

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Setiap kali perekonomian suatu negara mengalami guncangan (*shock*), masyarakat langsung terkena imbasnya. Biasanya harga-harga kebutuhan pokok yang mencerminkan tingkat inflasi mengalami kenaikan. Penghasilan dari bekerja kemudian menjadi gantungan hidup yang diharapkan dapat meningkat untuk mengimbangi membengkaknya pengeluaran rumah tangga. Sejalan dengan itu, tuntutan kenaikan upah seringkali terjadi.

Di Indonesia, patokan upah didasarkan pada kebijakan upah minimum<sup>1</sup> yang sudah lama diterapkan, baik di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten atau kota. Kebijakan upah minimum pada dasarnya bisa dilihat dari dua sisi.<sup>2</sup> Pertama, upah minimum merupakan alat proteksi bagi pekerja untuk mempertahankan agar nilai upah yang diterima tidak menurun dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kedua, sebagai alat proteksi bagi perusahaan untuk mempertahankan produktivitas pekerja.

Salah satu faktor yang memengaruhi produktivitas pekerja adalah jaminan terpenuhinya kebutuhan hidup pekerja, yang meliputi kebutuhan pangan, sandang, biaya kesehatan, pendidikan, transportasi, air bersih, dan listrik. Jika upah atau pendapatan rendah, tingkat nutrisi dan kesehatan pekerja akan memburuk dan hal ini bisa berdampak mereka tidak bisa bekerja secara optimal. Jika upah rendah, semangat dan kedisiplinan pekerja juga bisa menjadi rendah. Upah yang rendah bisa menyebab-

---

<sup>1</sup> Upah minimum dimaksudkan sebagai upah terendah yang dibayarkan oleh perusahaan dengan karakteristik rendah teknologi dan manajemen yang sederhana. Perusahaan yang lebih besar dari segi teknologi dan manajemen seharusnya membayar lebih dari ketetapan upah minimum. Untuk tujuan tersebut perusahaan harus memberi informasi relevan tentang kapasitas teknologi yang digunakan, fasilitas kredit dan ekspor serta fasilitas ekonomi lainnya yang disediakan pemerintah.

<sup>2</sup> Simanjuntak, Payaman J. *Issues on Industrial Relations in Indonesia*. The Department of Manpower of The Republic of Indonesia. Jakarta, 1992, page 18.

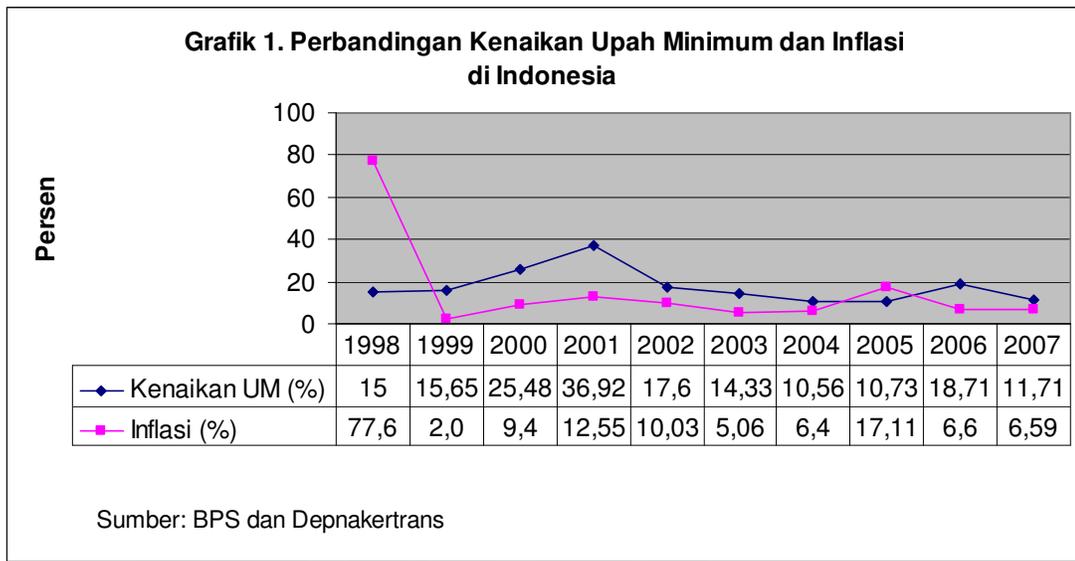
kan pekerja kehilangan motivasi bekerja atau merasa tidak menjadi bagian dari perusahaan sehingga rasa tanggung jawab dan dedikasi pada perusahaan berkurang. Terkadang bisa juga mengakibatkan kerusakan pada alat produksi dan meningkatkan kecelakaan kerja.

