

PENGARUH UPAH MINIMUM TERHADAP TENAGA KERJA DI NEGARA DENGAN TINGKAT PENGHASILAN RATA-RATA YANG RENDAH

Veny Anindya Puspitasari

Email: vpuspitasari@bundamulia.ac.id

Penulis

Veny Anindya Puspitasari adalah dosen tetap Universitas Bunda Mulia Jakarta untuk rumpun mata kuliah Ekonomi

Abstract

The minimum wage is a macroeconomic issue that is still debated. Basically, the minimum wage policy aimed to protect workers, so that they earn an adequate wages to finance the basic needs of their life. Practically, the minimum wage policy often encounters its purpose because it is regarded as miserable for those who have no expertise. This phenomenon is mainly happening in the low-average-income countries that have many unskilled workers. Ghana, Indonesia, and Costa Rica were used to be analyzed in this paper. According to International Water Association data year 2006, those countries earn income per capita less than US\$9,200 and were categorized as low-average-income countries. This research found that minimum wage implementation in all three countries was not effective. When minimum wage policy was implemented, a lot of people felt aggrieved.

Key Words

Economic Policy, Minimum Wage, Income

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Hampir semua negara di dunia mempunyai undang-undang upah minimum yang pada dasarnya bertujuan untuk memberikan jaminan kepada tenaga kerja dengan keahlian yang rendah agar bisa memenuhi kebutuhan dasar atau tahap hidup minimum mereka (Kaufman, 2003). Oleh karena itu, undang-undang mengenai upah minimum diharapkan mampu meningkatkan pendapatan tenaga kerja dengan keahlian rendah yang biasanya juga mendapat upah yang rendah. Tetapi pada kenyataannya, undang-undang upah minimum menghadapi banyak kendala terutama bagi sebagian besar tenaga kerja tidak ahli yang berjuang meraih tingkat terendah dalam ekonomi (Jones, 1997). Undang-undang upah minimum akan mengurangi berbagai pelatihan yang ditawarkan oleh majikan dan mengurangi jumlah pekerjaan yang ditawarkan kepada tenaga kerja yang dengan keahlian rendah. Bagi siapapun yang kehilangan pekerjaan, kesempatan latihan, atau justru menerima keuntungan sebagai dampak dari adanya upah minimum, undang-undang tersebut merupakan satu contoh sederhana dari adanya maksud yang baik namun hasilnya tidak sebaik yang diinginkan.

Untuk menganalisis seberapa besar pengaruh dari adanya upah minimum tidaklah mudah. Ada beberapa alasan yang menjadi dasar untuk tidak mempercayai upah minimum sebagai salah satu cara untuk mengurangi angka kemiskinan (Jones, 1997). Pertama, banyaknya tenaga kerja yang tidak terlindungi oleh upah minimum, terutama tenaga kerja di negara-negara dengan tingkat pendapatan yang rendah. Kedua, perusahaan dengan jumlah tenaga kerja yang banyak tidak menjamin akan melaksanakan peraturan upah minimum dengan baik. Kelemahan dalam penerapan peraturan upah minimum biasanya terjadi karena lemahnya administrasi dan ketidakmampuan pembuat peraturan untuk memantau perkembangan pelaksanaan upah minimum di lapangan. Ketiga, bahkan di negara yang tingkat perlindungan dan kepatuhan yang cukup tinggi

akan upah minimum, undang-undang upah minimum mempunyai pengaruh yang tidak diinginkan yaitu berkurangnya permintaan tenaga kerja dengan keahlian yang rendah.

Di negara-negara dengan tingkat penghasilan yang rendah, pengaruh dari berkurangnya permintaan tenaga kerja pada akhirnya akan memberikan dampak yang cukup besar dibandingkan di negara maju yang tenaga kerjanya dilindungi dari gejolak permintaan yang kurang baik melalui mekanisme seperti asuransi bagi mereka yang tidak bekerja (pengangguran). Tanpa adanya keuntungan, tenaga kerja yang digantikan hanya mempunyai dua pilihan: (1) bekerja pada sektor yang tak dilindungi upah minimum (*uncovered*) atau (2) menjadi pengangguran dan mencari pekerjaan di sektor yang dilindungi oleh upah minimum (*covered*).

Melihat dua sisi pendapat mengenai pengaruh yang dapat timbul dari adanya undang-undang upah minimum, maka Penulis bermaksud untuk melakukan analisis terhadap beberapa kajian atau tulisan ilmiah yang pernah dibuat. Tulisan ini berjudul "Pengaruh Upah Minimum Terhadap Tenaga Kerja di Negara dengan Tingkat Penghasilan Rata-rata yang Rendah : Analisis Pustaka". Yang dimaksud dengan negara dengan tingkat penghasilan rendah adalah semua negara dengan tingkat pendapatan per kapita kurang dari US\$9,200 (International Water Association 2006).

