk

kepentingan perusahaan karena pekerja/buruh yang telah terjamin kesejahteraannya tersebut tidak berfikir lagi untuk mencari pendapatan lain diluar pendapatan dari perusahaan tempatnya bekerja. Disisi lain para pengusaha perlu melakukan upaya-upaya untuk mengatasi pengaruh penetapan upah minimum yang selalu naik dari tahun ke tahun dengan kebijakan manajemen seperti melakukan efisiensi sehingga dapat menekan harga pokok, menetapkan standar formasi efisien, penerapan dan pengembangan teknologi, mengadakan inovasi dan peningkatan motivasi kerja.

Hal ini sangat diperlukan utamanya bagi pengusaha yang tidak dapat hanya mengandalkan dari sisi harga jual hasil produksi saja dalam upaya menutupi harga pokok dan kebutuhan pembiayaan. Meningkatkan harga jual bukan merupakan solusi terbaik karena akan berdampak pada menurunnya daya saing dan penjualan hasil produksi karena sangat dipengaruhi oleh daya beli masyarakat. Oleh karena itu para pengusaha perlu menyikapi dampak penetapan upah minimum yang selalu meningkat ini karena ketentuan upah minimum merupakan ketentuan normatif yang harus dilaksanakan oleh para pengusaha.

2.1.1 Kelembagaan Penetapan Upah Minimum Kota (UMK)

Upah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 08 Tahun 1981 Tentang Perlindungan Upah, upah adalah suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada buruh untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan, dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan menurut suatu persetujuan atau peraturan-perundang-undangan, dan dibayarkan atas dasar

suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan pekerja/buruh, termasuk tunjangan baik untuk pekerja/buruh sendiri maupun keluarganya.

Dengan pengertian upah tersebut, maka upah di satu sisi adalah merupakan hak pekerja/buruh dan kewajiban pengusaha, di sisi lain pekerja/buruh berkewajiban memberikan waktu, tenaga dan pikiran untuk bekerja atau memberikan jasa. Di samping itu negara kita juga menganut bahwa upah juga memiliki sifat sosial, di mana besarnya upah dan tunjangan harus dapat memenuhi kebutuhan keluarga.

Dalam Pasal 88 pada ayat (4) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, ditentukan bahwa :

“Pemerintah menetapkan Upah Minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf (a) berdasarkan kebutuhan hidup layak dan dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi.”

Dalam penetapan Upah Minimum tersebut sesuai Pasal 89 ayat (1) dan ayat (2), dibagi menjadi dua yaitu

- (a). Berdasarkan wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota;
- (b). Berdasarkan sektor pada wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak.

Sedangkan penetapan Upah Minimum dilakukan oleh Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 89 :

Ayat (3) *“Upah Minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Gubernur dengan mempertimbangkan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Bupati/Walikota.”*

Ayat (4) *“Komponen serta pelaksanaan tahapan pencapaian kebutuhan hidup layak diatur dengan Keputusan Menteri.”*

Untuk pengkajian penetapan Upah Minimum yang menjadi kewenangan pemerintah dalam hal ini adalah Gubernur, perlu dibentuk adanya Dewan Pengupahan yang diatur dalam Pasal 98 :

Ayat (1) : *“Untuk memberikan saran, pertimbangan, dan merumuskan kebijakan pengupahan yang akan ditetapkan oleh pemerintah, serta untuk pengembangan sistem pengupahan nasional dibentuk Dewan Pengupahan Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota”.*

Ayat (2) : *“Keanggotaan Dewan Pengupahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari unsur pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, perguruan tinggi dan pakar.”*

Ayat (3) : *“Keanggotaan Dewan Pengupahan tingkat Nasional diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sedangkan keanggotaan Dewan Pengupahan Provinsi, Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota.”*

Ayat (4) : *“Ketentuan mengenai tata cara pembentukan, komposisi keanggotaan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian keanggotaan, serta tugas dan tata kerja Dewan Pengupahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Keputusan Presiden.”*

Selanjutnya, dalam Keputusan Presiden Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan, diatur bahwa kelembagaan Dewan Pengupahan terdiri dari :

- a. Dewan Pengupahan Nasional (Depenas);
- b. Dewan Pengupahan Propinsi (Depeprov); dan
- c. Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota (Depekab/Depeko).

Sedangkan, Pembentukan Dewan Pengupahan Kota dilakukan oleh Walikota, sehingga Dewan Pengupahan Kota bertanggungjawan kepada Walikota.

Berdasarkan Keppres No.107 Tahun 2004 tersebut, bahwa keanggotaan Dewan Pengupahan adalah sebagai berikut:

1. Anggota terdiri dari unsur Pemerintah, Asosiasi Pengusaha, Serikat Pekerja (SP) / Serikat Buruh (SB) dan Pakar/Perguruan Tinggi.

2. Perwakilan serikat pekerja/serikat buruh ditunjuk dari serikat pekerja/serikat buruh yang memenuhi persyaratan untuk duduk dalam kelembagaan Dewan Pengupahan Kota.
3. Perbandingan keanggotaan adalah 2:1:1, artinya 2 bagian keterwakilan dari unsur pemerintah, satu bagian keterwakilan dari unsur organisasi pengusaha, dan satu bagian keterwakilan dari unsur serikat pekerja/serikat buruh, sedangkan dari perguruan tinggi dan pakar menyesuaikan.
4. Berjumlah gasal dan disesuaikan dengan kebutuhan.

Untuk menetapkan keterwakilan serikat pekerja/serikat buruh, organisasi pengusaha dan pemerintah yang akan duduk dalam Kelembagaan Hubungan Industrial, berpedoman pada Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : KEP-201/MEN/2001 tentang Keterwakilan Dalam Kelembagaan Hubungan Industrial, dimana ketentuan Pasal 3 Kepmenakertrans tersebut mengatur :

Serikat pekerja/serikat buruh baik secara sendiri-sendiri maupun gabungannya yang telah tercatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat mencalonkan wakilnya untuk duduk di Kelembagaan Hubungan Industrial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 di tingkat Kabupaten/Kota dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. *Mempunyai sekurang-kurangnya 10 unit kerja/serikat pekerja/serikat buruh di Kabupaten/Kota yang bersangkutan ; atau*
- b. *Mempunyai sekurang-kurangnya 2.500 anggota pekerja/buruh di Kabupaten/Kota yang bersangkutan*

Sedangkan pasal 7-nya mengatur :

Ayat (1) Penetapan dan pembagian jumlah wakil serikat pekerja/serikat buruh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 ditentukan secara proporsional sesuai jumlah anggota serikat pekerja/serikat buruh berdasarkan hasil audit atau verifikasi keanggotaan serikat pekerja/serikat buruh.