Menurut Simanjuntak (1992), jika dampak negatif upah rendah dikalkulasikan ke dalam biaya produksi, maka upah rendah berpengaruh signifikan terhadap keuntungan perusahaan. Upah yang rendah secara negatif akan memengaruhi produktivitas perusahaan dan memperlemah kemampuan perusahaan untuk berkompetisi baik secara regional maupun internasional. Oleh karena itu, upaya meningkatkan upah lebih jauh ditujukan untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi perusahaan.

Selanjutnya, Simanjuntak (1992) juga menyatakan kenaikan upah minimum setiap tahun haruslah lebih tinggi daripada angka inflasi. Kenaikan upah minimum sama dengan angka inflasi, belum akan memperbaiki kesejahteraan pekerja. Praktiknya di Indonesia, sampai sekarang upah minimum secara umum masih rendah, di bawah rata-rata kebutuhan hidup yang layak.<sup>3</sup> Namun demikian, nilai nominal upah minimum di Indonesia tetap mengalami kenaikan. Dalam satu dekade terakhir, upah minimum provinsi rata-rata naik sebesar 17,7 persen per tahun. Kenaikan upah yang tertinggi terjadi pada tahun 2001 sebesar 36,9 persen dan terendah pada tahun 2004 yang hanya sebesar 10,56 persen. Persentase kenaikan upah minimum ini sudah lebih tinggi dari angka inflasi, kecuali pada tahun 1998 dan 2005. Pada tahun 1998, angka inflasi mencapai 77,6 persen, sedangkan kenaikan upah minimum hanya 15 persen. Tahun 2005, angka inflasi sebesar 17,11 persen, sedangkan kenaikan upah minimum 10,73 persen (**grafik 1**).

---

<sup>3</sup> Penetapan upah minimum di Indonesia telah mengalami dua kali perubahan. Penetapan upah minimum yang pertama didasarkan pada kebutuhan fisik minimum (KFM), kemudian berubah berdasarkan kebutuhan hidup minimum (KHM). Sesuai dengan perkembangannya, KHM berubah menjadi kebutuhan hidup yang layak (KHL). KHL dianggap lebih layak untuk meningkatkan produktivitas pekerja dan perusahaan, yang pada akhirnya dapat meningkatkan produktivitas nasional.



Akan tetapi, menaikkan upah minimum bukanlah hal yang mudah bagi perusahaan. Karena dalam kondisi yang sama, ketika perekonomian mengalami guncangan, perusahaan juga mengalami tekanan berupa naiknya biaya produksi dan distribusi. Tidak semua kalangan setuju dengan kebijakan upah minimum, apalagi dengan kecenderungannya yang terus meningkat. Salah satu alasannya adalah upah minimum akan meningkatkan pengangguran.

Analisis ekonomi klasik tentang penawaran dan permintaan menyatakan penetapan upah minimum di atas harga keseimbangan pasar akan menyebabkan pengangguran. Jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan akan berkurang jika upah naik. Hal ini disebabkan karena banyaknya tenaga kerja yang ingin mendapatkan pekerjaan pada level upah yang tinggi sementara jumlah tenaga kerja yang diminta oleh perusahaan menjadi lebih sedikit. Perusahaan akan lebih selektif menyeleksi berdasarkan kompetensi dan pengalaman pekerja. Angkatan kerja yang tidak memiliki kedua hal ini akan tersingkir.

Sejak krisis multidimensi yang melanda Indonesia tahun 1997, angka pengangguran terbuka terus meningkat dan mencapai puncaknya pada tahun 2005 dengan jumlah 11,9 juta orang. Jumlah ini kemudian berangsur berkurang. Berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional yang diselenggarakan Badan Pusat

Statistik pada Februari 2008, jumlah pengangguran terbuka berkurang menjadi 9,43 juta orang atau 8,46 persen dari angka angkatan kerja. Salah satu faktor yang dapat meningkatkan pengangguran adalah meningkatnya jumlah kasus dan tenaga kerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja.