Pada tahun 1896, New Zealand mendirikan kepengurusan arbitrase dengan *The Industrial Conciliation and Arbitration Act*. Pada tahun yang sama di Victoria, Australia, sebuah amandemen untuk *The Factories Act* disediakan untuk menciptakan sebuah peraturan mengenai upah. Peraturan mengenai upah tidak ditetapkan untuk universal, melainkan upah ditetapkan untuk enam industri yang dianggap membayar upah rendah. Setelah empat tahun dijadikan sebagai suatu pengalaman, peraturan mengenai upah diperbaharui pada tahun 1900 dan dijadikan undang-undang yang permanen pada tahun 1904. Pada tahun itu sebanyak 150 industri yang berbeda menerapkan kebijakan upah.

Pada tahun 1907, keputusan Harvester dibuat di Australia. Keputusan itu membangun sebuah "*living wage*" untuk seorang lelaki, istri, dan dua orang anak untuk dapat hidup sederhana dan nyaman. Pada tahun 1907 Ernest Aves dikirim oleh *British*

Secretary of State for The Home Department untuk menyelidiki hasil dari undang-undang upah minimum di Australia dan New Zealand. Sebagai bagian dari hasil penyelidikan tersebut, Winston Churchill, yang kemudian menjadi presiden dari *Board of Trade*, memperkenalkan *The Trade Boards Act* pada 24 Maret 1909. Mereka menetapkan tingkat upah minimum dalam jumlah industri yang berbeda (Dickens 1998). Hal itu pada akhirnya menjadi sebuah undang-undang pada bulan Oktober di tahun yang sama. Pada tahun 1912 di Massachusetts, negara bagian Amerika, upah minimum ditetapkan untuk wanita dan anak-anak. Di Amerika Serikat, undang-undang upah minimum pertama kali diperkenalkan secara nasional pada tahun 1938. Hampir semua negara bagian di sana mempunyai undang-undang upah minimum kecuali South Carolina, Tennessee, Alabama, Mississippi, dan Louisiana.

Pada tahun 1960, undang-undang upah minimum diperkenalkan di Amerika Latin sebagai bagian dari *Alliance for Progress* (bagaimanapun upah minimum dari dulu hingga sekarang memang rendah). Di Uni Eropa, hampir setiap negara mempunyai upah minimum nasional. Banyak negara seperti Norwegia, Swedia, Finlandia, Denmark, Swiss, Jerman, Austria, Italia, dan Cyprus tidak mempunyai undang-undang upah minimum, tetapi negara-negara tersebut mempercayakan kepada organisasi pemilik usaha dan persekutuan dagang untuk menetapkan pembayaran minimum melalui “*collective bargaining*”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah: Bagaimanakah pengaruh upah minimum terhadap tenaga kerja di negara-negara dengan tingkat penghasilan yang rendah?

PEMBAHASAN MASALAH

Pengertian Upah Minimum

Upah minimum adalah upah terendah (dalam pembayaran berdasarkan jam, hari, atau bulan) yang dibayar oleh majikan kepada tenaga kerja secara legal (Wikipedia). Namun, kepastian akan besarnya upah dan keuntungan dari adanya undang-undang upah minimum ini masih tidak dapat dipahami sepenuhnya dan masih menjadi perdebatan hingga saat ini. Banyak pakar yang mengatakan bahwa upah minimum memiliki hubungan dengan masalah keadilan sosial yang dapat membantu mengurangi eksploitasi terhadap tenaga kerja dan meningkatkan kesejahteraan hidup mereka serta keluarganya. Namun banyak juga yang menyangkal pendapat tersebut. Mereka mengatakan bahwa upah minimum justru membawa kerugian bagi tenaga kerja dan hanya membawa keuntungan bagi tenaga kerja dengan upah yang tinggi. Upah minimum dianggap akan meningkatkan jumlah pengangguran di kalangan tenaga kerja yang mendapatkan upah rendah dan menjadi suatu kerugian bagi tenaga kerja dengan upah rendah. Beberapa orang juga berpendapat bahwa dengan adanya upah minimum akan memperlambat pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Perdebatan hingga kini terus berlangsung. Di satu pihak, tenaga kerja menuntut kenaikan upah, di lain pihak, perusahaan terutama yang berskala kecil menghadapi situasi yang sulit karena tidak mampu menaati peraturan upah minimum (Rahayu 2002). Perdebatan mengenai apakah dengan diterapkannya kebijakan upah minimum akan membawa pengaruh positif atau pengaruh negatif terhadap tenaga kerja bagaimanapun harus dilihat dari banyak sudut.