Ayat (2) Untuk memperoleh seorang wakil dalam Kelembagaan Hubungan Industrial, ditetapkan atas dasar pembagian dari jumlah seluruh pekerja/buruh yang menjadi anggota serikat pekerja/serikat buruh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 dibagi dengan jumlah wakil dalam Kelembagaan Hubungan Industrial yang dibutuhkan pada tingkat masing-masing yang selanjutnya "angka pembagi tetap".

Pasal 8, berisi :

Ayat (1) Wakil serikat pekerja/serikat buruh baik secara sendiri maupun gabungannya dalam Kelembagaan Hubungan Industrial ditetapkan atas dasar hasil bagi kelipatan angka pembagi tetap terhadap jumlah anggota dari masing-masing serikat pekerja/serikat buruh.

Ayat (2) Apabila terdapat sisa anggota serikat pekerja/serikat buruh baik secara sendiri maupun gabungannya dari hasil bagi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka sisa anggota tersebut diserahkan kepada serikat pekerja/serikat buruh baik secara sendiri maupun gabungannya yang mempunyai urutan sisa terbanyak dan yang belum memperoleh wakil dalam Kelembagaan Hubungan Industrial.

Sedangkan ketentuan Pasal 10, mengatur :

Organisasi pengusaha yang khusus membidangi ketenagakerjaan dan telah terakreditasi oleh Kamar Dagang dan Industri (KADIN) dapat mencalonkan wakilnya untuk duduk dalam Kelembagaan Hubungan Industrial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 di tingkat Kabupaten/Kota dengan ketentuan mempunyai jumlah anggota sekurang-kurangnya 10 perusahaan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 13, berisi :

Ayat (1) Penetapan dan pembagian jumlah wakil organisasi pengusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 ditentukan secara proporsional sesuai jumlah anggota organisasi pengusaha.

Ayat (2) Untuk memperoleh seorang wakil dalam Kelembagaan Hubungan Industrial, ditetapkan atas dasar pembagian dari jumlah seluruh perusahaan yang menjadi anggota organisasi pengusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dibagi dengan jumlah wakil dalam Kelembagaan Hubungan Industrial yang dibutuhkan pada tingkat masing-masing yang selanjutnya "angka pembagi tetap".

Dan pada Pasal 14 mengatur :

Ayat (1) Wakil Pengusaha dalam Kelembagaan Hubungan Industrial ditetapkan atas dasar hasil kelipatan angka pembagi tetap terhadap jumlah anggota dari masing-masing organisasi pengusaha.

Ayat (2) Apabila terdapat sisa anggota organisasi pengusaha dari hasil bagi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka sisa anggota tersebut diserahkan kepada organisasai pengusaha yang ditunjuk oleh Kamar Dagang dan Industri (KADIN) yang belum memperoleh wakil dalam Kelembagaan Hubungan Industrial.

Lalu pada pasal 17 mengatur :

Instansi pemerintah yang duduk dalam Kelembagaan Hubungan Industrial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 di tingkat Kabupaten/Kota , Propinsi dan Nasional diwakili oleh instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan serta instansi lain yang bidang tugasnya terkait dengan ketenagakerjaan.

Selanjutnya sesuai Surat Keputusan KADIN Indonesia Nomor : Skep/019/DP/III/2004, menetapkan Pengakreditasi Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) sebagai wakil KADIN dalam kelembagaan Hubungan Industrial.

Yang dimaksud dengan Kelembagaan Hubungan Industrial adalah lembaga ketenagakerjaan yang terbentuk dari unsur serikat pekerja/serikat buruh yang tercatat pada instansi yang bertanggungjawab dibidang ketenagakerjaan, organisasi pengusaha yang khusus membidangi ketenagakerjaan dan telah terakreditasi oleh Kamar Dagang dan Industri (KADIN) dan instansi Pemerintah, termasuk dalam hal ini adalah Dewan Pengupahan. Sedangkan tata cara pengusulan keanggotaan Dewan Pengupahan Kota diatur lebih lanjut oleh Walikota.⁸

Dewan Pengupahan Kota sendiri memiliki tugas sebagai berikut:

1. Memberikan saran dan pertimbangan kepada walikota dalam rangka :

⁸ Keputusan Presiden Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan, Pasal 47 ayat (6)

- a. Pengusulan upah minimum kota atau upah minimum sektoral kota
 - b. Penerapan sistem pengupahan di tingkat kota
2. Menyiapkan bahan perumusan pengembangan sistem pengupahan.

2.1.2 Kepastian Hukum Penetapan Upah Minimum Kota (UMK)

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum pada Bab I Pengertian Pasal 1, yang dimaksud dengan :

- *“Upah Minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok termasuk tunjangan tetap”.*
- *“Upah Minimum Regional Tingkat I untuk selanjutnya disebut UMR Tk I adalah Upah Minimum yang berlaku di satu Provinsi”.*
- *“Upah Minimum Regional Tingkat II untuk selanjutnya disebut UMR TK II adalah Upah Minimum yang berlaku di daerah Kabupaten/Kota atau menurut wilayah pembangunan ekonomi daerah atau karena kekhususan wilayah tertentu”.*
- *“Upah Minimum Sektoral Regional Tingkat I untuk selanjutnya disebut UMSR Tk I adalah Upah Minimum yang berlaku secara sektoral di satu Provinsi”*
- *“Upah Minimum Sektoral Regional Tingkat II untuk selanjutnya disebut UMSR TK II adalah Upah Minimum yang berlaku secara sektoral di daerah Kabupaten/Kota atau menurut wilayah pembangunan ekonomi daerah atau karena kekhususan wilayah tertentu”.*
- *“Sektoral adalah kelompok lapangan usaha beserta pembagiannya menurut Klasifikasi Lapangan Usaha Indonesia (KLUI).*

Dengan pertimbangan bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, Provinsi berwenang menetapkan Upah Minimum, maka Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum diadakan perubahan-perubahan sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor. KEP-226/MEN/2000 tentang perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 20 dan Pasal 21

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum.

Sesuai Kepmenakertrans Nomor : KEP-226/MEN/2000 tersebut istilah Upah Minimum Regional Tingkat I diubah menjadi Upah Minimum Provinsi (UMP), istilah Upah Minimum Regional Tingkat II diubah menjadi Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK), Upah Minimum Sektoral Regional Tingkat I diubah dengan Upah Minimum Sektoral Provinsi (UMSP) dan istilah Upah Minimum Sektoral Regional Tingkat II diubah menjadi Upah Minimum Sektoral Kabupaten/Kota (UMS Kabupaten/Kota).

