

## INDUSTRIAL RELATIONS DURING THE FREEDOM TO ORGANIZE ERA

### *Hubungan Industrial di Era Kebebasan Berorganisasi*



#### INTRODUCTION

In an effort to examine industrial relations in the present era of transition, SMERU with the support of PEG-USAID and Bappenas carried out a qualitative study of 47 sample firms, consisting of manufacturing companies, hotels and a mining company. The study was carried out in October 2001 in Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi (Jabotabek), Bandung, and Surabaya. Information was gathered from businesses, labor unions, workers, relevant government agencies, as well as employers associations such as the Indonesian Employers Association, Indonesian Textiles Association, and Indonesian Footwear Association. Information was also gathered from government laws and regulations pertaining to industrial relations and other published material.

#### PENDAHULUAN

Untuk mengetahui kondisi hubungan industrial di masa transisi saat ini SMERU dengan dukungan PEG-USAID dan Bappenas tertarik melakukan studi kualitatif terhadap 47 perusahaan sampel pada industri manufaktur, perhotelan, dan pertambangan. Studi ini telah dilakukan pada bulan Oktober 2001 di wilayah Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi (Jabotabek), Bandung, dan Surabaya. Informasi diperoleh dari pihak perusahaan, serikat pekerja/serikat buruh, pekerja/buruh, instansi pemerintah terkait dan asosiasi pengusaha seperti Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo), Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API), dan Asosiasi Persepatuan Indonesia (Aprisindo). Selain itu, juga dilakukan penelusuran informasi dari peraturan perundangan pemerintah yang berkaitan dengan hubungan industrial, serta dari berbagai media cetak.

.....to page/ke halaman 3

## What's New ?

### 1 FROM THE FIELD

Industrial Relations during the Freedom to Organize Era

*Hubungan Industrial di Era Kebebasan Berorganisasi*

Labor Bills: At What Stage are They?

*RUU PPK dan RUU PPHI: Sudah Sampai Dimana?*

### 2 SPOTLIGHT ON

### 16 FOCUS ON

Disturbances to the Business Climate During the Era of Regional Autonomy

*Gangguan terhadap Dunia Usaha di Era Otonomi Daerah*

### 18 AND THE DATA SAYS

Wage Policy at the Crossroads

*Kebijakan Pengupahan di Simpang Jalan*

### 20 A MESSAGE FROM

A Brief Outline of Basic Industrial Relations Principles

*Prinsip-prinsip Dasar Hubungan Industrial Secara Singkat*

### 23 NEWS IN BRIEF

Public Accountability and NGOs: Issues and Implementation

*Akuntabilitas Publik dan Ornop: Isu dan Pelaksanaannya*



SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, social sector improvement, development in democratization processes, and the implementation of decentralization, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

*Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.*

*Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi, maka kebutuhan terhadap kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini sangatlah diperlukan.*

Editor: Nuning Akhmadi

Assistant Editor: Rahmad Herutomo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translators: Rachael Diprose & Kristen Stokes

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussion on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at  
[www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)  
 or e-mail us at  
[smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)

Jl. Tulung Agung No. 46 Menteng, Jakarta 10310  
 Phone: 6221-336336; Fax: 6221-330850

Dear Friends,

In this era where employees are free to organize their own labor unions, industrial relations issues have become a topic of heated debate, especially as new bills on "The Development and Protection of the Workforce" (RUU PPK) and "Industrial Relations Dispute Resolutions" (RUU PPHI) are soon to be ratified. We would like to raise the issue of industrial relations as the main topic for this edition.

Questions often asked about industrial relations in Indonesia after the freedom to organize era include: What do industrial relations mean according to the present legislation, and how are they practiced? What are industrial relations on the enterprise level like, and how are they used to resolve disputes? SMERU's research findings are presented in the column From the Field. In order to provide an overview of the topic we have included an article on the basic principles of industrial relations by Bp. Suwanto, the Chairperson of the Indonesian Industrial Relations Association. In addition, a data analysis review has been included in the article on wage policy in the context of the RUU PPK.

Still in an effort to understand the implementation of the regional autonomy policy, SMERU's Decentralization and Local Governance Division has written about the disturbances to the business climate after regional autonomy. Finally, we would like to share with you some of the highlights from our workshop on "NGO and Public Accountability" held in Yogyakarta.

Sahabat SMERU yang Baik,

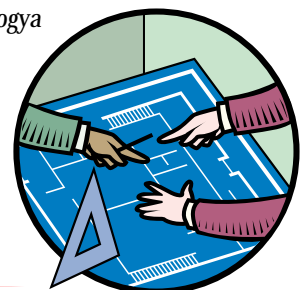
Memasuki era kebebasan berorganisasi bagi pekerja, masalah hubungan industrial menjadi bahan perdebatan seru, khususnya ketika RUU Ketenagakerjaan yang baru (RUU PPK dan RUU PPHI) akan disahkan. Kami mengangkat salah satu aspek ketenagakerjaan ini sebagai topik Bulletin SMERU.

Pertanyaan yang sering muncul mengenai hubungan industrial setelah era kebebasan berorganisasi antara lain: Bagaimana hubungan industrial berdasarkan peraturan perundangan dan dalam prakteknya? Bagaimana hubungan industrial di tingkat perusahaan dan peranannya dalam penyelesaian sengketa? Temuan-temuan kajian SMERU kami sajikan dalam kolom From the Field. Untuk memberikan gambaran lebih menyeluruh, kami memuat tulisan Bp. Suwanto, Ketua Asosiasi Hubungan Industrial Indonesia, tentang prinsip-prinsip dasar hubungan industrial. Selain itu tinjauan dari sisi analisis data dapat disimak pada artikel tentang kebijakan pengupahan jika dikaitkan dengan RUU PPK.

Masih dalam upaya memahami pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, Divisi Desentralisasi dan Pemerintahan Lokal SMERU menulis tentang hambatan-hambatan yang dihadapi oleh dunia usaha setelah era otonomi daerah. Akhirnya, kami melaporkan lokakarya SMERU di Yogya dengan tema "NGO dan Akuntabilitas Publik".

Selamat membaca!

Regards/Salam,  
 Sudarno Sumarto



## INDUSTRIAL RELATIONS DURING THE FREEDOM TO ORGANIZE ERA

### *Hubungan Industrial di Era Kebebasan Berorganisasi*

(from page/dari halaman 1)

Workers and labor unions must continue to learn how to exercise their freedom to organize

*Pekerja dan serikat buruh masih harus belajar untuk menggunakan kebebasannya dalam berorganisasi yang baru diperoleh*



The characteristics of the enterprises selected for the study include:

- i) enterprises which were categorized as either large-scale businesses (>100 employees) or medium-sized businesses (20-100 employees) based on the criteria provided by Statistics Indonesia;
- ii) enterprises with labor unions existing at the enterprise level (approximately 83% of the businesses investigated);
- iii) enterprises that have already been involved in dispute cases with employees<sup>1</sup> (approximately 83% of the businesses investigated); and
- iv) enterprises which use either foreign or domestic capital.

The objective of this study is to assist the government and other interested parties in gaining a full understanding of the state of industrial relations and the manpower sector at the enterprise level. In carrying out this study, the SMERU research team studied the state of industrial relations, focussing on the relationship between employees, employers and labor unions in the context of the existing government policies and legislation. SMERU hopes that the findings from this research can be used to create an industrial relations policy in the future which is capable of supporting the interests of each of the relevant parties.<sup>2</sup>

### INDUSTRIAL RELATIONS DURING THE ERA OF TRANSITION

The system of industrial relations in Indonesia is presently in the process of transition: from a heavily centralized and government-controlled system, to a more decentralized system where employers and employees negotiate the terms and conditions of employment at the enterprise level. This transition is in line with the changes in the broader social and political context, which aim to facilitate democratization and transparent decision making processes. It appears that the governments recent contribution to the system of industrial relations is inadequate and could therefore inhibit the creation of a more productive system in the near future. There are many components of the industrial relations system which are still being influenced by the paternalistic central government practices of the past.