Pengaruh Tenaga Kerja di Pasar Tenaga Kerja Dengan *Complete Coverage*

1) Model Kompetitif Standar

Model ini mengasumsikan sebuah pasar tenaga kerja yang kompetitif dengan tenaga kerja yang homogen. Pada pasar tenaga kerja ini semua tenaga kerja mempunyai keahlian yang sama dan tingkat usaha yang sama, semua majikan membayar upah

minimum (perlindungan upah minimum adalah lengkap), dan jumlah tenaga kerja ditentukan melalui permintaan dan penawaran.

Dari model ini diketahui bahwa terjadi kelebihan penawaran tenaga kerja pada saat upah minimum diterapkan. Kelebihan penawaran ini seharusnya tidak diterjemahkan sebagai peningkatan dalam jumlah pengangguran sebagai akibat dari undang-undang upah minimum. Dalam keadaan yang normal, untuk mengukur tingkat pengangguran dilihat dari jumlah tenaga kerja yang tidak bekerja tetapi masih mencari pekerjaan. Kecuali semua tenaga kerja yang membentuk kelebihan penawaran tenaga kerja sebenarnya percaya bahwa mereka punya peluang yang bagus untuk mendapatkan pekerjaan, beberapa tenaga kerja akan memilih untuk tidak mengambil pekerjaan di beberapa jenis pekerjaan.

Dari model yang sederhana ini dapat ditarik kesimpulan mengenai pengaruh dari upah minimum terhadap tingkat pengangguran. Model ini mengatakan bahwa tingkat tenaga kerja akan berkurang sebagai akibat dari upah minimum, namun tidak disediakan informasi mengenai bagaimana jumlah pengangguran akan dipengaruhi.

2) Model Monopsoni

Bertentangan dengan model kompetitif yang menganalisis bahwa upah minimum akan lebih rendah daripada tingkat tenaga kerja, model monopsoni menganalisis pengaruh yang sebaliknya. Biaya marginal tenaga kerja untuk perusahaan dengan kekuatan monopsoni biasanya melebihi harga penawaran tenaga kerja. Pelaku monopsoni diasumsikan meminimalkan biaya dengan penyaringan tenaga kerja di atas titik dimana biaya marginal tenaga kerja adalah sama untuk permintaan mereka terhadap tenaga kerja.

Pengaruh Tenaga Kerja di Pasar Tenaga Kerja Dengan *Incomplete Coverage*

1) Model Kompetitif Standar

Asumsi bahwa semua tenaga kerja di negara berpendapatan rendah dilindungi oleh undang-undang upah minimum adalah suatu hal yang tidak menggambarkan

keadaan sebenarnya. Di seluruh negara berpendapatan rendah biasanya tenaga kerja membayar kebutuhan hidup mereka melalui aktivitas non-upah seperti wiraswasta, bekerja di sektor non-formal, dan jasa domestik. Dengan demikian, lebih tepat menerapkan model dimana perlindungan upah minimum adalah tidak lengkap ketika menilai pengaruh campur tangan pasar tenaga kerja pada negara dengan pendapatan rendah.

Karena penawaran tenaga kerja adalah inelastis, tidak ada pergeseran tenaga kerja dalam sektor non-formal dan tidak ada pengangguran di antara tenaga kerja sektor formal. Ada banyak alasan mengapa penawaran tenaga kerja mungkin inelastis dengan upah tetap di atas tingkat "*market-clearing*". Sebagai contoh, kekuatan kesatuan dagang, efisiensi upah, dan "*rent-sharing*" mungkin menyebabkan tenaga kerja ingin mempertahankan upahnya di atas tingkat keseimbangan. Dalam sektor non-formal upah diasumsikan sangat elastis. Selain itu, penawaran tenaga kerja pada sektor non-formal tetap sama pada sebelum dan sesudah upah minimum diterapkan. Sebagai akibatnya, undang-undang upah minimum mempunyai pengaruh yang kecil terhadap tenaga kerja pada sektor non-formal.

2) Model Monopsoni

Model monopsoni dalam kasus dualisme pasar adalah agak rumit. Untuk mempermudah analisis, diasumsikan hanya perusahaan-perusahaan yang menerapkan upah minimum dapat memiliki kekuatan monopsoni. Asumsi ini mungkin nampak tidak realistis tetapi mudah untuk dibayangkan paling tidak satu situasi dimana tenaga kerja dalam "*covered sector*" dapat memiliki kekuatan monopsoni sementara tenaga kerja dalam "*uncovered sector*" tetap bersaing.

Ketika beberapa perusahaan mempunyai kekuatan monopsoni, penerapan upah minimum akan meningkatkan tingkat tenaga kerja dalam sektor yang tidak kompetitif. Sebelum diterapkannya upah minimum, perusahaan dengan kekuatan monopsoni menyaring tenaga kerja sampai pada titik dimana biaya marginal tenaga kerja sama

dengan permintaan tenaga kerja. Tenaga kerja di sektor formal memilih bekerja di sektor non-formal karena upahnya lebih tinggi daripada upah tenaga kerja di sektor formal.