Dengan perubahan tersebut maka dalam Pasal 1 dijelaskan mengenai upah minimum sebagai berikut :

- Ayat (2). *“Upah Minimum Provinsi (UMP) adalah Upah Minimum yang berlaku untuk seluruh Kabupaten/Kota di satu Provinsi”*.
- Ayat (3). *“Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) adalah Upah Minimum yang berlaku di Daerah Kabupaten/Kota”*.
- Ayat (4). *“Upah Minimum Sektoral Provinsi (UMSP) adalah Upah Minimum yang berlaku secara sektoral di seluruh Kabupaten/Kota di satu Provinsi”*.
- Ayat (5). *“Upah Minimum Sektoral Kabupaten/Kota (UMS Kabupaten/Kota) adalah Upah Minimum yang berlaku secara Sektoral di Daerah Kabupaten/Kota”*.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor. KEP-226/MEN/2000 Pasal 4 :

- Ayat (1). *“Gubernur menetapkan besarnya Upah Minimum Provinsi atau Upah Minimum Kabupaten/Kota”*.
- Ayat (2). *“Gubernur dalam menetapkan Upah Minimum Kabupaten/Kota harus lebih besar dari Upah Minimum Provinsi”*.
- Ayat (3). *“Selain Upah Minimum, Gubernur dapat menetapkan Upah Minimum Sektoral Provinsi (UMS Provinsi) atau Upah Minimum Sektoral Kabupaten/Kota atas kesepakatan organisasi perusahaan dengan serikat pekerja/serikat buruh”*.

Ayat (4). *“Ketetapan Upah Minimum Provinsi ditetapkan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sebelum tanggal berlakunya Upah Minimum”*.

Ayat (5). *“Ketetapan Upah Minimum Kabupaten/ Kota ditetapkan selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari sebelum tanggal berlakunya Upah Minimum”*.

Ayat (6). *“Upah Minimum Provinsi dan Upah Minimum Kabupaten/Kota tahun 2001, berlaku sejak tanggal 1 Januari 2001”*.

Ayat (7). *“Peninjauan terhadap besarnya Upah Minimum Provinsi dan Upah Minimum Kabupaten/Kota diadakan 1 (satu) tahun sekali”*.

Pasal 8 menyatakan bahwa :

Ayat (1) *“Gubernur dalam menetapkan Upah Minimum Provinsi dan Upah Minimum Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah”*.

Ayat (2). *“Dalam merumuskan usulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Komisi penelitian Pengupahan dan jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah dapat berkonsultasi dengan pihak-pihak yang dipandang perlu”*.

Sudah menjadi keinginan politik bahwa pemberian kewenangan yang cukup besar kepada daerah sudah dilaksanakan mulai 1 Januari 2001 dalam bentuk otonomi daerah. Hal ini telah diatur dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dasar pertimbangan otonomi daerah antara lain adalah untuk menjamin prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memberikan perhatian kepada potensi dan keanekaragaman daerah. Titik sentral dalam menetapkan upah minimum adalah ada pada Pemerintah Provinsi.

Pemerintah Provinsi perlu menetapkan aturan yang jelas serta melaksanakan koordinasi dalam menetapkan upah minimum. Permasalahan yang akan timbul adalah besarnya upah minimum antar Kabupaten dan Kota terutama yang berdekatan atau saling berbatasan, khususnya apabila konsentrasi perusahaan

ada di perbatasan sedangkan daerah yang jauh dari perbatasan tingkat kepadatan perusahaannya sangat jarang atau hanya perusahaan kecil.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka dewan pengupahan tingkat Provinsi yang ada perlu diperkuat dan diberdayakan. Di lain pihak, ditingkat Kabupaten dan Kota perlu pula dibentuk juga dewan pengupahan. Kedua tingkat lembaga tersebut, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota perlu koordinasi yang benar-benar mantap, untuk menghindari bertambahnya masalah baik mengenai proses penetapan maupun besarnya upah minimum. Dilain pihak para Bupati, Walikota maupun Gubernur mutlak perlu memberi perhatian dan komitmen terhadap penetapan maupun pelaksanaan upah minimum.

Sebagai pelaksanaan Pasal 89 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan maka Penetapan Komponen Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor : 81/MEN/1995 tanggal 29 Mei 1995 telah diubah dan disesuaikan melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : PER-17/MEN/VIII/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak. Dalam Permenakertrans di atas, yang dimaksud dengan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) adalah standar kebutuhan yang harus dipenuhi oleh seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak baik secara fisik, non fisik dan sosial, untuk kebutuhan 1 (satu) bulan. Standar KHL ini terdiri dari beberapa komponen yaitu :

- a. Makanan & Minuman (11 komponen)

- b. Sandang (9 komponen)
- c. Perumahan (19 komponen)
- d. Pendidikan (1 komponen)
- e. Kesehatan (3 komponen)
- f. Transportasi (1 komponen)
- g. Rekreasi dan Tabungan (2 komponen)

Kebutuhan Hidup Layak (KHL) sebagai salah satu acuan/dasar dalam penetapan upah minimum merupakan peningkatan dari kebutuhan hidup minimum (KHM) yang besarnya diperoleh melalui survei harga. Survei harga dilakukan oleh tim yang terdiri dari unsur tripartit yang dibentuk oleh Ketua Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota. Dewan Pengupahan adalah suatu lembaga non struktural yang bersifat tripartit, dibentuk oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan bertugas memberikan saran serta pertimbangan kepada Gubernur/Bupati/Walikota dalam penetapan upah minimum.

Berikut adalah mekanisme proses penetapan upah minimum :

- a. Ketua Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota membentuk tim survey KHL yang anggotanya terdiri dari unsur tripartit: perwakilan serikat pekerja, pengusaha, Pemerintah, dan pihak netral dari akademisi yang diketuai oleh perwakilan dari Badan Pusat statistik (BPS).
- b. Standar KHL ditetapkan dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : PER-17/MEN/VIII/2005, berdasarkan standar tersebut

tim survey Dewan Pengupahan melakukan survey harga setiap bulannya untuk menentukan nilai harga KHL yang nantinya akan diserahkan kepada Bupati/Walikota.

- c. Survey dilakukan setiap satu bulan sekali dari bulan Januari s/d Oktober, sedang untuk bulan selanjutnya dilakukan prediksi dengan metode statistik regresi linear untuk mendapat nilai KHL.
- d. Nilai KHL ini akan digunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam penetapan upah minimum yang berlaku bagi pekerja/buruh dengan masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun. Upah bagi pekerja dengan masa kerja lebih dari 1 (satu) tahun dirundingkan secara bipartit antara pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh dengan pengusaha di perusahaan yang bersangkutan.
- e. Berdasarkan nilai harga survey tersebut, Dewan Pengupahan juga mempertimbangkan faktor lain, yaitu : produktivitas, pertumbuhan ekonomi, usaha yang paling tidak mampu (marginal), kondisi pasar kerja dan saran/pertimbangan dari anggota Dewan Pengupahan.
- f. Gubernur nantinya akan menetapkan besaran nilai upah minimum. Penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP) dilakukan 60 (enam puluh) hari sebelum tanggal berlakunya, sedangkan Upah Minimum Kota (UMK) dilakukan 40 (empat puluh) hari sebelum tanggal berlakunya yaitu setiap tanggal 1 Januari.