Tren kasus jumlah pemutusan hubungan kerja (PHK) di Indonesia selama delapan tahun terakhir ini cenderung meningkat. Data dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI menyebutkan rata-rata terjadi 4.000 kasus PHK dengan jumlah tenaga kerja yang terkena rata-rata sebanyak 103.811 orang per tahun. Puncak PHK terjadi pada tahun 2005 dengan jumlah pekerja yang terkena sebanyak 150.524 orang.

Tahun 2008, perekonomian dan keuangan global yang memburuk, yang bermula dari Amerika Serikat, ikut menjalar ke seluruh negara di dunia termasuk Indonesia. Salah satu akibatnya bagi Indonesia diperkirakan perusahaan-perusahaan sudah merumahkan lebih dari 300.000 pekerja (*Kompas*, 4/4/2009).

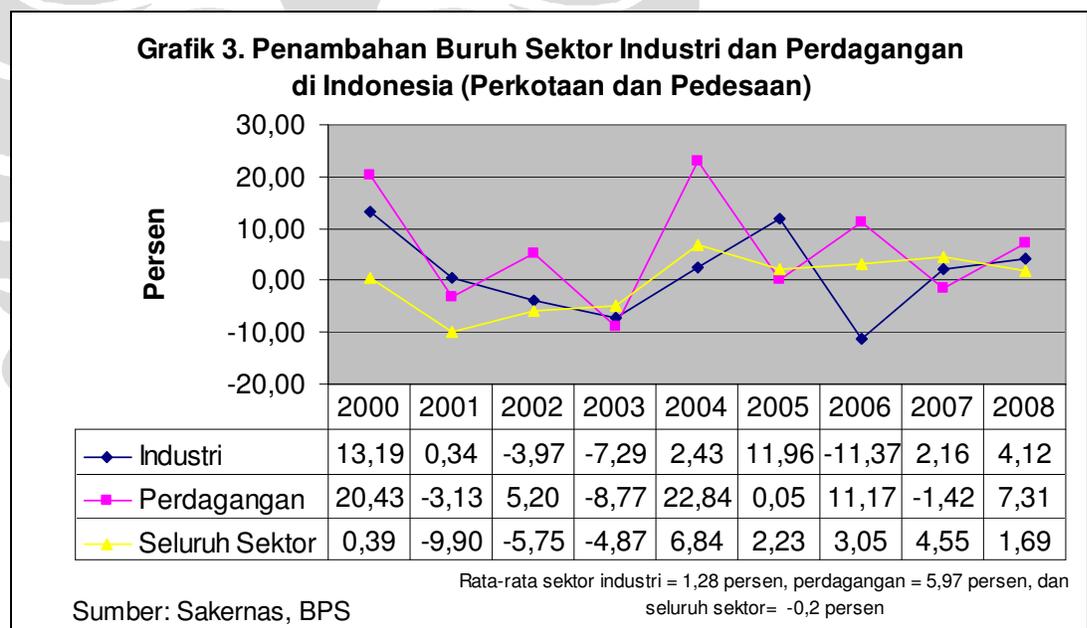
Meski demikian, secara keseluruhan tren penyerapan tenaga kerja, dengan berbagai status pekerjaannya, selalu meningkat dengan rata-rata pertambahan jumlah penduduk yang bekerja sebanyak 1.363.646 orang atau 1,47 persen setiap tahun. Kecuali pada tahun 2003, terjadi pengurangan jumlah pekerja sebanyak 862.249 orang (**grafik 2**). Pada tahun tersebut, kenaikan upah minimum sebesar 14,33 persen.