Penelitian Terhadap Upah Minimum di Ghana

Untuk mengkaji mengenai pengaruh upah minimum terhadap tenaga kerja, Penulis menggunakan kertas ilmiah yang ditulis oleh Patricia Jones pada tahun 1997 yang berjudul "*The Impact of Minimum Wage Legislation in Developing Countries where Coverage is Incomplete*". Ghana merupakan salah satu negara di Afrika, yang merupakan suatu benua dengan isu penerapan upah minimum yang tidak baik, dan mempunyai pengalaman tidak menyenangkan sehubungan dengan penerapan upah minimum. Di antara tahun 1975 dan 1980, nilai riil upah minimum Ghana jatuh sebesar 500 persen. Namun pada tahun sebelumnya, yaitu 1970an, upah minimum di Ghana tercatat mengalami peningkatan.

Di antara tahun 1970 dan 1975 angka minimum meningkat lebih dari 40 persen untuk tenaga kerja sektor swasta dan lebih dari 80 persen untuk tenaga kerja sektor umum. Setelah tahun 1975 sikap pemerintah mengenai upah minimum sangat berubah dalam respon terhadap beberapa krisis politik dan keuangan yang terjadi. Berhadapan dengan peningkatan masalah hutang, pemerintah mengizinkan nilai upah minimum riil untuk dikikis hampir selama satu dekade peningkatan inflasi. Pada tahun 1985 nilai upah minimum jatuh lebih parah dari tahun 1975. Upah di sektor umum juga jatuh selama tahun 1975 dan 1980, meskipun pemerintah telah campur tangan setelah tahun 1980 untuk mencegah pengikisan yang lebih jauh lagi. Namun, tidak semua penurunan merupakan produk langsung dari kebijakan mengenai upah yang dibuat oleh pemerintah. Upah rata-rata di Ghana juga jatuh sepanjang tahun 1975 sampai 1983.

Penurunan ini berkaitan dengan krisis ekonomi yang dibawa oleh krisis politik. Antara tahun 1975-1983 rata-rata upah dan upah minimum jatuh dengan tingkat yang hampir sama pada tahun 1983-1988. Selama tahun tersebut upah rata-rata meningkat lebih cepat daripada upah minimum.

Kebijakan pemerintah terhadap undang-undang upah minimum berubah lagi selama awal tahun 1990an. Pada bulan Agustus 1991 pemerintah Ghana mengumumkan upah minimum harian yang meningkat lebih dari 25% dari upah minimum lama dengan tujuan yang didukung oleh pergerakan persatuan dagang dan *Ghana Employers' Association*, adalah untuk meningkatkan daya beli tenaga kerja dengan pendapatan rendah.

Upah Minimum dan Distribusi Upah di Ghana

Satu cara untuk memprediksi apakah upah minimum telah dilaksanakan atau belum adalah dengan melihat pembayaran pada setiap individu. Jika tidak ada campur tangan pemerintah pada pasar tenaga kerja, maka ekspektasinya adalah distribusi tenaga kerja akan relatif "*smooth*", menggambarkan distribusi yang berdasarkan pada keahlian tenaga kerja. Di sisi lain, perusahaan menjalankan upah minimum, akan ada beberapa tenaga kerja yang akan dibayar lebih rendah daripada upah minimum dan mereka tidak akan lama bekerja.

Pada tahun 1992 dilakukan survei terhadap tenaga kerja manufaktur di Ghana yang dilengkapi dengan Regional Program on Enterprise Development (RPED) Bank Dunia. Data dikumpulkan selama periode Juli sampai September 1992 dan menggambarkan rata-rata pembayaran tenaga kerja satu tahun setelah peningkatan pertama ke atas upah minimum. Hal ini diharapkan bahwa perusahaan yang ingin mematuhi undang-undang baru akan menyesuaikan upah tenaga kerjanya pada waktu itu. Hasilnya, mayoritas tenaga kerja pada sektor non-formal dibayar dengan upah kurang dari upah minimum. Tetapi ada juga yang berpendapat bahwa tenaga kerja pada sektor non-formal dilindungi oleh upah minimum. Secara keseluruhan, tingkat kepatuhan kepada undang-undang yang dilakukan oleh perusahaan di Ghana cukup tinggi, kecuali pada sektor non-formal dimana kebanyakan tenaga kerja dibayar dengan upah di bawah upah minimum.

Tulisan ini juga memaparkan pendistribusian upah tenaga kerja produksi dan non-produksi. Pendistribusian di dekat nilai upah minimum konsisten dengan ekspektasi bahwa beberapa tenaga kerja produksi kehilangan pekerjaannya sebagai akibat dari campur tangan pasar tenaga kerja. Dari bentuk pendistribusian itu nampak bahwa sebagian besar tenaga kerja produksi dibayar dengan upah sama atau melebihi upah minimum. Sementara, sebagian besar tenaga kerja non-produksi dibayar pada upah yang jauh dari upah minimum.