Budiyono⁹ pada tahun 2007 dalam tesisnya yang berjudul : Penetapan Upah Minimum dalam Kaitannya Dengan Upaya Perlindungan Bagi

⁹ Budiyono, 2007, Penetapan Upah Minimum dalam Kaitannya Dengan Upaya Perlindungan Bagi Pekerja/Buruh dan Perkembangan Perusahaannya, Tesis, Program Magister Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

Pekerja/Buruh dan Perkembangan Perusahaannya, pada bab kesimpulan menyatakan bahwa :

1. Prosedur penetapan Upah Minimum yang dilakukan melalui tahapan survey Kebutuhan Hidup Layak (KHL) oleh Dewan Pengupahan Provinsi/Kabupaten/Kota yang anggotanya terdiri dari unsur Pekerja/Buruh, Pengusaha/ Pemerintah, Pakar dan Akademisi telah mengakomodir kepentingan pihak-pihak yang berhubungan langsung dalam hubungan kerja yaitu Pekerja/Buruh dan Pengusaha. Besarnya hasil Survey Kebutuhan Hidup Layak telah disesuaikan dengan kebutuhan sehari-hari bagi pekerja lajang.
2. Setelah survey Kebutuhan Hidup Layak (KHL) diketahui besarnya, maka Dewan Pengupahan menyampaikan hasil tersebut kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Upah Minimum. Gubernur mempunyai wewenang untuk menaikkan atau menurunkan besarnya hasil survey Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dengan berbagai pertimbangan sebelum ditetapkan menjadi Upah Minimum. Disamping itu bagi Pengusaha yang tidak mampu melaksanakan Upah Minimum diberi kesempatan untuk mengajukan penangguhan pemberlakuan Upah Minimum. Dengan ketentuan tersebut peker/buruh tidak lagi mendapat perlindungan secara penuh dalam hal pengupahan.
3. Masih banyak pengusaha yang memberikan upah kepada pekerja/buruh tanpa memperhitungkan tingkat produktivitas dari masing-masing pekerja/buruh. Hal ini menyebabkan kenaikan Upah Minimum akan berdampak pada naiknya biaya. Apabila pengusaha memperhitungkan dan meningkatkan produktivitas masing-masing pekerja/buruh, maka kenaikan Upah Minimum dapat ditutup

dengan adanya kontribusi dari pekerja/buruh dalam peningkatan kinerja perusahaan. Dengan demikian kinerja perusahaan tetap dapat berkembang meskipun Upah Minimum selalu naik setiap tahun.

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 89 Undang-Undang Nomor 13

Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pengusaha dilarang membayar upah pekerjajanya lebih rendah dari upah minimum yang telah ditetapkan. Namun apabila pada kenyataannya pengusaha tidak mampu membayar upah sesuai dengan upah minimum yang telah ditetapkan, maka pengusaha dapat mengajukan permohonan penangguhan, hal tersebut diatur dalam Pasal 90, yang tata caranya telah diatur dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : 231/MEN/2003 tentang Tata Cara Penangguhan Pelaksanaan Upah Minimum. Dimana dalam Pasal 3 ayat (1) mengatur permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum diajukan kepada Gubernur melalui instansi yang bertanggung jawab dibidang ketenagakerjaan Provinsi paling lambat 10 (sepuluh) hari sebelum tanggal berlakunya upah minimum.

Pasal 91 Undang-Undang No. 13 tahun 2003 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa : Pengaturan pengupahan yang ditetapkan atas dasar kesepakatan antara pengusaha dan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh tidak boleh lebih rendah dari ketentuan pengupahan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal kesepakatan dalam penetapan upah antara pihak pengusaha dengan pihak pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh ternyata lebih rendah maka kesepakatan tersebut dianggap batal demi

hukum dan pengusaha wajib membayar upah pekerja/buruh sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 92 berbunyi :

Ayat (1) : *pengusaha menyusun struktur dan skala upah dengan memperhatikan golongan, jabatan, masa kerja, pendidikan dan kompetensi.*

Ayat (2): *pengusaha melakukan peninjauan upah secara berkala dengan memperhatikan kemampuan perusahaan dan produktivitas.*

Ayat (3) : *ketentuan mengenai struktur dan skala upah diatur dengan Keputusan Menteri.*

Pasal 93 ayat (1) :

Pada prinsipnya upah tidak dibayarkan apabila pekerja/buruh tidak melakukan pekerjaannya, kecuali ditentukan sebagaimana pada ayat (2), yaitu apabila :

- a. Pekerja/buruh sakit sehingga tidak dapat melakukan pekerjaannya;*
- b. Pekerja/buruh perempuan yang sakit pada hari pertama dan kedua masa haidnya sehingga tidak dapat melakukan pekerjaannya;*
- c. Pekerja/buruh tidak masuk bekerja karena pekerja/buruh menikah, menikahkan, mengkhitan, membaptiskan anaknya, isteri melahirkan atau keguguran kandungan, suami atau isteri atau anak atau menantu atau orang tua atau mertua atau anggota keluarga dalam satu rumah meninggal dunia;*
- d. Pekerja/buruh tidak dapat melakukan pekerjaannya karena sedang menjalankan kewajiban terhadap negara;*
- e. Pekerja/buruh tidak dapat melakukan pekerjaannya karena menjalankan ibadah yang diperintahkan agamanya;*
- f. Pekerja/buruh bersedia melakukan pekerjaan yang telah dijanjikan tetapi pengusaha tidak mempekerjakannya, baik karena kesalahan sendiri maupun halangan yang seharusnya dapat dihindari pengusaha;*
- g. Pekerja/buruh melaksanakan hak istirahat;*
- h. Pekerja/buruh melaksanakan tugas serikat pekerja/serikat buruh atau persetujuan pengusaha;*
- i. Pekerja/buruh melaksanakan tugas pendidikan dari perusahaan.*

Dalam pengaturan pelaksanaannya Pasal 93 tersebut diatas dituangkan dan ditetapkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan ataupun perjanjian kerja bersama.