<sup>1</sup> Industrial disputes in this study are defined as those which: include more than one person; are not based on individual reactions; do not always disrupt the production process; and, include bargaining processes.

<sup>2</sup> The complete report of these findings is available in The SMERU Research Institute Report: "Industrial Relations in Jabotabek, Bandung and Surabaya during the Freedom to Organize Era", May 2002.

Karakteristik perusahaan yang dipilih sebagai responden antara lain:

- i) termasuk dalam kategori perusahaan skala besar (>100 pekerja/buruh), dan sedang (20-100 pekerja/buruh) berdasarkan kriteria BPS;
- ii) memiliki serikat pekerja/serikat buruh di tingkat perusahaan (83% dari responden perusahaan);
- iii) perusahaan sudah mengalami kasus perselisihan dengan pekerja/buruh<sup>1</sup> (83% dari responden perusahaan); dan
- iv) perusahaan modal asing atau perusahaan modal dalam negeri.

Tujuan studi ini adalah membantu pemerintah atau pihak yang berkepentingan lainnya dalam memahami secara utuh kondisi hubungan industrial dan ketenagakerjaan di tingkat perusahaan. Dalam melaksanakan studi ini Tim Peneliti SMERU mempelajari hubungan industrial dengan memberikan perhatian khusus pada hubungan antara pekerja, pengusaha/perusahaan, dan serikat pekerja/serikat buruh dalam konteks kebijakan dan peraturan perundangan pemerintah yang berlaku pada saat ini. SMERU berharap agar temuan-temuan dari penelitian ini dapat menyumbang munculnya kebijakan hubungan industrial di masa depan yang mendukung kepentingan semua pihak terkait.<sup>2</sup>

### HUBUNGAN INDUSTRIAL DI MASA TRANSISI

Saat ini sistem hubungan industrial di Indonesia sedang dalam proses transisi: dari sistem yang sangat terpusat dan dikendalikan penuh oleh pemerintah pusat ke sistem yang lebih terdesentralisasi dimana perusahaan dan pekerja/buruh berunding bersama mengenai persyaratan dan kondisi kerja di tingkat perusahaan. Transisi ini sejalan dengan perubahan dalam konteks sosial dan politik yang lebih luas yang bertujuan untuk mendukung proses demokratisasi dan pengambilan keputusan yang transparan. Sumbangan pemerintah terhadap sistem hubungan industrial yang baru ini tampaknya masih belum memadai, dan hal ini sering menghambat munculnya suatu sistem hubungan industrial yang lebih produktif. Komponen sistem hubungan industrial masih banyak yang dipengaruhi oleh praktek pemerintah pusat di masa lalu yang paternalistik.

<sup>1</sup> Batasan perselisihan industrial dalam studi ini adalah: perselisihan antara perusahaan dengan pekerja/buruh yang melibatkan lebih dari satu orang; tidak bereaksi secara individu; tidak selalu harus mengganggu proses produksi; dan ada proses perundingan.

<sup>2</sup> Laporan lengkap dari studi ini dapat dilihat pada laporan Lembaga Penelitian SMERU, "Hubungan Industrial in Jabotabek, Bandung, dan Surabaya di Era Kebebasan Berorganisasi", Mei 2002.

## INDUSTRIAL RELATIONS LEGISLATION

The two proposed new Bills: The Industrial Relations Dispute Resolution Bill and the Development and Protection of the Workforce Bill which are currently being reviewed by the House of Representatives, have proven to be a source of debate amongst unions, employers, employees, and observers of developments in Indonesian industrial relations. Many workers, unions, enterprise unions, and employers are not satisfied with the new dispute resolution processes outlined in the Bills which alter the procedures for conducting mediation, conciliation and arbitration. Furthermore, the establishment of the Court of Industrial Relations Disputes continues to be contentious, where few believe that a special court for industrial relations disputes will improve the current situation. Instead, they believe that it will add to the financial burden on the parties concerned by forcing them to conduct court cases to resolve disputes. Generally, labor unions tend to favor Law No. 22, 1957 and Law No. 12, 1964.

Other regulations, in particular Kepmenaker No. Kep-150/Men/2000 which replaced Permenaker No.03/Men/1996, have drawn a strong negative reaction from employers, who argued that they would bare the burden of the decision. The corresponding modification of several Articles in the Decision through Kepmenakertrans No. Kep-78 and Kep-111/Men/2001, has triggered conflict and mass labor unrest because the modifications were believed to favor employers, while Kepmenaker No.150 was considered by unions and workers to provide adequate protection for employees. The decision made by the government to revoke Kepmenakertrans No. Kep-78 and Kep-111/Men/2001 and reinstate Kepmenaker No. Kep-150/Men/2000 on June 15, 2001 has also contributed to the confusion over the current state of industrial relations legislation, without providing certainty or solutions to outstanding debates over dispute resolution procedures.

## THE DYNAMICS OF LABOR UNIONS

As a result of the ratification of ILO Convention No. 87, 1948 and Law No.21, 2000, the number of labor organizations in Indonesia has multiplied significantly. However, this increase has mainly been in the form of national labor unions and federations. The number of enterprise unions formed is still quite small compared to the actual number of medium and large-scale businesses in operation in the research area. This is not only because a large number of businesses still object to the formation of enterprise unions because they do not understand their potential benefits, but also because workers are not fully aware of the benefits they may experience through forming unions. Generally, the workers have shown more interest in the formation of enterprise unions after they have experienced industrial unrest within the enterprise which has been difficult to resolve.

## PERATURAN PERUNDANGAN HUBUNGAN INDUSTRIAL

Dua Rancangan Undang-Undang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (RUU PPHI) dan Pembinaan dan Perlindungan Ketenagakerjaan (RUU PPK) yang saat ini sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menjadi sumber perdebatan di antara serikat pekerja/serikat buruh (SP/SB), pengusaha, pekerja dan para pengamat perkembangan hubungan industrial di Indonesia. Sebagian besar pekerja/buruh, SP/SB, SP-TP, dan pengusaha menolak proses penyelesaian perselisihan baru yang ditetapkan dalam RUU yang telah mengubah prosedur-prosedur dalam melakukan mediasi, konsiliasi dan arbitrase. Lebih lanjut, keberadaan Pengadilan Perselisihan Industrial masih terus diperdebatkan karena hanya sedikit yang yakin bahwa adanya peradilan khusus untuk penyelesaian perselisihan industrial akan memperbaiki situasi saat ini. Kebanyakan mereka berpendapat bahwa peradilan khusus ini



Employers are responsible for fulfilling the basic rights of their workers  
Pengusaha bertanggung jawab untuk memenuhi hak-hak dasar pekerjanya

hanya akan menambah beban keuangan semua pihak yang terlibat jika mereka tetap memaksakan kasusnya dibawa ke tingkat pengadilan. Umumnya SP/SB cenderung memilih pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1957 dan UU No 12 Tahun 1964.

Peraturan lainnya, khususnya Kepmenaker No. Kep-150/Men/2000 yang mengganti Permenaker No. 03/Men/1996, telah mengundang reaksi negatif yang kuat dari para pengusaha. Mereka berpendapat kedua peraturan tersebut terlalu membebani pihak perusahaan. Perubahan beberapa pasal dan keputusan melalui Kepmenakertrans No. Kep-78 dan Kep-111/Men/2000 telah memicu terjadinya konflik dan gejolak para pekerja/buruh secara massal karena perubahan tersebut dianggap menguntungkan pihak pengusaha, sementara pekerja/buruh berpendapat Kepmenaker No. 150 memberikan perlindungan yang memadai bagi mereka. Keputusan pemerintah untuk mengubah Kepmenakertrans No. Kep-78 dan Kep-111/Men/2001 serta memberlakukan kembali Kepmenaker No. Kep-150/Men/2001 pada 15 Juni 2001 menambah kebingungan mengenai peraturan perundangan hubungan industrial saat ini tanpa memberi jaminan atau penyelesaian bagi perdebatan yang berkepanjangan mengenai prosedur penyelesaian perselisihan.