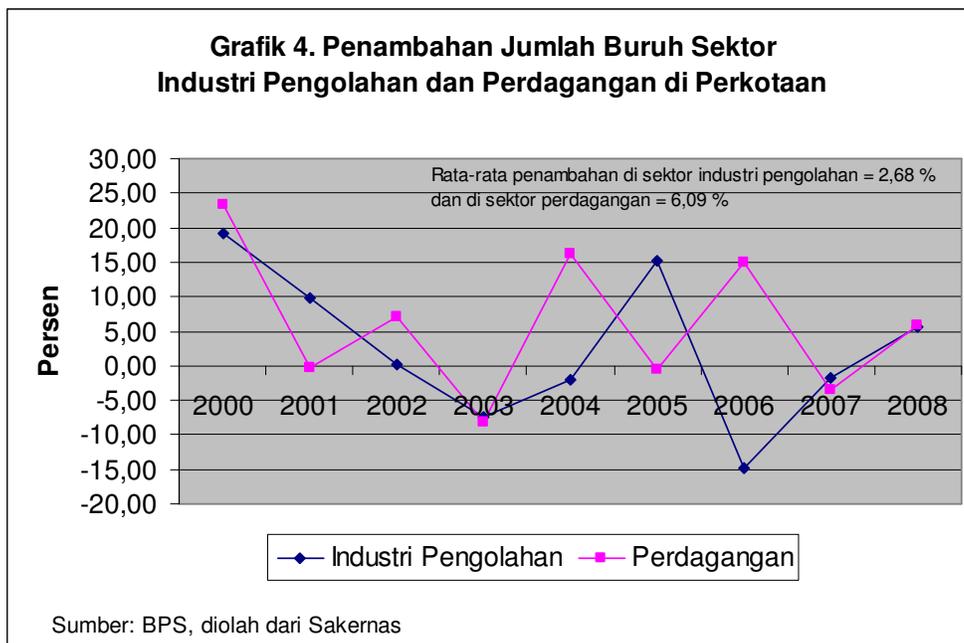
Sumber: Sakernas, BPS

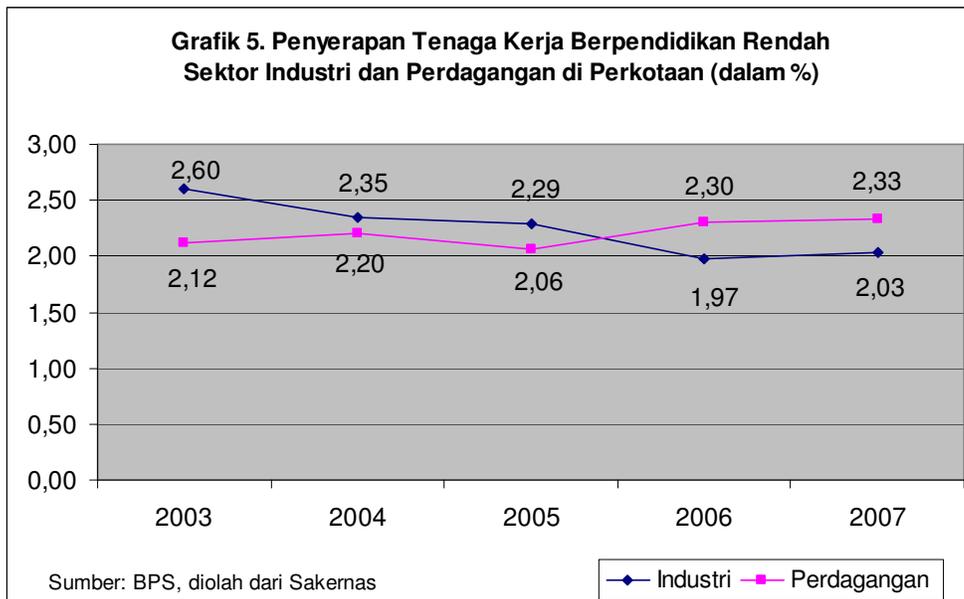
Dari data di atas terlihat bahwa terjadi penambahan jumlah tenaga kerja ketika upah minimum meningkat setiap tahun. Namun, penambahannya bersifat fluktuatif. Dapat dikatakan, kekhawatiran bahwa kenaikan upah minimum akan memperlemah penyerapan tenaga kerja tidak sepenuhnya terbukti.