Pasal 93 ayat (3) mengatur tentang upah yang dibayarkan kepada pekerja/buruh yang tidak melaksanakan pekerjaannya karena sakit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, sebagai berikut :

- Untuk 4 bulan pertama, dibayar 100% (seratus perseratus) dari upah;
- Untuk 4 (empat) bulan kedua, dibayar 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari upah;
- Untuk 4 (empat) bulan ketiga, dibayar 50% (lima puluh perseratus) dari upah;
- Untuk bulan selanjutnya dibayar 25% (dua puluh lima perseratus) dari upah sebelum pemutusan hubungan kerja dilakukan oleh pengusaha.

Upah yang dibayarkan kepada pekerja/buruh yang tidak masuk kerja sebagaimana dimaksud pada Pasal 93 ayat (2) huruf c diatur dalam Pasal 93 ayat (4), sebagai berikut :

- a. Pekerja/buruh menikah, dibayar untuk selama 3 (tiga) hari;
- b. Menikahkan anaknya, dibayar untuk selama 2 (dua) hari;
- c. Mengkhitan anaknya, dibayar untuk selama 2 (dua) hari;
- d. Membaptiskan anaknya, dibayar untuk selama 2 (dua) hari;
- e. Isteri melahirkan atau keguguran kandungan, dibayar untuk selama 2 (dua) hari;
- f. Suami/isteri, orang tua/mertua atau anak atau menantu meninggal dunia, dibayar untuk selama 2 (dua) hari; dan
- g. Anggota keluarga dalam satu rumah meninggal dunia, dibayar untuk selama 1 (satu) hari.

Akan tetapi dalam pengaturan pelaksanaannya Pasal 93 tersebut diatas dituangkan dan ditetapkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan ataupun perjanjian kerja bersama.

Pengaturan mengenai pembagian komponen upah telah ditetapkan dalam Pasal 94, dalam hal komponen upah terdiri dari upah pokok dan tunjangan tetap. Maka besarnya upah pokok sedikit-dikitnya 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah upah pokok dan tunjangan tetap.

Pasal 95 berbunyi :

Ayat (1) : *Pelanggaran yang dilakukan oleh pekerja/buruh karena kesengajaan atau kelalaiannya dapat dikenakan denda.*

Ayat (2) : *Pengusaha yang karena kesengajaan atau kelalaiannya mengakibatkan keterlambatan pembayaran upah, dikenakan denda sesuai dengan persentase tertentu dari upah pekerja/buruh.*

Ayat (3) : *Pemerintah mengatur pengenaan denda kepada pengusaha dan/atau pekerja/buruh dalam pembayaran upah.*

Ayat (4) : *Dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau dilikuidasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka upah dan hak-hak lainnya dari pekerja/buruh merupakan utang yang didahulukan pembayarannya.*

Pasal 96 mengatur tentang : Tuntutan pembayaran upah pekerja/buruh dan segala pembayaran yang timbul dari hubungan kerja, menjadi kedaluwarsa setelah melampaui jangka waktu 2 (dua) tahun sejak timbulnya hak. Pada Pasal 97 dinyatakan bahwa : Ketentuan mengenai penghasilan yang layak, kebijakan pengupahan, kebutuhan hidup layak, dan perlindungan pengupahan sebagaimana diatur dalam pasal 88, penetapan upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89, dan pengenaan denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Keputusan Gubernur tentang Penetapan Upah Minimum termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara, karena menurut ketentuan pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari rumusan pasal tersebut, Keputusan Tata Usaha Negara mempunyai ciri-ciri sebagai berikut¹⁰ :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkrit, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keenam elemen tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat disebut Keputusan Tata Usaha Negara harus memenuhi keseluruhan elemen tersebut.

Dengan semakin kompleksnya urusan pemerintahan serta semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, tidak tertutup kemungkinan timbulnya benturan kepentingan (*Conflict of Interest*) antara Pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan seseorang/Badan Hukum Perdata yang merasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, sehingga menimbulkan suatu sengketa Tata Usaha Negara. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat terjadinya benturan kepentingan tersebut, ada kalanya dapat diselesaikan secara damai melalui musyawarah dan mufakat, akan tetapi ada kalanya pula berkembang menjadi sengketa hukum yang memerlukan penyelesaian lewat pengadilan.

Sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), maka timbulnya suatu sengketa Tata Usaha Negara tersebut, bukanlah hal yang harus

¹⁰ Riawan Tjandra, 2010, Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm.22-23

dianggap sebagai hambatan Pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dalam melaksanakan tugas dibidang urusan pemerintahan, melainkan harus dipandang sebagai :

1. Dari sudut pandang warga masyarakat, adalah merupakan pengejawantahan asas Negara hukum bahwa setiap warga Negara dijamin hak-haknya menurut hukum, dan segala penyelesaian sengketa harus dapat diselesaikan secara hukum pula;
2. Dari sudut pandang Badan/Pejabat TUN, adalah sarana atau forum untuk menguji apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkannya telah memenuhi asas-asas hukum dan keadilan melalui sarana hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu lahirnya suatu sengketa Tata Usaha Negara bukanlah suatu hal yang luar biasa, melainkan suatu hal yang harus diselesaikan dan dicari jalan penyelesaiannya melalui sarana yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu antara lain :

1. Melalui upaya administrasi, sesuai Pasal 48 jo Pasal 51 ayat (3).

Menurut Penjelasan pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, upaya

administratif adalah merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang dilaksanakan dilingkungan Pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas), yang terdiri dari :

- a. Prosedur keberatan;
- b. Prosedur banding administratif;

Berdasarkan rumusan penjelasan pasal 48 tersebut, maka upaya administratif merupakan sarana perlindungan hukum bagi warga masyarakat (orang perorangan/badan hukum perdata) yang terkena dampak Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang merugikannya, melalui Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan Pemerintah itu sendiri sebelum diajukan ke badan peradilan.

Pada prosedur upaya administrasi, pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap. Sisi positif upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek Opportunitas (*Doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Win or Loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat obyektifitas penilaian karena Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait

kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh

2. Melalui gugatan, sesuai pasal 1 angka 5 jo pasal 53.

Di Peradilan Tata Usaha Negara pengujiannya hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu apakah keputusan Tata Usaha Negara tersebut diterbitkan dengan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AAUPB).

2.1.3 Faktor/Indikator Acuan Penetapan Upah Minimum Kota (UMK)

Kebijakan pengupahan disusun sedemikian rupa supaya secara seimbang mampu mendorong peningkatan produktivitas pekerja/buruh dan pertumbuhan produksi serta meningkatkan penghasilan dan kesejahteraan pekerja/buruh pada khususnya dan peningkatan daya beli masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu kebijakan penetapan upah minimum untuk mencapai tingkat upah dengan kriteria tertentu merupakan cara yang tepat.