Work conditions largely influence the degree and frequency of industrial disputes

*Kondisi kerja sangat mempengaruhi tingkat perselisihan hubungan industrial*

Existing labor unions can be distinguished by the way that they have been formed. Firstly, there are labor unions which have been formed as a base for workers to voice their grievances within a business. These unions have a clear mission, well-defined membership, and sound management. Secondly, there are labor unions that have been formed as a political base, and include non-workers who claim to act on behalf of enterprise workers. Generally, this second group has no clear membership, and does not include enterprise workers. There has even been suggestions that a relationship exists between some of these labor unions and certain groups or political parties.

SMERU found that the overall effectiveness and professionalism of a labor union is dependant on how well they are able to organize and recruit their membership, their level of understanding of their roles, functions and the regulations in place, as well as how well they can present their demands, negotiate, and resolve disputes. According to research in the field, the effectiveness and professionalism of affiliated labor unions at the kabupaten and kota level is sufficient to defend the interests of the workers during this period of transition. They are generally prepared to defend and support enterprise unions and the workers in situations requiring dispute resolution. Labor unions are also an effective means of minimizing large-scale unrest, because SMERU has found that they tend to prioritize negotiation at the national level and only use strikes as a last resort. However, generally the role of enterprise unions is considered more important than that of the affiliated labor unions because they have a direct relationship with both the workers and the businesses which has an impact on the stability of industrial relations in Indonesia.

The government is responsible for drafting legislation that provides legal assurance for both employers and employees

*Pemerintah bertanggung jawab menyusun perundangan yang memberikan kepastian hukum bagi pengusaha maupun pekerja*

## DINAMIKA SERIKAT PEKERJA/BURUH

Sebagai akibat dari tindakan pemerintah meratifikasi Konvensi ILO No. 87 Tahun 1948 dan UU No. 21 Tahun 2000, jumlah organisasi pekerja/buruh di Indonesia tumbuh menjamur. Namun, kenaikan jumlah organisasi serikat pekerja/serikat buruh tersebut terutama hanya terjadi di tingkat nasional dan di tingkat federasi. Jumlah SP-TP yang terbentuk jauh lebih sedikit daripada jumlah perusahaan-perusahaan skala menengah dan perusahaan skala besar yang beroperasi di wilayah penelitian. Hal ini tidak saja karena sejumlah besar perusahaan masih merasa keberatan atas terbentuknya serikat pekerja/buruh sebab mereka tidak memahami potensi manfaat dari adanya SP-TP, tetapi juga karena para pekerja/buruh belum sepenuhnya memahami manfaat yang akan mereka peroleh jika membentuk serikat pekerja/serikat buruh. Umumnya para pekerja/buruh menunjukkan minat lebih besar terhadap pembentukan SP-TP setelah mereka mengalami keresahan hubungan industrial dalam perusahaannya yang sulit diselesaikan.

Saat ini SP/SB yang ada dapat dibedakan berdasarkan cara pembentukannya. Pertama, SP/SB yang dibentuk sebagai basis bagi para anggotanya untuk menyampaikan keluhan-keluhan mereka kepada perusahaan. SP/SB jenis ini mempunyai misi yang jelas, keanggotaan yang jelas, dan pengelolaan organisasinya baik. Kedua, SP/SB yang dibentuk sebagai basis politik, anggotanya termasuk non-pekerja yang mengklaim bahwa mereka bertindak demi kepentingan pekerja perusahaan. Umumnya, jenis kedua ini tidak mempunyai keanggotaan yang jelas, dan tidak termasuk pekerja dari perusahaan. Ada dugaan bahwa ada hubungan antara beberapa SP/SB jenis ini dengan kelompok-kelompok atau dengan partai politik tertentu.

Temuan SMERU menunjukkan bahwa efektivitas dan profesionalisme SP/SB secara keseluruhan tergantung pada seberapa jauh mereka mampu berorganisasi dan menarik anggota, tingkat pemahaman mereka mengenai peranannya, fungsi, pemahaman terhadap perundang-undangan yang ada, serta kemampuan dalam menyampaikan tuntutan, bernegosiasi, dan apakah mereka mampu menyelesaikan perselisihan hubungan industrial. Menurut temuan di

The enterprise union representatives interviewed consider the longer established federations of labor unions to be more effective and professional than the newer ones. For this reason, enterprise unions tend to favor federations of labor unions which are more experienced in both organizing and union action. Nevertheless,



Most disputes between employers, employees, and their representatives can be resolved through bipartite dialogue

*Kebanyakan perselisihan antara pekerja/buruh, pihak pengusaha dan perwakilan mereka dapat diselesaikan melalui dialog bipartit*

the same federation of labor unions, even though it may have been established for a long period of time, is still evaluated differently in different regions. This indicates that leadership at the kabupaten and kota level plays a role in influencing the effectiveness of affiliated labor unions.

The presence of employer-employee industrial unrest within a number of enterprises where no obvious solution exists is not always the initial trigger for the formation of enterprise unions. Generally, most enterprises support the formation of a union within their enterprise because they are aware of the potential benefits for the business. SMERU's research team found that enterprise unions are rarely formed within businesses that have effective dispute resolution procedures in place. The team also found that in general, businesses acknowledge the benefits of enterprise unions once they have been formed, particularly when it comes time to carrying out negotiations with workers. However, there are still some enterprises which endeavor to obstruct the formation of unions because they feel that they will be a burden. At the same time, there is also a small number of businesses that have initiated the formation of enterprise unions themselves.

The ratification of ILO Convention No.87 and the implementation of Law No.21, 2000 has also made it possible to establish multiple unions within an enterprise. Several enterprises were found to have multiple unions, but generally this did not result in problems or conflict between the unions concerned. However, employers, enterprise unions, and workers mostly prefer no more than one enterprise union exist in each firm. They have proposed that unions be formed based on a percentage of the total number of workers in each enterprise. Others proposed that the requirements for establishing unions be increased from 10 members to 100 members.

lapangan, efektivitas dan profesionalisme SP/SB Gabungan di tingkat kabupaten dan kota dalam memperjuangkan kepentingan pekerja/buruh selama periode transisi ini sudah memadai. Mereka umumnya siap membela dan mendukung SP-TP dan pekerja pada saat diperlukan penyelesaian perselisihan. SP/SB juga menjadi wahana yang efektif untuk mengurangi keresahan buruh dalam skala besar, karena temuan SMERU menunjukkan bahwa SP/SB cenderung mengutamakan negosiasi di tingkat nasional dan hanya melakukan pemogokan sebagai upaya terakhir. Namun, umumnya peranan SP-TP dianggap lebih penting daripada SP/SB Gabungan karena mereka mempunyai hubungan langsung dengan pekerja/buruh maupun pengusaha yang akan mempengaruhi stabilitas hubungan industrial di Indonesia.

Wakil SP-TP yang diwawancarai beranggapan bahwa Federasi SP/SB yang telah lebih lama terbentuk lebih efektif dan lebih profesional daripada yang baru terbentuk. Karena alasan ini SP-TP cenderung memilih Federasi SP/SB yang lebih berpengalaman dalam berorganisasi dan melaksanakan kegiatannya. Tetapi, Federasi SP/SB yang sama meskipun telah lama terbentuk mungkin saja mendapat penilaian yang berbeda dari wilayah yang berbeda. Hal ini menunjukkan bahwa kepemimpinan pengurus di tingkat kabupaten dan kota sangat mempengaruhi efektivitas gabungan SP/SB.