Data yang merujuk pada tenaga kerja berstatus pekerja yang menerima upah (*wage worker*, dalam kategori BPS berstatus sebagai buruh/karyawan/pegawai) memperlihatkan kenaikan upah minimum juga tidak selalu mengurangi penyerapan tenaga kerja. Meski secara rata-rata keseluruhan sektor ekonomi menyerap pekerja sebesar minus 0,2 persen, di sektor perdagangan ternyata mampu menyerap pekerja sebanyak rata-rata 5,97 persen per tahun. Sedangkan di sektor industri pengolahan terserap 1,28 persen pekerja. Pengurangan jumlah pekerja salah satunya terjadi di sektor jasa kemasyarakatan, yakni sebesar 0,22 persen per tahun (**grafik 3**).



Secara spesifik, buruh sektor industri pengolahan dan perdagangan di perkotaan mengalami kenaikan sebesar masing-masing 2,68 persen dan 6,09 persen (**grafik 4**). Dari kondisi tersebut, penyerapan jumlah buruh yang berpendidikan rendah di kedua sektor tersebut dapat dilihat pada **grafik 5**.





## 1.2 PERUMUSAN MASALAH

Pandangan konvensional bahwa penerapan upah minimum akan mengurangi penyerapan tenaga kerja banyak mengundang penelitian para ahli. Pandangan konvensional ini didasarkan pada model pasar tenaga kerja yang kompetitif sempurna. Card dan Krueger (1995) menyatakan dampak upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja sangatlah kecil atau bisa diabaikan. Bahkan, pada kondisi tertentu dampaknya justru positif. Pernyataan ini didukung oleh hasil penelitian Machin dan Manning (1996). Selain itu, upah minimum baru akan bisa meningkatkan penyerapan tenaga kerja jika terjadi pada pasar yang monopsoni (Robinson 1933, Stigler 1946, dan Manning 1995). Akan tetapi monopsoni bukanlah model yang cocok untuk menjelaskan pasar di mana perusahaan saling berkompetisi untuk mendapatkan tenaganya.

Penelitian-penelitian dari Neumark dan Washer (1992 & 2000), Deere et al (1995 & 1996), Currie dan Fallick (1996), dan Burkhauser et al (2000) adalah beberapa di antara ekonom yang menemukan efek negatif dari upah minimum. Sementara Card dan Krueger (1995 & 2000), Machin et al (2003), Machin dan

Manning (1994), dan Dickens et al (1999) adalah sebagian lainnya yang menemukan efek non-negatif upah minimum.

Dari paparan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa pasar tenaga kerja di Indonesia mengalami anomali terhadap upah minimum. Pada saat terjadi kenaikan nominal upah minimum yang relatif lebih tinggi dibandingkan angka inflasi, penyerapan tenaga kerja juga cenderung meningkat, bukan terjadi sebaliknya. Pada saat yang sama jumlah pengangguran terbuka juga bertambah.

Berbagai literatur menyatakan kelompok pekerja yang rentan terhadap dampak kenaikan upah minimum adalah pekerja yang berusia muda/remaja, perempuan pekerja, dan pekerja dengan tingkat pendidikan atau keterampilan yang lebih rendah (Bird dan Manning, 2003). Oleh karena itu, menarik untuk mengetahui lebih mendalam mengenai dampak kenaikan upah minimum terhadap salah satu kelompok yang rentan ini pada dua sektor utama pasar tenaga kerja yang senantiasa berubah dinamis. Kelompok yang dipilih untuk diperbandingkan dalam studi ini adalah kelompok pekerja yang berpendidikan atau keterampilan rendah di dua sektor ekonomi, yaitu industri dan perdagangan.

Permasalahan yang diajukan dalam studi ini adalah:

1. Apakah ada pengaruh kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja yang berpendidikan rendah pada sektor industri dan perdagangan?
2. Bagaimana elastisitas kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja yang berpendidikan rendah pada sektor industri dan perdagangan?

### **1.3 HIPOTESIS PENELITIAN**

Terkait dengan rumusan permasalahan di atas, hipotesis yang diajukan dalam studi ini ada dua, yaitu:

1. Kenaikan upah minimum mempengaruhi penyerapan tenaga kerja berpendidikan rendah di sektor industri dan perdagangan.
2. Kenaikan upah minimum memiliki pengaruh yang berbeda di sektor industri dan perdagangan.

### **1.4 TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan dari studi ini adalah untuk:

1. Ingin mengetahui ada tidaknya pengaruh kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja yang berpendidikan rendah pada sektor industri dan perdagangan.
2. Ingin mengetahui ada tidaknya perbedaan pengaruh (tingkat elastisitas) kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja yang berpendidikan rendah pada sektor industri dan perdagangan.