Berbagai pihak yang terkait melihat upah dari sisi masing-masing yang berbeda. Bagi pekerja/buruh, upah merupakan sumber pendapatan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Oleh karena itu sesuai dengan tujuan seseorang bekerja maka melalui peningkatan upah kesejahteraan seseorang dapat ditingkatkan. Sebab apabila upah semakin besar, maka semakin besar

peluang seseorang untuk dapat memenuhi dan memperbaiki tingkat hidupnya, seperti pemenuhan kebutuhan akan sandang, pangan, papan, kesehatan, rekreasi dan lain sebagainya. Di lain pihak, pengusaha melihat upah sebagai salah satu bagian biaya produksi. Oleh karena itu upah sudah seharusnya dikaitkan dengan produktivitas kerja, yang pada dasarnya tingkat produktivitasnya harus lebih tinggi dari tingkat upah. Pemerintah dalam menetapkan upah mempertimbangkan banyak faktor dan menekankan perkembangan ekonomi dalam arti luas¹¹.

Pada dasarnya upah minimum ditetapkan oleh Pemerintah untuk menahan merosotnya tingkat upah, khususnya bagi pekerja/buruh tingkat terbawah. Dengan kata lain upah minimum merupakan “jaring pengaman” agar tingkat upah tidak lebih rendah dari “jaring” tersebut. Di lain pihak Pemerintah memberi kebebasan untuk mengatur upah yang berada diatas upah minimum. Dalam keadaan penawaran tenaga kerja jauh lebih besar dibanding dengan permintaan (*excess supply*), maka kekuatan tawar pekerja/buruh menjadi sangat lemah. Hal ini mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap tingkat upah, khususnya bagi pekerja/buruh dengan tingkat kemampuan rendah. Di lain pihak ada pendapat bahwa apabila upah minimum tidak diatur, maka bisa membuka peluang kerja yang lebih besar. Tetapi harus diakui bahwa setiap perusahaan memiliki batas jumlah kesempatan kerja. Apalagi tingkat upah membawa berbagai implikasi bidang lain di masyarakat.

Direktur Pengupahan dan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (S. Lumban Gaol) pada acara Temu Konsultasi Pengupahan di Tanjungpinang tanggal 23

¹¹ Agusmidah, 2011, Dilematika Hukum Ketenagakerjaan Tinjauan Politik Hukum, PT. Sofmedia, Medan, hlm.331.

November 2006, menyampaikan : Upah adalah hak Pekerja/Buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari Pengusaha atau Pemberi Kerja kepada Pekerja/Buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu Perjanjian Kerja atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi Pekerja/Buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan. Sistem pengupahan dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1. Sistem Pengupahan



Sumber : Direktorat Pengupahan dan Jamsos Ditjen PHI dan Jamsos Kemenakertrans R.I.

Dari gambar di atas, terlihat bahwa ada beberapa faktor yang dipakai oleh Dewan Pengupahan sebagai bahan pertimbangan/acuan dalam penetapan upah minimum, yaitu : Nilai Kebutuhan Hidup Layak (KHL), Produktivitas Makro, Pertumbuhan Ekonomi, Kemampuan Usaha Yang Paling Tidak Mampu

(Marginal) dan Kondisi Pasar Kerja, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (2) dan (5) serta Pasal 5 Ayat (3) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : PER-17/MEN/VIII/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak.

a. Nilai Kebutuhan Hidup Layak (KHL)

Merupakan cerminan harga pasar, jadi harus dilakukan survey harga ke pasar yang dilakukan minimal pada 3 lokasi pasar tempat pekerja/buruh biasa berbelanja kebutuhan hidupnya. Nilai KHL yang didapat merupakan penjumlahan harga seluruh jenis kebutuhan dalam komponen KHL. Nilai KHL yang digunakan sebagai dasar penetapan upah minimum adalah prediksi nilai bulan Desember tahun berjalan ditambah nilai KHL Desember tahun berikutnya dibagi 2, dimana nilai prediksi tersebut didapat dengan perhitungan regresi linier dari data hasil survey dari bulan Januari sampai Oktober/November tahun berjalan. Nilai prediksi dimaksudkan untuk menjaga agar nilai nominal upah minimum yang ditetapkan tidak langsung dihilangkan oleh inflasi.

b. Produktivitas Makro

Rumusan Produktivitas Makro :
$$\frac{\text{PDRB}}{\text{JML TK YG TERSERAP}}$$

Produktivitas merupakan akumulasi berbagai faktor dalam proses produksi (*Skill, Attitude*, Pola Manajemen Yang diterapkan / Motivasi, Sistem Kerja Yang Sesuai, Teknologi, Dll).

Jika angka produktivitas pada tahun berjalan lebih tinggi dari produktivitas tahun sebelumnya (ada peningkatan produktivitas), maka sudah selayaknya nilai riil upah minimum dinaikkan.

c. Pertumbuhan Ekonomi

Menggambarkan kenaikan hasil kerja masyarakat, ada kenaikan pendapatan / income masyarakat. Pekerja/buruh adalah unsur dari masyarakat yang memperoleh pendapatan dari upah, lalu seberapa besarnya kenaikan upah?, kenaikan upah tidak boleh melebihi kenaikan hasil kerja. Kenaikan upah minimum maksimal sebesar pertumbuhan ekonomi.

d. Kemampuan Usaha Yang Paling Tidak Mampu (Marginal)

Karakteristik Usaha Marginal :

- Usaha Mikro/Kecil yang tidak mensyaratkan izin usaha;
- Usaha dengan nilai investasi kurang dari Rp. 200 Juta dan omsetnya kurang dari Rp. 1 Miliar (disebut juga sektor informal)

Jika kenaikan Upah Minimum terlalu tinggi tentu saja pekerja/buruh di sektor informal ini menuntut perbaikan penghasilan. Sedangkan kemampuan sektor informal terbatas.

e. Kondisi Pasar Kerja

Hukum ekonomi terkait penawaran (supply) dan permintaan (demand) berlaku dalam pasar kerja. Saat ini di Indonesia kondisi kelebihan penawaran tenaga kerja (labour surplus) sehingga sulit untuk memperbaiki syarat-syarat kerja termasuk upah.

Jadi 5 (Lima) faktor tersebut di atas digunakan sebagai indikasi dalam merumuskan besaran upah minimum, Dewan Pengupahan perlu melakukan pengkajian seluruh faktor pertimbangan sesuai kondisi daerah masing-masing. Jika tidak ada peningkatan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi, akan tetapi nilai KHL naik, perlu pertimbangan masalah kemanusiaan. Jika upah minimum dinaikkan, besaran kenaikannya dapat dirundingkan di Dewan Pengupahan.