Perselisihan antara pekerja dan pengusaha di sejumlah perusahaan yang penyelesaiannya belum jelas cenderung menjadi pemicu dibentuknya SP-TP. Umumnya, kebanyakan perusahaan mendukung dibentuknya serikat pekerja/serikat buruh karena mereka memahami manfaat potensial keberadaan SP-TP bagi perusahaan. Tim Peneliti SMERU menemukan bahwa SP-TP jarang dibentuk di perusahaan yang telah memiliki prosedur penyelesaian perselisihan industrial yang efektif. Tim peneliti juga mencatat bahwa umumnya para pengusaha mengakui manfaat SP-TP setelah organisasi ini dibentuk, khususnya ketika harus melakukan perundingan dengan pekerja. Namun, ada sejumlah perusahaan yang mencoba menghalangi dibentuknya SP/SB karena mereka merasa bahwa adanya organisasi pekerja/buruh akan menjadi beban perusahaan. Pada saat yang sama, sejumlah kecil perusahaan justru melontarkan gagasan pembentukan serikat pekerja/serikat buruh di perusahaannya.

Ratifikasi Konvensi ILO No 87 dan diundangkannya UU No 21, 2000 juga telah memungkinkan pembentukan beberapa SP-TP dalam satu perusahaan. Adanya beberapa SP-TP di dalam satu perusahaan ditemukan di beberapa perusahaan responden. Umumnya hal ini tidak menyebabkan masalah atau menimbulkan konflik di antara serikat-serikat itu. Namun, perusahaan, SP-TP dan pekerja cenderung memilih tidak lebih dari satu SP/SB di dalam satu perusahaan. Mereka mengajukan usul bahwa SP/SB dibentuk berdasarkan persentase jumlah total pekerja dalam tiap perusahaan. Yang lain mengusulkan agar persyaratan minimum jumlah anggota untuk membentuk SP/SB diubah, yaitu dari minimum 10 anggota menjadi 100 orang anggota.

Most employers have ensured that minimum wages and other basic work rights exist for their workers, despite any additional burden arising from the current economic conditions in Indonesia. Outside of issues concerning wages under the industrial relations policy, the SMERU research team's findings indicate that aspects of industrial relations at the enterprise level are generally functioning properly. Employers have complied with the new regulations and agreements because they were formulated through tri-partite negotiations. Furthermore, SMERU's research highlights that most disputes arising between employees, employers, and their representatives can be resolved through bipartite dialogue, bearing in mind that under the current system very few have resorted to tri-partite dispute resolution mechanisms. Both employees and employers are of the opinion that there are few serious indications of tension in employee-employer relations. Nevertheless, both parties have acknowledged that they are still undergoing a learning process: employees are learning to exercise the freedom to organize, articulate their demands, and find better methods of negotiation, whereas employers are learning to regard employees as work partners.

In those cases where disputes and strikes did occur, SMERU's field research indicates that the main causes were non-normative demands. This reflects workers' discontent over working conditions; enterprises not fulfilling normative demands as stipulated in various laws and legislation and those mutually agreed to in workplace contracts and agreements; interference and involvement of third parties; and pressure from a number of workers inside the enterprise forcing other workers to support any protests.

In order to overcome these issues, there are various forms of workplace regulations (internal enterprise regulations, workplace contracts or agreements) which are used as an effective means of promoting harmonious industrial relations. Enterprises which continue to implement internal enterprise regulations, actually maintain sound employer-employee industrial relations. In addition, employers acknowledge that workplace contracts or agreements are effective reference materials for dispute resolution. Yet, all parties recognize



Workplace regulations are often used to promote harmonious industrial relations

Peraturan kerja sering digunakan untuk meningkatkan hubungan industrial yang harmonis

Kebanyakan pengusaha telah memastikan bahwa upah minimum dan hak-hak normatif pekerja telah dilaksanakan meskipun perusahaan sedang menanggung beban berat akibat adanya krisis ekonomi di Indonesia. Di luar isu yang menyangkut upah minimum yang berkaitan dengan kebijakan hubungan industrial, temuan Tim Peneliti SMERU menunjukkan bahwa aspek-aspek hubungan industrial di tingkat perusahaan pada umumnya berfungsi dengan baik. Para pengusaha telah mematuhi peraturan dan kesepakatan baru sebagaimana telah ditentukan melalui perjanjian tripartit. Lebih lanjut, hasil penelitian menunjukkan bahwa kebanyakan perselisihan yang sering muncul di antara pekerja, pengusaha dan perwakilannya dapat diselesaikan melalui perundingan bipartit, mengingat dengan sistem yang ada saat ini hanya sedikit yang menggunakan mekanisme penyelesaian perselisihan tripartit. Baik pekerja maupun pengusaha berpendapat bahwa hanya sedikit indikasi serius mengenai adanya ketegangan dalam hubungan pekerja dan pengusaha. Sekalipun demikian, kedua belah pihak mengakui bahwa saat ini mereka sedang dalam taraf belajar: para pekerja belajar mengenai kebebasan berorganisasi, menyampaikan tuntutan, dan mencari metode yang lebih baik dalam berunding, sementara pengusaha sedang belajar untuk menganggap pekerjanya sebagai mitra kerja.

Dalam kasus-kasus dimana perselisihan terjadi, temuan penelitian SMERU menunjukkan bahwa penyebab utama pemogokan dan perselisihan hubungan industrial adalah tuntutan pekerja atas hak-hak non-normatif. Hal ini mencerminkan ketidakpuasan pekerja terhadap kondisi kerja; perusahaan tidak memenuhi hak-hak normatif pekerja sebagaimana dicantumkan dalam berbagai aturan yang telah disepakati bersama dalam Kesepakatan Kerja Bersama dan Perjanjian Kerja Bersama; campur tangan dan keterlibatan pihak ke tiga, dan tekanan dari sejumlah pekerja di perusahaan terhadap sesama pekerja lainnya agar turut mendukung semua protes yang dilancarkan.

Untuk mengatasi isu-isu tersebut, adanya berbagai bentuk peraturan kerja (misalnya peraturan perusahaan, perjanjian atau kontrak kerja) adalah cara yang efektif untuk meningkatkan hubungan industrial yang harmonis. Perusahaan yang secara kontinu melaksanakan peraturan perusahaan biasanya benar-benar menjaga hubungan industrial yang baik antara pekerja dan perusahaan. Di samping itu, pengusaha mengakui bahwa perjanjian atau kontrak kerja adalah bahan acuan yang efektif untuk mencari penyelesaian dalam perselisihan hubungan industrial. Namun, semua pihak menyadari bahwa dokumen tersebut tidak menjamin bahwa tidak akan terjadi perselisihan industri atau mencegah terjadinya pemogokan, terutama ketika hal tersebut disebabkan oleh isu-isu di luar tempat kerja, misalnya karena adanya tuntutan kenaikan upah minimum yang diakibatkan oleh kenaikan harga BBM.

Work relationships should be based on mutual trust, appreciation and assistance

*Hubungan kerja seharusnya berdasarkan saling percaya, saling menghargai dan saling membantu*

that this documentation does not ensure that industrial relations disputes or strikes will not occur, particularly when industrial unrest eventuates based on issues outside of the workplace, such as demands for increased wages based on rising fuel prices.

Meanwhile, the formulation of workplace contracts or agreements remains a controversial topic. While generally, both employers, and employees are involved in the formulation of workplace contracts or agreements, SMERU found that there are still a small number of cases where workplace contracts or agreements have been created by the businesses, and union representatives have been forced to read and agree to them. In order to improve industrial relations in the future, both employers and employees must be given the opportunity to contribute to the formulation of workplace contracts and agreements. It is important that the government facilitates education programs which highlight both the benefits of collectively creating and adhering to these workplace regulations, as well as resolving any disputes through dialogue.