Penelitian Terhadap Upah Minimum di Indonesia

Penelitian terhadap upah minimum di Indonesia banyak dilakukan oleh para pakar ekonomi karena Indonesia merupakan negara dengan jumlah populasi yang amat besar. Secara relatif dapat dikatakan Indonesia adalah negara dengan tingkat pendapatan yang rendah (GDP per kapita pada tahun 1995 adalah sebesar US\$980) namun memiliki sektor manufaktur yang besar. Sektor manufaktur di Indonesia identik dengan rendah teknologi dan upah yang kecil bagi tenaga kerja yang bekerja di dalamnya, sebagai contoh pakaian, tekstil, sepatu, dan kulit. Indonesia juga mempunyai masalah dalam pengimplementasian undang-undang upah minimum. Untuk lebih jauh mengetahui tentang upah minimum di Indonesia, Penulis menggunakan kajian yang dilakukan oleh Vivi Alatas dan Lisa Cameron pada tahun 2003 yang hasilnya telah diterbitkan dengan judul *"The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low Income Country"*.

Pada tahun 1989, undang-undang upah minimum yang telah diperbaharui diperkenalkan di Indonesia. Undang-undang tersebut mengatur sistem upah minimum yang tidak teratur yang terjadi di sebagian besar wilayah pada awal 1970an. Dalam sistem yang baru, upah minimum harus ditetapkan dengan acuan kebutuhan asas yang minimum, biaya hidup, dan kondisi pasar tenaga kerja. Tujuan awal pemerintah adalah untuk membawa upah minimum ke dalam satu garis dengan biaya penggunaan yang dikenal sebagai KFM (Kebutuhan Fisik Minimum) pada tahun 1994. KFM ini kemudian disesuaikan menjadi KHM (Kebutuhan Hidup Minimum) yang berisi ukuran pangan dan

non-pangan yang lebih luas. KHM menjadi asas utama untuk menilai kelayakan upah minimum tenaga kerja relatif terhadap kebutuhan tenaga kerja.

Sebagai negara yang mempunyai wilayah yang luas dan terdiri dari beberapa propinsi, harga penggunaan dan kondisi pasar tenaga kerja di setiap wilayah pun berbeda-beda. Setiap propinsi mempunyai upah minimum yang besarnya berbeda dengan propinsi lain. Misalnya propinsi Riau yang memiliki Batam sebagai kawasan perdagangan bebas mempunyai upah minimum tertinggi dibandingkan dengan propinsi yang lain. Pada tahun 1994 dan 1998 target dari kebijakan upah minimum mengacu kepada biaya penggunaan saja, dan keberagaman dalam biaya ini agak rendah. Jauh lebih rendah daripada keberagaman dalam rata-rata pembayaran tenaga kerja atau produktivitas tenaga kerja di semua propinsi.

Kondisi pasar tenaga kerja lokal bagaimanapun memberikan pengaruh terhadap usaha mengejar jangka panjang. Kondisi ini ditelaah secara formal oleh tiga pihak dewan yang berada di tingkat propinsi (Islam 2000). Pertama, Kementerian Tenaga Kerja yang menunjuk anggota dari pihak majikan dan tenaga kerja. Dalam suatu kasus, survei secara non-formal terhadap perusahaan untuk melihat bagaimana perusahaan tersebut menjalankan bisnisnya mungkin mendahului beberapa keputusan. Dewan membuat upah minimum cadangan untuk gubernur propinsi, yang mungkin akan merevisinya untuk dibawa kepada garis yang sama dengan target jangka panjang pemerintah. Cadangan yang telah direvisi tersebut kemudian diserahkan kepada Kementerian Tenaga Kerja di Jakarta, yang mempunyai kuasa menentukan keputusan.

Untuk menjelaskan tentang upah minimum di Indonesia, Vivi Alatas dan Lisa Cameron membatasi wilayah penelitian yaitu Jakarta dan beberapa kawasan di sekitarnya yang dikenal sebagai Botabek (Bogor, Tangerang, Bekasi) yang berada di Propinsi Jawa Barat. Wilayah ini diasumsikan dapat mewakili keadaan upah minimum di Indonesia karena banyak terdapat industri manufaktur di sana dengan tingkat penyerapan tenaga kerja yang banyak pula.