Makna sebenarnya dari upah minimum adalah upah terendah untuk pekerja/buruh golongan terendah dengan masa kerja kurang dari satu tahun. Sehingga bagi pekerja/buruh diatas ketentuan tersebut seharusnya mendapatkan upah diatas upah minimum yang berlaku. Berbagai hal yang cukup rentan dalam bidang pengupahan antara lain mengenai jenis dan bentuk tunjangan, kenaikan upah diatas upah minimum terutama pada saat kenaikan upah minimum (yang disebut upah sundulan), struktur upah dan jenjang pengupahan atau skala upah. Untuk inilah maka pengusaha perlu memberikan perhatian yang cukup terhadap hal-hal tersebut dan bukan semata-mata perhatian terhadap pelaksanaan upah minimum.

2.2 Landasan Teori

Kajian terhadap perilaku manusia dalam mentaati hukum akan lebih bermakna apabila diketahui mengapa seseorang mentaati hukum. Soerjono Soekanto yang mengutip pendapat Hans Kelsen dalam bukunya “ *General Theory of Law and state*”¹² mengatakan : suatu kaedah hukum yang mungkin berisikan

¹² Soerjono soekanto, 2008, Pengantar Penelitian Hukum., Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm.43

larangan dan perintah atau kebolehan bagi subyek hukum (pemegang peran) sekaligus merupakan kaedah hukum bagi pelanggar-pelanggarnya.

Dalam kaitannya dengan kebebasan individu untuk memilih mentaati hukum atau melanggar hukum, maka individu akan cenderung memilih kaedah yang paling menguntungkan bagi dirinya. Upaya yang dapat dilakukan supaya suatu ketentuan hukum dapat berlaku menurut Soerjono Soekanto¹³, dapat melalui proses :

1. Penetapan kaedah - kaedah hukum yang harus dipatuhi oleh subyek hukum (pemegang peran).
2. Perumusan tugas-tugas penegak hukum untuk melakukan tindakan-tindakan positif atau negatif sesuai dengan pertanyaan apakah ada kepatuhan atau pelanggaran terhadap kaedah hukum.

Proses tersebut akan dapat berjalan apabila subyek hukum maupun petugas penegak hukum mempunyai suatu pemahaman terhadap hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa masalah efektifitas hukum adalah menyangkut kemampuan individu untuk menghayati aturan hukum yang dibentuk. Setelah kemampuan untuk memilih telah ada, maka dalam keadaan demikian itulah, motivasi kepatuhan maupun motivasi pelanggaran dapat dilihat. Dalam keadaan seperti ini peranan penegak hukum sangatlah penting, karena akan dapat dilihat apakah aturan hukum yang diterapkan itu efektif atau tidak.

Berbicara tentang hukum yang mengatur tentang upah minimum, perlu ditentukan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat. Pada dasarnya terdapat

¹³ Soerjono Soekanto, 1982, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, Radjawali, Jakarta, hlm. 89

dua fungsi hukum, yaitu sebagai sarana kontrol sosial dan sebagai sarana perubahan sosial. Pada fungsi pertama, hukum hanya berfungsi sebagai penjaga, mengatur keajegkan pola perilaku yang sudah ditetapkan dan berjalan lancar dalam masyarakat. Fungsi kedua, hukum telah digunakan secara sadar dan terencana untuk merubah (merekayasa) masyarakat. Untuk itu menurut Roscoe Pound¹⁴, fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial adalah sebagai sarana perekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), muncul sebagai jawaban atas masalah tertinggalnya hukum dari proses perubahan sosial yang berjalan dinamis. Menurut Soerjono Soekanto¹⁵, diperlukan kemampuan untuk :

1. penggambaran yang baik dari situasi yang sedang dihadapi;
2. melakukan analisa terhadap penilaian-penilaian dan menyusun penilaian-penilaian tersebut ke dalam tata susunan yang hirarkis sifatnya. Dengan cara tertentu maka akan dapat diperoleh suatu pegangan atau pedoman apakah penggunaan suatu sarana menghasilkan sesuatu yang positif atau negatif. Artinya apakah saranan penyembuhannya tidak lebih buruk dari penyakitnya;
3. Verifikasi terhadap hipotesa-hipotesa yang diajukan. Artinya apakah sarana-sarana yang telah dipilih benar-benar menjamin tercapainya tujuan-tujuan yang dikehendaki atau tidak;
4. pengukuran terhadap efek-efek dari peraturan-peraturan yang diperlukan;
5. identifikasi terhadap faktor-faktor yang akan dapat menetralsisir efek-efek yang buruk dari peraturan-peraturan yang diperlukan;

¹⁴ Roscoe Pound, 1981, *Law and society*, Prentice Hal, New Jersey, hlm. 19

¹⁵ Soerjono Soekanto, 1982, *Opcit* hlm. 25

6. pelembagaan dari peraturan-peraturan di dalam masyarakat, sehingga tujuan pembaharuan berhasil dicapai.

Roscoe Pound menyatakan bahwa control social diperlukan untuk menguatkan peradaban masyarakat manusia karena mengendalikan perilaku antisosial yang bertentangan dengan kaidah-kaidah ketertiban sosial. Hukum, sebagai mekanisme control sosial, merupakan fungsi utama dari negara dan bekerja melalui penerapan kekuatan yang dilaksanakan secara sistematis dan teratur oleh agen yang ditunjuk untuk melakukan fungsi itu. Akan tetapi, Pound menambahkan bahwa hukum saja tidak cukup, ia membutuhkan dukungan dari institusi keluarga, pendidikan, moral, dan agama serta sarana - prasarana dalam mencapai tujuan hukum tersebut.

Hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat sebagai cerminan nilai - nilai yang hidup di masyarakat. Bila hukum yang baik akan diperlakukan kepada setiap masyarakat maka hukum itu sendiri harus memiliki daya paksa karena tidak semua anggota masyarakat akan dengan sukarela menuruti ketentuan hukum itu sendiri. Apalah arti sebuah keberlakuan hukum jika tidak ada kekuasaan yang menggerakkannya. "Hukum tanpa kekuasaan adalah angan - angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman, itulah suatu untaian kalimat yang memperlihatkan betapa terikatnya suatu hukum dan kekuasaan. Hukum sebagai dasar masyarakat untuk mengatur ketertiban kehidupannya memerlukan alat untuk dapat diterapkan sedemikian rupa, karena tidak semua masyarakat akan mengikuti aturan hukum itu dengan sukarela sehingga hukum haruslah memiliki daya paksa

khususnya bagi masyarakat yang kurang tunduk kepada hukum itu sendiri”.¹⁶

Berdasarkan pendapat dari Prof. Jimly Assidique terdapat 12 prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang ini yang merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sebenarnya¹⁷. Keduabelas prinsip pokok tersebut adalah :

1. supremasi hukum (*supremasi of law*);
2. persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. asas legalitas (*due process of law*);
4. pembatasan kekuasaan;
5. organ-organ eksekutif yang bersifat independen;
6. peradilan yang bebas dan tidak memihak (*impartial and independent judiciary*);
7. peradilan tata usaha negara (*administrative court*);
8. peradilan tata negara (*constitutional court*);
9. perlindungan hak asasi manusia;
10. bersifat demokratis (*democratische rechstaat*);
11. berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan kesejahteraan (*welfare rechtsstaat*);
12. transparansi dan kontrol sosial.