In light of a more open and decentralized industrial relations system which emphasizes dialogue at the enterprise level, clear, equitable and functional dispute resolution mechanisms are required so that they can be relied upon by all parties concerned. Once again, this emphasizes the need for the government to draft legislation which not only provides equity in terms of the rights and responsibilities for all parties, but also legislation which provides certainty for industrial relations. Furthermore, to overcome the distribution of wrong information and the misinterpretation of these regulations, it is essential that the government provides further education and guidance on understanding and implementing any legislation in the future. ■ (Sri Kusumastuti Rahayu and the Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)

Sementara itu, penyusunan perjanjian/kontrak kerja masih tetap menjadi topik kontroversial. Meskipun biasanya baik pengusaha maupun pekerja terlibat dalam penyusunan perjanjian/kontrak kerja, SMERU menemukan bahwa masih ada sejumlah kecil kasus dimana perjanjian/kontrak kerja ditetapkan oleh pihak pengusaha, sedangkan pengurus SP-TP hanya membaca dan menyetujui isinya. Untuk meningkatkan hubungan industrial di masa yang akan datang, baik pengusaha maupun pekerja harus diberi kesempatan untuk ikut menyusun perjanjian kontrak kerja. Dalam menjalankan peranannya sebagai fasilitator, sangat penting bahwa pemerintah memberikan program pendidikan yang menengahkan manfaat yang diperoleh bila pengusaha dan pekerja bersama-sama menciptakan dan melaksanakan peraturan tempat kerja, juga bila perselisihan yang ada diselesaikan melalui perundingan.

Dalam sistem hubungan industrial yang lebih terbuka dan terdesentralisasi yang menekankan pada perundingan di tingkat perusahaan, dibutuhkan mekanisme penyelesaian perselisihan yang fungsional, jelas, dimana kedua belah pihak mempunyai kedudukan setara sehingga sistem ini dapat diandalkan oleh semua pihak yang terlibat. Sekali lagi, hal ini menggarisbawahi perlunya pemerintah menyusun peraturan perundangan yang tidak hanya memberikan persamaan hak dan tanggung jawab bagi semua pihak, tetapi juga peraturan perundangan yang memberikan kepastian terhadap hubungan industri. Lebih lanjut, untuk mengatasi kesalahpahaman atau menerima informasi yang tidak tepat mengenai peraturan-perundangan itu pemerintah sebaiknya memberikan pendidikan dan bimbingan mengenai pemahaman dan pelaksanaan peraturan dan perundangan terkait di masa yang akan datang. ■



# LABOR BILLS: AT WHAT STAGE ARE THEY?

## *RUU PPK dan RUU PPHI: Sudah Sampai Dimana?*

After facing pressure from the community and various quarters to review labor laws, the Indonesian government ratified Law No. 25, 1997 on "Labor". However, the implementation of this law was delayed after being opposed by employees and labor unions.<sup>1</sup> As a result, the Indonesian government designed two draft Bills on labor, namely, the Development and Protection of the Workforce Bill (RUU PPK) and the Industrial Relations Dispute Resolution Bill (RUU PPHI). Both of the proposed bills were drawn up in an effort to replace parts of Indonesia's existing labor laws with new legislation supporting national economic interests, employees' welfare levels and the Indonesian labor market. Yet, in addition to the rather confusing structure of the two proposed bills, employees, labor unions and business organizations have rejected some of their contents. At present, these two proposed bills are still being discussed in the House of Representatives.

The RUU PPHI offers a new labor dispute resolution system that would replace the system outlined in Law No. 22, 1957 on "Labor Dispute Resolutions", and Law No. 12, 1964 on "Employment Termination" which has until now served as the legal basis for resolving disputes. Meanwhile, the RUU PPK on "Development and Protection of the Workforce" would replace various laws which are no longer considered relevant to the present national developments. Fifteen laws relating to labor issues will be revoked if this proposed bill is ratified, including, Law No.14, 1969 on "Primary Workforce Provisions". Until now this law has provided the overarching legal framework for all other labor legislation in Indonesia.

Setelah didesak oleh masyarakat dan berbagai pihak lainnya agar peraturan perburuhan ditinjau kembali, akhirnya pemerintah Indonesia mensahkan UU No. 25 Tahun 1997 tentang "Ketenagakerjaan". Namun UU tersebut ternyata ditolak oleh pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh sehingga pelaksanaannya ditunda.<sup>1</sup> Pemerintah Indonesia kemudian merancang dua RUU tentang ketenagakerjaan, yaitu RUU Pembinaan dan Perlindungan Ketenagakerjaan (RUU PPK) dan RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (RUU PPHI). Kedua RUU ini disusun sebagai upaya untuk mengganti sebagian hukum perburuhan Indonesia yang sudah ada dengan peraturan perundangan baru yang lebih mendukung kepentingan perekonomian nasional, kesejahteraan pekerja/buruh, dan pasar tenaga kerja di Indonesia. Namun selain strukturnya yang agak membingungkan, beberapa substansi isi kedua RUU tersebut ternyata ditolak oleh kalangan pekerja/buruh, serikat pekerja/buruh, dan organisasi pengusaha. Saat ini kedua RUU ini masih terus dibahas di DPR.

RUU PPHI menawarkan sebuah sistem baru bagi penyelesaian perselisihan perburuhan sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1957 tentang "Penyelesaian Perselisihan Perburuhan" dan UU No. 12 Tahun 1964 tentang "Pemutusan Hubungan Kerja" yang selama ini digunakan sebagai dasar penyelesaian perselisihan. Sedangkan RUU PPK yang mengatur pembinaan dan perlindungan ketenagakerjaan akan mengganti berbagai UU yang dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan kondisi nasional saat ini. Bila disahkan, RUU PPK ini akan mencabut 15 undang-undang yang mengatur masalah ketenagakerjaan, termasuk UU No. 14 Tahun 1969 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja" yang selama ini menjadi payung dari semua peraturan perundangan ketenagakerjaan di Indonesia.



Nowadays, almost all union leaders are elected by the workers  
Saat ini, hampir semua pengurus SP-TP dipilih oleh pekerja

The new dispute resolution processes outlined in the Industrial Relations Dispute Resolution Bill have resulted in several demonstrations by the workers

*Proses penyelesaian perselisihan industrial yang diajukan dalam RUU PPHI telah menyulut sejumlah unjuk rasa buruh*

Based on SMERU's research on "Industrial Relations in Jabotabek, Bandung and Surabaya in the Freedom to Organize Era", the content of the RUU PPK is extremely broad and over regulated, and the system used to group issues together is confusing. Law No.14, 1969 will also be revoked if the RUU PPK is ratified, therefore many parties are confused as to whether this proposed bill will set out regulations on the development and protection of the workforce or whether it will be a "codification" of a number of existing labor regulations. In addition, the RUU PPK does not adequately consider the relevant aspects of the government's current regional autonomy policy.

SMERU's research indicates that a large number of employees and employers do not agree with the RUU PPHI, which proposes the formation of a Court of Industrial Relations Disputes within the public court system at the kabupaten/kota level, replacing the Regional Labor Dispute Resolution Committee (which is presently regulated by Law No. 12, 1957). These parties argue that industrial relations dispute cases need to be quickly resolved as they concern the employees' welfare, consequently rejecting the RUU PPHI. It is presumed that dispute resolution through the courts will be both costly and time consuming for both employees and employers. A number of parties are also concerned that if the Court of Industrial Relations Disputes exists within the public court system, corruption and forced practices will take place resulting in unjust decisions.