Tabel 1
Upah Minimum Bulanan
di Jakarta and Botabek
(Rata-rata tahunan dalam Rupiah)

Tahun	Botabek	Jakarta	% Perbedaan antara Botabek dan Jakarta
1990	41186	55800	35.5
1991	50264	57571	14.5
1992	60229	67536	12.1
1993	69086	79714	15.4
1994	100971	100971	0
1995	122229	122229	0
1996	147557	147557	0

Sumber: (Vivi Alatas 2003)

Tabel di atas menjelaskan rata-rata upah minimum bulanan di setiap propinsi dalam nilai mata uang Rupiah. Pemerintah menetapkan upah minimum bulanan untuk tenaga kerja purna waktu. Untuk tenaga kerja yang tidak bekerja purna waktu, penyesuaian pemberian upah harian tetap diterapkan. Upah minimum ini diberlakukan di seluruh perusahaan tanpa mempertimbangkan besarnya tetapi tidak diterapkan untuk tenaga kerja pada sektor non-formal. Kementerian Tenaga Kerja tidak secara jelas menerangkan bagaimana yang dimaksud sektor non-formal tapi cukup dipahami sektor ini mencakup pembantu rumah tangga dan tenaga kerja di luar sektor pertanian.

Pada tabel ditunjukkan bahwa pada tahun 1990 upah minimum sekitar 36% lebih tinggi Jakarta daripada Jawa Barat. Kedua propinsi ini mempunyai pengalaman yang sama dalam hal peningkatan upah minimum nominal dan upah minimum riil yang cukup cepat. Sesuai dengan pernyataan pemerintah bahwa upah minimum hanya sebatas untuk menutupi biaya penggunaan, maka upah minimum dibayar hanya untuk keperluan fisik dan biaya hidup yang minimum pula.

Perbedaan awal antara upah minimum di Jakarta dengan di Jawa Barat muncul dari adanya perbedaan dalam rata-rata biaya hidup di antara dua propinsi tersebut. Jakarta

adalah sebuah kota metropolitan yang sangat besar dan Jawa Barat adalah sebuah wilayah di luar kota yang besar pula. Sebagai akibatnya, biaya hidup di Jakarta lebih tinggi daripada di Jawa Barat. Bagaimanapun Botabek, sama seperti Jakarta, merupakan kota dan mempunyai biaya hidup yang tinggi. Perbedaan *magnitude* peningkatan upah minimum di Jakarta dan Botabek pada tahun 1990 sampai 1994 menciptakan pengalaman untuk menganalisis pengaruh upah minimum terhadap tenaga kerja.

Pengaruh Upah Minimum Indonesia Terhadap Tenaga Kerja

Kajian yang dilakukan oleh Vivi Alatas dan Lisa Cameron ini menggunakan data Survei Tahunan Perusahaan Industri dari tahun 1990 sampai 1996. Data dikumpulkan pada tingkat pendirian dan survei ini merupakan survei terhadap semua pendirian manufaktur di negara dengan 20 atau lebih majikan. Melihat besarnya ukuran ini, maka diasumsikan sektor ini adalah sektor formal dan ada perlindungan upah minimum dalam pasar tenaga kerja. Namun ada beberapa perbedaan sistematis antara perusahaan di kedua wilayah. Rata-rata, perusahaan di Botabek lebih besar daripada di Jakarta dan ada persentase yang besar terhadap kepemilikan perusahaan asing di Botabek. Hal ini menjelaskan bahwa perusahaan di Jakarta mungkin lebih banyak yang non-formal dan mungkin tidak menggunakan tingkat teknologi yang sama dengan perusahaan di Jawa Barat. Karena alasan ini, perhitungan difference-in-difference (DID) digunakan dimana dapat menyamakan basis nilai tambah setiap tenaga kerja sebagai proksi untuk teknologi produksi perusahaan. Perhitungannya adalah:

$$\beta = \frac{\sum_{j=1}^J n_j (\Delta \bar{Y}_j^{JAK} - \Delta \bar{Y}_j^{BOT})}{\sum_{j=1}^J n_j}$$

dimana J menjelaskan sel jumlah nilai tambah setiap tenaga kerja, n_j adalah jumlah perusahaan dalam nilai tambah sel j , dan $\Delta \bar{Y}_j^{JAK}$ adalah rata-rata sederhana perusahaan di

Jakarta di dalam nilai tambah sel j terhadap: 1) perubahan jumlah tenaga kerja produksi yang bekerja antara mula-mula dan tahun dasar (untuk menghitung perubahan dalam jumlah tenaga kerja); atau 2) perubahan proporsional dalam jumlah tenaga kerja produksi yang bekerja antara mula-mula dan tahun dasar proporsional. $\Delta \bar{Y}_J^{BOT}$ adalah serupa untuk Botabek.

Kita fokus pada tenaga kerja produksi karena mereka sering kali dianggap sebagai tenaga kerja yang tidak memiliki keahlian dan lebih mungkin untuk menerima upah minimum serta mudah terpengaruh oleh kenaikan upah minimum. Perusahaan merespon untuk meningkatkan upah minimum dengan pengalokasian kembali permintaan tenaga kerja mereka terhadap lebih banyak tenaga kerja ahli.