¹⁶ Rufinus, H. 2011, *Filsafat Hukum*, hlm.35

¹⁷ <http://anggara.org/2011/10/06/hak-atas-bantuan-hukum-sebagai-bagian-dari-eksepsi-dan-pembelaan-dalam-perkara-pidana/>

2.2.1 Hukum Responsif (*Middle Range Theory*)

Hukum Responsif adalah teori yang digagas oleh Nonet-Selznick ditengah kritik pedas terhadap liberalisme. Seperti diketahui, legalisme liberal mengandaikan hukum sebagai institusi mandiri dengan sistem peraturan dan prosedur yang objektif, tidak memihak, dan benar-benar otonom. Sebenarnya dibalik doktrin otonomi hukum, tersembunyi ideology *status quo*. Dan status quo merupakan benteng perlindungan bagi orang-orang mapan, orang-orang berpunya.

Ditengah kritik atas realitas krisis otoritas hukum itulah, Nonet-Selznick mengajukan hukum responsif¹⁸. Perubahan sosial dan keadilan sosial membutuhkan tatanan hukum yang responsif. Kebutuhan ini sesungguhnya telah menjadi tema utama dari semua ahli yang sepaham dengan semangat fungsional, pragmatis, dan semangat purposive (berorientasikan tujuan).

Lewat hukum responsive, ia menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik¹⁹.

Pada intinya aliran ini lebih mengedepankan kajian hukum yang lebih empirik melampaui batas-batas formalisme, perluasan pengetahuan hukum dan peran kebijakan dalam putusan hukum.

¹⁸ Bernard L Tanya, 2010, Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Genta publishing, Yogyakarta, Hlm.14

¹⁹ ibid

2.2.2 Hukum Progresif (*Applied Theory*)

Untuk mengungkap permasalahan hukum terkait penetapan upah minimum kota (UMK), diajukan Teori Hukum Progresif dari Prof. Satjipto Raharjo²⁰, yang menawarkan perspektif, spirit dan cara baru mengatasi “kelumpuhan hukum” di Indonesia. Progresif berasal dari kata progress yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar didalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri²¹. Satjipto Rahardjo kemudian berkesimpulan bahwa salah satu penyebab menurunnya kinerja dan kualitas penegak hukum di Indonesia adalah dominasi paradigma positivisme dengan sifat formalitasnya yang melekat²². Hukum progresif menawarkan jalan lain yang berbeda dengan *mindstream* utama aliran hukum di Indonesia. Kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggara hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan kebahagiaannya) menjadi titik orientasi dan tujuan akhir hukum. Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur dan cita-cita. Berulang-ulang Prof. Satjipto menyebutkan satu hal penting, bahwa “tujuan hukum adalah membahagiakan manusia”.

Teori hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar. Pertama, hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Kehadiran hukum bukan untuk hukum

²⁰ Satjipto Rahardjo, “Indonesia Butuhkan Penegakan Hukum Progresif”, *Harian Kompas*, 15 Juni 2002.

²¹ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 9

²² *Ibid*, hlm 10-11

itu sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih besar. Oleh karena itu, ketika terjadi permasalahan hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa-paksa untuk menyesuaikan hukum. Kedua, hukum bukan institusi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses terus untuk menjadi (*law as a process, law in the making*)²³. Disamping dua asumsi dasar tersebut, wajah hukum progresif dapat diidentifikasi dengan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Kajian hukum progresif berusaha mengalihkan titik berat kajian hukum yang semula menggunakan optik hukum berupa rules menuju ke perilaku.
2. Hukum progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat, atau dengan istilah lain bertipe responsive.
3. Hukum progresif berbagi paham dengan legal realism karena hukum tidak dipandang dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai dan akibat yang timbul dari bekerjanya hukum.
4. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan sociological jurisprudence dari Roscoe Pound yang mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan tetapi keluar dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum.
5. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan teori hukum alam karena peduli terhadap hal-hal yang “meta juridical”.

²³ Satjipto Rahardjo, “Hukum Progresif : Hukum yang Membebaskan”, Jurnal Hukum Progresif, Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Diponegoro, Vol. 1/No. 1/April 2005, hlm.16

6. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan critical legal studies namun cakupannya lebih luas²⁴.

Disamping hal tersebut di atas hukum progresif memiliki karakter yang progresif dalam hal sebagai berikut :

1. Bertujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan manusia dan oleh karenanya memandang hukum selalu dalam proses menjadi (law in the making).
2. Peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, baik local, nasional maupun global.
3. Menolak status quo manakala menimbulkan dekadensi, suasana korup dan sangat merugikan kepentingan rakyat banyak sehingga menimbulkan perlawanan dan pemberontakan yang berujung pada penafsiran progresif terhadap hukum.

Berdasarkan uraian di atas, hukum progresif, sebagaimana hukum yang lain seperti positivisme, realisme, dan hukum murni, memiliki karakteristik yang membedakannya dengan yang lain, yaitu²⁵ :

Pertama, paradigma dalam hukum progresif adalah, bahwa “hukum adalah untuk manusia”. Pegangan, optik atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam ber hukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum. Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.

²⁴ www.legalitas.org, “Hukum Progresif : Upaya Untuk Mewujudkan Ilmu Hukum menjadi Sebenar Ilmu”, www.docstoc.com/docs/32531813/Teori-Hukum-1-Diani-final-10Nop, diakses 17 September 2012.

²⁵ Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 139-147.

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan status quo dalam ber hukum. Mempertahankan status quo memberikan efek yang sama, seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolak ukur semuanya, dan manusia adalah untuk hukum.

Ketiga, apabila diakui bahwa peradaban hukum akan memunculkan sekalian akibat dan risiko yang ditimbulkan, maka cara kita ber hukum sebaiknya juga mengantisipasi tentang bagaimana mengatasi hambatan-hambatan dalam menggunakan hukum tertulis. Secara ekstrim kita tidak dapat menyerahkan masyarakat untuk sepenuhnya tunduk kepada hukum yang tertulis itu.