*Berdasarkan kajian SMERU tentang "Hubungan Industrial di Jabotabek, Bandung dan Surabaya di Era Kebebasan Berorganisasi", isi RUU PPK sangat luas dan terlalu rinci, serta sistematika pengelompokan masalahnya membingungkan. Karena pelaksanaan RUU ini juga akan mengakibatkan pencabutan UU No. 14 Tahun 1969, maka menjadi rancu apakah RUU ini hanya akan mengatur tentang pembinaan dan perlindungan ketenagakerjaan atau akan merupakan suatu "kodifikasi" berbagai peraturan perundangan ketenagakerjaan yang telah ada. Disamping itu RUU PPK juga kurang memperhatikan aspek otonomi daerah yang telah menjadi kebijakan pemerintah saat ini.*

*Berdasarkan temuan SMERU, RUU PPHI tidak disetujui baik oleh sebagian besar pekerja/buruh maupun pihak pengusaha yang mengusulkan pembentukan Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial -sebagai pengganti P4D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah) yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 1957- yang akan ditempatkan di bawah peradilan umum di tingkat kabupaten/kota. RUU PPHI ini ditolak sebab penyelesaian kasus hubungan industrial memerlukan keputusan yang cepat karena menyangkut kelangsungan hidup pekerja/buruh. Proses penyelesaian perselisihan melalui peradilan diperkirakan akan membutuhkan biaya besar dan memakan waktu lama bagi pekerja/buruh maupun pengusaha. Juga ada kekhawatiran bahwa jika Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial berada di bawah sistem peradilan umum, maka hanya akan membuka praktek paksaan dan korupsi yang pada akhirnya menghasilkan keputusan pengadilan yang kurang adil.*

SMERU is of the opinion that before the two proposed bills are ratified they need to be reviewed thoroughly, bearing in mind a number of national socio-economic issues as well as various aspects of regional autonomy and the developing global economic system. This is important because the ratified labor laws will influence national socio-economic conditions in the future, in turn influencing the interests of employees, employers and the national labor market.<sup>2</sup>

SMERU is aware that industrial relations observers are awaiting the ratification of these two bills so that a number of industrial relations issues are clarified and legal assurance is provided for employers as well as employees. However, it must be understood that whatever regulation the government formulates in the future must strive to provide a balance between the rights and obligations of both employees and employers. Furthermore, considering the varied opinions and interpretations of both the current regulations and the proposed regulations, the government needs to provide guidance, training and introductory programs for employees and employers as well as the general public, so that the bills are widely understood.

Finally, if the workers movement strengthens in the future, the government will no longer have to play a significant role in industrial relations dispute resolution. The role of the government will be as an impartial facilitator and regulator. ■

<sup>1</sup> For an explanation of this delay see SMERU's report, "Industrial Relations in Jabotabek, Bandung and Surabaya during the Freedom to Organize Era", May 2002.

<sup>2</sup> On the 30<sup>th</sup> of July 2002, SMERU staff conveyed their ideas and suggestions about these two proposed bills to the Minister of Manpower.

SMERU berpendapat bahwa sebelum disahkan kedua RUU tersebut perlu dikaji ulang secara saksama dengan mempertimbangkan berbagai aspek sosial-ekonomi dalam negeri, aspek otonomi daerah, serta tatanan ekonomi global yang berkembang. Hal ini perlu dilakukan karena UU ketenagakerjaan yang akan ditetapkan ini dapat mempengaruhi kondisi sosial-ekonomi nasional di masa mendatang, dan pada gilirannya akan mempengaruhi kepentingan pekerja/buruh dan pengusaha serta pasar tenaga kerja nasional.<sup>2</sup>

SMERU menyadari bahwa banyak pengamat hubungan industrial menunggu pengesahan kedua RUU ini agar ada kejelasan mengenai berbagai isu hubungan industrial, sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pengusaha dan pekerja/buruh. Namun, harus dipahami bahwa peraturan perundangan apa pun di masa depan yang disusun oleh pemerintah harus memperhatikan dengan saksama adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban pengusaha dan pekerja/buruh. Lebih lanjut, mengingat adanya beragam pendapat dan pemahaman mengenai peraturan perundangan yang saat ini berlaku dan yang sedang diajukan, maka pemerintah perlu memberikan bimbingan, pelatihan dan pengenalan mengenai kedua RUU ini kepada buruh, pihak pengusaha dan masyarakat umum.

Akhirnya, apabila dikemudian hari gerakan pekerja/buruh semakin kuat, maka pemerintah tidak lagi harus memainkan peranan penting dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Peranan pemerintah cukup sebagai fasilitator dan regulator yang tidak memihak kepada pihak manapun. ■ **(Bambang Soelaksono, PSAK)**

<sup>1</sup> Lihat alasan penundaan pada laporan Lembaga Penelitian SMERU, "Hubungan Industrial in Jabotabek, Bandung, dan Surabaya di Era Kebebasan Berorganisasi", Mei 2002.

<sup>2</sup> Pada tanggal 30 Juli 2002, SMERU menyampaikan tanggapan beserta usulannya tentang dua RUU ini kepada Menteri Tenaga Kerja.



There should be equal rights and responsibilities for both employers and employees

*Hak dan kewajiban baik pekerja maupun pengusaha harus setara*



Who is going to fight on behalf of these manual laborers?

Siapa yang akan memperjuangkan nasib buruh kasar?

Law No. 21, 2000 on "Labor Unions" states that enterprise unions are organizations formed from, by, and for the employees. They can be formed within as well as outside of an enterprise. Labor unions are free, open, independent and democratic organizations which are responsible for defending and protecting employees' interests, as well as raising the welfare levels of both employees and their families. One article of the Law states that in line with the existing legislation, enterprise unions act as a vehicle to create harmonious, equitable and dynamic industrial relations.

A number of labor union leaders who were respondents for SMERU's research noted that it is difficult to fulfill this role, especially after the extended multidimensional crisis in Indonesia which caused increases in production costs and a decline in production levels. In mid 1997, during the crisis, employees living costs increased due to the increasing cost of basic goods, while the enterprises could not afford to increase their employees' wages. For example, an enterprise union leader at one garment company proposed an increase to employees' wages in connection with the 30% rise in fuel prices. Although the enterprises agreed with the proposed wage increases they could not afford them, and therefore the increases were not immediately implemented. The enterprise was only capable of raising their wage in stages. Employees continued to press the enterprise to fulfill their demands through the labor union, as well as by holding both demonstrations and strikes.

When trying to create harmonious employer-employee relations, enterprise union leaders are in a very difficult position because on the one hand they are responsible for voicing the aspirations of their members, yet on the other hand they must also be aware of the enterprise's financial situation. Eventually, enterprise union leaders generally try their best to prevent potential conflict through dialogue and compromise, because if conflict does occur between employers and employees there is a possibility that their position as an employee will be threatened. ■

## Problems Experienced by Enterprise Union Leaders

### *Problema Pengurus SP-TP*

UU No.21 Tahun 2000 tentang "Serikat Pekerja" menyebutkan bahwa Serikat Pekerja-Tingkat Perusahaan (SP-TP) adalah organisasi yang dibentuk dari, oleh, dan untuk pekerja, baik di perusahaan maupun di luar perusahaan yang bersifat bebas, terbuka, mandiri, demokratis, dan bertanggung jawab guna memperjuangkan, membela dan melindungi hak dan kepentingan pekerja, serta meningkatkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya. Di dalam salah satu pasalnya, disebutkan bahwa SP-TP berperan sebagai sarana untuk menciptakan hubungan industrial yang harmonis, dinamis, dan berkeadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Beberapa pemimpin SP-TP yang menjadi responden dalam penelitian SMERU menyadari bahwa tidak mudah untuk melaksanakan peran tersebut, terutama ketika terjadi krisis multidimensi berkepanjangan di pertengahan 1997 yang menyebabkan biaya produksi meningkat dan produksi menurun. Pada saat yang sama biaya hidup pekerja meningkat karena harga bahan-bahan kebutuhan hidup juga naik, sementara perusahaan tidak mampu meningkatkan upah pekerja. Sebagai contoh adalah hal yang dialami oleh Pengurus ST-TP di salah satu perusahaan garmen yang terkena dampak krisis. Pengurus SP-TP berusaha memperjuangkan usulan kenaikan upah pekerja berkenaan dengan kenaikan harga BBM sebesar 30%. Tuntutan kenaikan upah ini disepakati oleh perusahaan namun tidak dapat langsung diwujudkan karena kondisi keuangan perusahaan sedang menurun. Pihak perusahaan hanya dapat memenuhi tuntutan kenaikan gaji tersebut secara bertahap. Para buruh terus mendesak perusahaan melalui SP-TP dengan cara mengadakan demonstrasi dan mogok kerja.