Tahun dasar adalah tahun dimana upah minimum sama pada dua wilayah sehingga kita dapat membandingkan perubahan dari posisi dimana kita mengekspektasikan tenaga kerja perusahaan menjadi sama pada kedua wilayah. Itu juga penting untuk menyamakan dasar nilai tambah setiap tenaga kerja pada tahun dasar karena itu mungkin dipengaruhi oleh perbedaan upah minimum. Upah minimum juga sama pada kedua wilayah dari 1994 dan seterusnya. Dengan demikian, tahun 1994, 1995, dan 1996 adalah tahun dasar yang potensial. Penelitian ini menggunakan tahun dasar 1996.

Perhitungan DID untuk pengaruh tenaga kerja dilakukan dengan menyamakan nilai tambah tiap tenaga kerja. Lima sel nilai tambah tiap tenaga kerja digunakan. DID menyediakan perhitungan pengaruh tenaga kerja dalam dua bentuk: sebagai pengaruh terhadap jumlah tenaga kerja produksi dan proporsi bekerja dari tenaga kerja produksi. Perhitungan yang negatif menunjukkan sebuah penurunan yang besar dalam tenaga kerja di Botabek daripada di Jakarta dan ini konsisten dengan ekspektasi neo-klasik.

Hal pertama yang harus dicatat adalah bahwa tidak ada perbedaan sistematis antar wilayah jika tidak ada perubahan upah minimum. Tidak ada satu perhitungan pun secara

statistik signifikan untuk periode dimana upah minimum sama pada kedua wilayah (1994-1996 dan 1995-1996).

Pemeriksaan perhitungan untuk tahun dimana upah minimum berbeda pada kedua wilayah menunjukkan pengaruh tenaga kerja yang tidak signifikan pada perusahaan besar baik lokal maupun asing. Semua perhitungan untuk perusahaan besar asing adalah negatif dan tidak signifikan. Hampir sama, semua perhitungan untuk perusahaan besar domestik secara statistik tidak signifikan (beberapa positif dan yang lainnya negatif). Satu-satunya yang secara statistik signifikan adalah pengaruh pada perusahaan domestik dengan skala kecil.

Oleh sebab itu peningkatan yang lebih besar pada upah minimum di Botabek mungkin mengurangi tenaga kerja di perusahaan lokal berskala kecil dibandingkan dengan Jakarta. Titik perhitungan mementingkan ukuran perusahaan. Dari segi proporsional, titik perhitungan juga besar. Guna tenaga pada perusahaan kecil di Jakarta bertumbuh pada tingkat rata-rata 41% lebih banyak daripada di Jawa Barat antara 1991 dan 1996. Titik perhitungan untuk 1992 ke 1996 menyatakan peningkatan tenaga kerja di Jakarta 16%.

Penelitian Terhadap Upah Minimum di Costa Rica

Costa Rica merupakan suatu negara di Amerika Latin yang memiliki pendapatan kurang dari US\$9,200 sehingga dimasukkan ke dalam kategori negara berpendapatan rendah. Di Costa Rica ada lebih banyak variasi upah minimum legal daripada di Amerika Serikat. Di Costa Rica, upah minimum diubah dua kali dalam satu tahun dan ditentukan dengan banyak kategori pekerjaan (antara 19 dan 520 kategori pekerjaan selama 1988-2000).

Ada beberapa alasan yang membuat Costa Rica dirasa patut untuk dijadikan tempat mengkaji upah minimum dan menghasilkan kontribusi yang bernilai. Pertama, upah minimum di Costa Rica telah ditetapkan pada tingkat tinggi (sekitar 70% dari rata-rata upah pada periode ini) dibandingkan dengan Amerika Serikat. Kedua, struktur yang

kompleks bagi upah minimum di Costa Rica adalah tidak biasa di Amerika Latin. Ketiga, struktur yang kompleks juga membuat kajian pengaruh upah minimum di seluruh pendistribusian lebih menarik. Keempat, Costa Rica juga sama seperti kebanyakan negara Amerika Latin yang mempunyai sektor "*uncovered*" yang besar, dimana konsekuensi peningkatan upah minimum dapat jadi negatif jika telaah model upah minimum dua sektor digunakan. Kurang lebih sepertiga dari pasar tenaga kerja di Costa Rica tidak dilindungi oleh undang-undang upah minimum.

Penelitian yang dibuat oleh T.H. Gindling dan Katherine Terrell ini menganalisa pengaruh upah minimum terhadap tenaga kerja yang dilindungi undang-undang upah minimum ("*covered sector*") sebagaimana yang tidak dilindungi dengan undang-undang upah minimum. Data yang digunakan adalah *time series* dan *cross section* dari survei rumah tangga tahunan yang dilakukan dari tahun 1988 sampai 2000.