### **1.5 MANFAAT PENELITIAN**

Hasil studi ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Dapat memperkaya literatur ilmiah mengenai dampak kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja.
2. Mendorong dan memberikan masukan bagi kebijakan penetapan upah minimum di Indonesia agar memperhatikan kondisi pasar tenaga kerja yang berlangsung.

## 1.6 METODOLOGI PENELITIAN

Untuk menjawab permasalahan yang diajukan di atas, studi ini melakukan estimasi persamaan tunggal penyerapan tenaga kerja yang merupakan *reduced-form* dari perilaku permintaan dan penawaran terhadap tenaga kerja. Variabel dependen dalam model penelitian ini adalah penyerapan tenaga kerja khususnya pekerja yang berpendidikan rendah di sektor industri dan perdagangan, sedangkan variabel independen adalah upah minimum. Variabel kontrol yang digunakan adalah pertumbuhan ekonomi, penanaman modal, penyerapan tenaga kerja berpendidikan rendah, dan populasi angkatan kerja. Estimasi persamaan dilakukan dengan menggunakan data panel pada tingkat provinsi (27 provinsi), dalam rentang tahun 2003 hingga 2007.

Sampel pada studi ini dibatasi pada tenaga kerja yang berstatus sebagai buruh atau karyawan atau pegawai yang dibayar (*wage worker*) di wilayah perkotaan. Wilayah perkotaan dipilih dengan asumsi bahwa kebijakan upah minimum relatif lebih efektif berlaku di perkotaan dibandingkan dengan di pedesaan. Lebih spesifik, upah minimum dinilai lebih berpengaruh pada tenaga kerja perkotaan yang berpendidikan atau berketerampilan rendah. Pengaruh dilihat dengan membandingkan buruh perkotaan tersebut di dua sektor ekonomi, yaitu industri dan perdagangan.

Dalam struktur pasar tenaga kerja Indonesia, kedua sektor ini menyerap tenaga kerja cukup banyak dibandingkan sektor lainnya setelah sektor pertanian. Sektor pertanian tidak dipilih untuk diperbandingkan dalam studi ini dengan asumsi upah minimum tidak berlaku di sektor pertanian yang lebih bercirikan sebagai sektor informal. Di samping itu, alasan sektor industri pengolahan dan perdagangan dipilih oleh karena menurut guru besar ilmu ekonomi dari Universitas Indonesia Sumitro Djojohadikusumo, pembangunan ekonomi ditandai dengan perluasan dasar kegiatan ekonomi dengan semakin berkembang dan majunya produksi sekunder (yang berpokok pada kegiatan industri manufaktur dan konstruksi) dan produksi tersier (“ekonomi jasa” termasuk di dalamnya kegiatan perdagangan)

## 1.7 SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tesis ini dibagi ke dalam lima bagian, sebagai berikut:

### Bab I Pendahuluan

Bab ini akan membahas latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, hipotesis penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian singkat, dan sistematika penulisan.

### Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini akan menyajikan kajian pustaka yang berkaitan dengan landasan teoretis mengenai upah minimum, kondisi upah minimum di Indonesia, gambaran deskriptif mengenai penyerapan tenaga kerja di Indonesia, dan penelitian-penelitian terdahulu mengenai dampak kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja, serta argumentasi tentang pemilihan variabel yang diuji dalam studi ini.

### Bab III Metodologi Penelitian

Bab ini akan menjelaskan tentang spesifikasi model dan metode estimasi yang digunakan untuk melihat dampak kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja yang berpendidikan rendah dengan menggunakan data panel, yaitu data per provinsi dalam rentang tahun 2003-2007.

### Bab IV Hasil dan Pembahasan

Bab ini membahas tentang hasil estimasi yang diperoleh yang akan menjelaskan dampak dan elastisitas kenaikan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja yang berpendidikan rendah pada sektor industri dan perdagangan.

### Bab V Kesimpulan dan Saran

Dalam bab ini akan disimpulkan mengenai keseluruhan hasil studi dan beberapa saran yang relevan bagi pengambil kebijakan.