Ketika berusaha menciptakan hubungan industrial yang harmonis antara pekerja dan perusahaan, pengurus SP-TP berada pada posisi yang sangat dilematis karena di satu pihak para pengurus memikul tanggungjawab besar dalam menyuarakan aspirasi anggotanya, namun di pihak lain mereka juga harus memahami keadaan finansial perusahaan. Pada akhirnya, umumnya Pengurus SP-TP berusaha sedapat mungkin mencegah agar potensi konflik tidak meluas dengan cara dialog dan kompromi, karena jika terjadi konflik antara perusahaan dan pekerja maka hal ini akan merugikan dirinya sendiri sebagai salah satu dari pekerja perusahaan tersebut. ■ (Sri Budiayati, PSAK)

## A Labor Protest

### *Kasus Unjuk Rasa Pekerja*

In July 2001, a protest was held at one of the largest textile companies in Bandung. While a small group of workers were demanding a bonus, organizers of the enterprise union representing the vast majority of employees were making the same demands to management. The group of workers on protest demanded a bonus of 10 times the amount of their monthly wage, while the enterprise union was only proposing a bonus of 2.5 times the amount of their monthly wage. Following tough negotiations, company management was finally prepared to offer a bonus of one month's pay. Even though the enterprise union agreed to this amount, those on protest strongly rejected the offer. Because no agreement was reached, the company dismissed the workers for four days while they formulated points of agreement proposed by the Office of Manpower.

Eventually, the company pressured the workers to choose between accepting or declining the offer of one-month's pay as a bonus. Those who declined the offer would not be allowed to return to work, while those who agreed would receive their bonus at the end of the month. In addition, the company also demanded that the workers who engineered the strikes be interrogated.

For this purpose a Special Committee was formed, consisting of company representatives and the police. Initially it was also going to include a SPSI representative, but they declined because they were unwilling to interrogate their own members. The Special Committee requested the police form the Investigation Team. As a result of the investigations, two workers resigned, two were suspended, two were given their third letter of reprimand, and another 17 received their first letter of reprimand. The two workers who were suspended did not accept the outcome of the investigation and have proceeded to report their case to Regional Labor Dispute Resolution Committee. The case began to be processed in October 2001.

The company's involvement of the police in this dispute is a clear indication that it is not yet familiar with the process for resolving labor disputes as regulated by Law No. 22, 1957 on "Resolving Labor Disputes". ■ **(Akhmadi, Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)**

Diverging perceptions of government laws and regulations often result in industrial disputes

*Pemahaman yang berbeda mengenai peraturan dan perundangan pemerintah sering dapat menyebabkan perselisihan industrial*

Pada Juli 2001, di salah satu perusahaan tekstil besar di Bandung berlangsung unjuk rasa. Sekelompok kecil pekerja menuntut bonus ketika Pengurus SP-TP yang mewakili kebanyakan pekerja juga sedang mengajukan tuntutan yang sama. Kelompok pekerja yang berunjuk rasa tersebut menuntut bonus 10 kali gaji, sementara pihak SP-TP mengusulkan bonus 2,5 kali gaji. Setelah perundingan yang ketat akhirnya perusahaan bersedia memberi bonus 1 kali gaji, namun meskipun pihak SP-TP sudah sepakat, ada sejumlah pengunjuk rasa yang menolak keras. Karena tidak tercapai kesepakatan, perusahaan meliburkan pekerja 4 hari sambil menyusun butir-butir kesepakatan yang dirumuskan Dinas Tenaga Kerja (Disnaker).

Akhirnya pihak perusahaan mendesak agar para pekerja memilih untuk menerima atau menolak bonus tersebut. Mereka yang menolak tidak diperbolehkan masuk kerja kembali, sementara yang setuju akan menerima bonus pada akhir bulan. Pihak perusahaan juga menghendaki agar pekerja pemicu unjuk rasa dimintai keterangan.

Untuk itu dibentuk Tim Pansus yang terdiri dari unsur perusahaan dan kepolisian. Pada awalnya SPSI juga akan di libatkan, tetapi pihak SPSI tidak bersedia memeriksa anggotanya sendiri. Selanjutnya, Tim Pansus meminta pihak kepolisian bertindak sebagai Tim Pemeriksa. Hasilnya, seorang pekerja yang diperiksa mengundurkan diri, 2 orang di skors, 2 orang mendapat surat peringatan ketiga, dan 17 orang mendapat surat peringatan pertama. Dua pekerja yang diskors menolak hasil pemeriksaan ini, dan melaporkan kasusnya kepada P4D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah). Kasus ini mulai diproses pada Oktober 2001.

Pelibatan unsur kepolisian oleh perusahaan dalam penyelesaian kasus ini menunjukkan bahwa perusahaan belum memahami cara penyelesaian perselisihan perburuhan sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. ■





## Two Enterprise Unions in One Company

### *Dua SP-TP di dalam Satu Perusahaan*

The presence of extended employer-employee industrial unrest within companies tends to be the initial trigger for the formation of enterprise unions

*Pembentukan SP-TD cenderung dipicu oleh adanya perselisihan hubungan industrial yang menonjol dan sulit diselesaikan*

At the beginning of 2000, a small group of employees from one of two enterprise unions engineered a strike in a footwear manufacturing company employing 8000 people in Tangerang. They demanded a wage increase without the support of the majority of employees who were mostly members of the second enterprise union. At the time, the second enterprise union was in the process of representing the majority of workers in tripartite negotiations concerning the same matter. These negotiations eventually resulted in the company agreeing to the demands of the second enterprise union.

The firm's representatives believed that apart from using coercion, the strike engineered by workers from the first enterprise union resulted in financial losses for the company. Consequently the leaders of this group were reported to the local authorities. The case then became a legal matter and was processed through the courts. The court decided to free the leader of the enterprise union who facilitated the strike, therefore obliging the firm to allow him to return to work, even though he was then moved to the Human Resources Department. During the process, the rights of the workers who participated in the strike were still observed by the firm, such as their right to receive wages. This case was widely covered by the national media. ■ (Bambang Soelaksono, Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)

*Pada awal tahun 2000 buruh pabrik sepatu di Tangerang yang mempunyai 8.000 pekerja melakukan pemogokan. Unjuk rasa ini dimotori oleh salah satu dari dua SP-TP di perusahaan ini yang anggotanya hanya sebagian kecil pekerja. Mereka menuntut kenaikan upah meskipun tidak didukung oleh mayoritas pekerja yang pada umumnya tergabung dalam SP-TP kedua. Sebetulnya, pada saat yang sama perwakilan SP-TP kedua sedang berunding dengan tuntutan yang sama. Setelah menempuh perundingan tripartit, pada akhirnya perusahaan menyetujui tuntutan SP-TP kedua.*

*Perusahaan menilai bahwa selain ada unsur pemaksaan yang dilakukan oleh SP-TP pertama terhadap sejumlah pekerja, tindakan pemogokan mereka telah merugikan perusahaan. Oleh karena itu, ketua kelompok pengunjuk rasa ST-TP pertama diadukan ke pihak kepolisian. Kasusnya kemudian diproses secara hukum melalui pengadilan. Putusan pengadilan ternyata membebaskan ketua kelompok pengunjuk rasa tersebut, sehingga pihak perusahaan harus mempekerjakan kembali yang bersangkutan, meskipun dipindah ke bagian lain (bagian personalia). Selama proses berlangsung, hak-hak pekerja yang terlibat pemogokan, misalnya hak atas upah, tetap diberikan. Kasus ini sempat diliput oleh media massa nasional secara luas. ■*

## An Industrial Relations Dispute Taken to the State Administrative Court

### *Penyelesaian Perselisihan Industrial sampai ke PTUN*

In 1998 when the economic crisis was impacting on a number of enterprises, one mining company in Kabupaten Berau, East Kalimantan which has its head office in Jakarta, had to retrench 30 employees from the operators division. The enterprise made efforts to provide employment alternatives for the workers, but only 18 of them accepted. The other employees used their severance pay from the enterprise to search for new jobs. However, a year later a number of these retrenched employees began to criticize the legitimacy of the cut-backs in 1998.