Ditemukan bahwa upah minimum tertinggi menurunkan kemungkinan tenaga kerja dalam sektor "*covered*" dibandingkan dengan sektor "*uncovered*" dan pengangguran. Lebih jauh ditemukan juga bahwa upah minimum yang tinggi mengurangi jumlah jam kerja bagi yang tetap bekerja di sektor "*covered*". Akhirnya, ditemukan juga perubahan mempunyai dampak yang besar terhadap tenaga kerja dan jam kerja pada tenaga kerja sektor "*covered*", namun tidak ada pengaruh apapun terhadap jam kerja pada sektor "*uncovered*".

KESIMPULAN

Dari semua pembahasan yang telah Penulis paparkan di atas, beberapa kesimpulan dapat diambil untuk menjadi benang merah atas pengetahuan mengenai upah minimum dan pengaruh yang ditimbulkan dengan keberadaannya.

Dalam kajian yang dilakukan oleh Jones, didapati bahwa masalah yang mungkin terjadi karena adanya penerapan undang-undang upah minimum di negara-negara berpendapatan rendah adalah pemindahan tenaga kerja yang tidak mempunyai cukup

simpanan “sesuatu yang dapat ditawarkan” dari sektor formal. Hal ini menunjukkan bahwa upah minimum dapat meningkatkan tenaga kerja di sektor non-formal dan menurunkan upah di sector non-formal. Pada kasus Ghana dikatakan bahwa tenaga kerja di Ghana jatuh karena kebijakan upah minimum yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun pengaruhnya tidak sama bagi semua perusahaan. Hasil dari analisis dengan data *cross section* mengindikasikan bahwa perusahaan yang mematuhi undang-undang upah minimum mengurangi 2.5 lebih jumlah tenaga kerja dibandingkan dengan perusahaan yang tidak melaksanakan undang-undang upah minimum.

Lebih lanjut, ada bukti untuk menyatakan bahwa perusahaan besar meningkatkan permintaan tenaga kerja setelah meningkatkan upah minimumnya. *Data time series* menyajikan bukti lengkap bahwa tenaga kerja sektor non-formal meningkat sebagai respon dari kebijakan upah minimum di Ghana. Jika diasumsikan tidak ada pergeseran secara serentak dalam permintaan relatif tenaga kerja di sektor non-formal, peningkatan dalam tenaga kerja ini mungkin menyebabkan kejatuhan dalam upah sektor non-formal.

Pada kasus Indonesia, tidak ada bukti yang menyatakan bahwa peningkatan dalam upah minimum akan mengurangi tenaga kerja di perusahaan yang besar baik perusahaan domestik maupun asing. Namun sebaliknya terjadi pada perusahaan dengan skala kecil dan merupakan perusahaan domestik. Perusahaan asing, meskipun mereka mempunyai reputasi sebagai yang sensitif untuk kerelatifan upah, bukti menunjukkan bahwa mereka tidak mengurangi tenaga kerja pada saat upah minimum mengalami peningkatan. Pada penelitian yang dilakukan oleh Alatas dan Cameron, dikatakan bahwa selama enam tahun yang digunakan dalam penelitiannya, tidak ditemukan bukti pemindahan tenaga kerja sehubungan dengan peningkatan upah minimum. Hal ini karena peningkatan upah minimum, meskipun penting, namun masih lebih kecil apabila dibandingkan dengan biaya pemindahan.

Dari riset yang dilakukan oleh T.H Gindling dan Katherine Terrell terhadap upah minimum di Costa Rica ditemukan bahwa upah minimum mempunyai pengaruh tenaga kerja yang negatif pada sektor “covered”. Terbukti juga bahwa tenaga kerja yang

meninggalkan sektor “covered” berpindah secara besar-besaran ke sektor “uncovered”. Dalam kajian ini juga disajikan bukti pengaruh yang negatif terhadap tenaga kerja dalam suatu negara dimana upah minimum ditetapkan pada tingkat yang relatif tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bruce E. Kaufman, Julie L. Hotchkiss. 2003. *The Labor Economics of Labor Markets*. Sixth Edition. Thomson South-Western.
- Iyanatul Islam, Suahasil Nazara. 2000. *Minimum Wage and the Welfare of Indonesia Workers*. International Labour Organization.
- International Water Association. 2006. *Country Classification*. World Bank.
- Patricia Jones. 1997. *The Impact of Minimum wage Legislation in Developing Countries where Coverage is Incomplete*. University of Oxford.
- Richard Dickens, Stephen Machin, and Alan Manning. 1998. *Estimating the Effect of Minimum Wages on Employment from the Distribution of Wages: A Critical View*. Elsevier.
- Sri Kusumastuti Rahayu. 2002. *Profiles about the Minimum Wage in Jabotabek and Bandung*. SMERU.
- T.H. Gindling, Katherine Terrell. 2006. *The Effects of Multiple Minimum Wages Throughout the Labor Market: the Case of Costa Rica*. Elsevier.
- Vivi Alatas, Lisa Cameron. 2003. *The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low Income Country*. World Bank.
- www.wikipedia.com