The retrenched employees, legally represented by a labor NGO, protested to the firm throughout 1999 and the following year, claiming that after their dismissal in 1998 the enterprise expanded and recruited new workers. They questioned the legitimacy of the cut-backs which were legalized by the local Office of Manpower. The company believes that there is an element of extortion in these complaints because they only emerged in 2000 when the company was beginning to get back on its feet and recruit new employees. In addition, the company argued that they had fulfilled their obligation to provide severance pay to the retrenched workers.

Negotiations between both parties were carried out four times, but no agreement was reached. Finally, the company took the case to the State Administrative Court and did not give attention to the request for peaceful negotiations on the part of the workers. During 2001, the case was still proceeding in the State Administrative Court because no agreement had been reached. ■

Pada tahun 1998 ketika krisis ekonomi melanda berbagai perusahaan, sebuah perusahaan pertambangan di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur yang berkantor pusat di Jakarta, terpaksa mem-PHK 30 pekerja bagian operator. Perusahaan berusaha mencari alternatif pekerjaan bagi 30 pekerja tersebut, namun hanya 18 orang yang menerima tawaran tersebut, sisanya mencari pekerjaan sendiri dengan pesangon dari perusahaan. Namun setahun kemudian, sebagian pekerja ini mulai menggugat keabsahan tindakan rasionalisasi yang dilakukan perusahaan pada tahun 1998.

Melalui sebuah LSM perburuhan, pekerja yang di-PHK menggugat perusahaan sejak tahun 1999 dan tahun berikutnya, dengan alasan bahwa setelah mereka di-PHK pada tahun 1998, perusahaan memperluas usahanya dan merekrut pekerja-pekerja baru. Mereka mempertanyakan keabsahan keputusan perusahaan yang disahkan oleh Dinas Tenaga Kerja setempat. Pihak perusahaan menilai ada unsur pemerasan dalam gugatan tersebut karena gugatan ini baru muncul pada tahun 2000 ketika perusahaan sudah mampu berkembang lagi dan mulai merekrut tenaga baru. Lagipula perusahaan telah memenuhi kewajibannya untuk memberikan pesangon kepada mereka yang ter-PHK.

Perundingan antara ke dua belah pihak sudah dilakukan hingga 4 kali, namun belum juga tercapai kesepakatan. Akhirnya pihak perusahaan mengajukan kasus tersebut ke tingkat pengadilan dan tidak melayani permintaan upaya damai pekerja. Hingga tahun 2001 kasus ini masih terkatung-katung di PTUN Jakarta karena belum tercapai kesepakatan. ■ **(Budiyati, PSAK)**



The key to secure and dynamic working conditions is sound communication between employers and employees

*Kunci kondisi kerja yang aman and dinamis adalah komunikasi yang baik antara pengusaha dan pekerja*



## DISTURBANCES TO THE BUSINESS CLIMATE DURING THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY

### *Gangguan terhadap Dunia Usaha di Era Otonomi Daerah*

The various studies of the decentralization process conducted by SMERU during the past eighteen months indicate that there has been a clear tendency for provincial, *kabupaten* and *kota* governments to create a large number of new taxes and levies. This move has had the full support of local elected assemblies, and has often been achieved by reinstating a number of local regulations previously revoked by Law No. 18, 1997. The ultimate objective has been to increase local revenue in order to expand local government budgets. Business enterprises have been the main target of these new taxes and levies, which mostly consist of licensing levies, such as Licenses for the Operation of a Warehouse, Permits for the Supply of Electricity (for both personal and public usage), as well as Certificates of Registration of an Industry and Industrial Development.

From the perspective of the business community, many of these levies are a burden because they increase production costs without adding anything of value, and as a consequence, the mechanism of the marketplace is seriously distorted. Businessmen and entrepreneurs have complained that most of these taxes and levies have been imposed by local governments after regional autonomy was implemented. If their complaints are not given urgent consideration, a number of serious implications may emerge:

1. Too many local regulations on taxes and levies may become a boomerang for the local government. If these charges become too much of a burden on local businessmen and entrepreneurs, they may decide collectively to reject all forms of local government taxes and levies, or investors may simply relocate their businesses to other regions where the local government has established policies that are more favorable for business.

Berbagai hasil penelitian SMERU mengenai proses desentralisasi dalam 18 bulan terakhir ini menunjukkan adanya kecenderungan jelas bahwa pemerintah provinsi (*pemprop*) dan pemerintah kabupaten/kota (*pemkab/pemkot*) berusaha menciptakan sejumlah besar pajak dan pungutan baru. Upaya ini mendapat dukungan penuh dari DPRD terpilih setempat, yaitu dengan cara menghidupkan kembali sejumlah peraturan daerah (*perda*) yang telah dihapus oleh UU No. 18, 1997. Tujuan utama upaya ini adalah untuk meningkatkan penerimaan asli daerah (*PAD*) agar dapat memperbesar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (*APBD*). Perusahaan dan/atau pengusaha menjadi sasaran utama objek pajak dan retribusi baru ini. Sebagian besar pungutan tersebut berupa retribusi perizinan, misalnya Retribusi Izin Usaha Pergudangan, Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk Usaha Sendiri dan Umum, dan Tanda Pendaftaran Industri dan Pembinaan Industri.

Dari sudut kepentingan dunia usaha, berbagai retribusi ini memberatkan pengusaha karena akan menambah biaya produksi tanpa meningkatkan nilai tambah, dan pada gilirannya akan sangat mendistorsi mekanisme pasar. Para pengusaha telah mengeluh bahwa kebanyakan pungutan-pungutan tersebut dikeluarkan oleh pemda setelah kebijakan otonomi daerah diberlakukan. Bila keluhan mereka tidak segera diperhatikan, sejumlah implikasi serius mungkin akan muncul, antara lain:

1. Terlalu banyak *Perda* pajak dan pungutan dapat menjadi bumerang bagi pemda. Jika pungutan terlalu memberatkan pengusaha, bisa saja para pengusaha membuat kesepakatan untuk menolak semua bentuk retribusi yang dikenakan pemda. Atau, para investor akan merelokasikan usahanya ke daerah lain yang menerapkan kebijakan lebih kondusif terhadap iklim usaha.



2. Complicated licensing procedures may lead to illegal charges and the creation of a high cost economy. The excessive paperwork that must be completed before submitting a request for a license creates additional costs. In addition, such complicated and time-consuming procedures create opportunities for unofficial and illegal charges.
3. The collection of levies may occur without the provision of any services. Levies should actually involve a payment by an individual or an organization in return for a specific service. In reality, the collection of many of these levies is not accompanied by the provision of any service at all, making them more like a kind of "tax". Other types of charges that are widely collected by local governments include the so-called "third party contributions", since these are simpler to implement from the perspective of legislative procedure. Although these charges are called contributions, the actual amount to be paid is already determined so that, in practice, businessmen and entrepreneurs are obliged to pay them.
4. The regulations that apply in one region may often be detrimental in another region. Local regulations issued in one particular region do not only have an impact on the community and the local business enterprises in that particular region, but they may also have an adverse effect on the surrounding regions.
5. The large number of these local charges may force businesses to pass on the burden to other parties. Many businessmen and entrepreneurs have no objections to paying the imposed levies or charges as long as they are able to shift the burden of these charges to other parties.

If regional autonomy policy is used by local governments to legitimize their efforts to increase local taxes and charges without providing services in return, it is impossible to rule out the possibility that the implementation of regional autonomy may be challenged by the community, and particularly by businesses. An even worse scenario in this era of globalization is that investors or entrepreneurs may simply choose to relocate their operations overseas. There would be severe repercussions for both the community and local government if this were to occur. For example, there would be a sharp increase in unemployment. Hence, the contribution of a particular business or industry to a region should not only be judged by how much it contributes to local government revenue, but should also be viewed from a much wider perspective, for example, the creation of work opportunities within the region. ■



2. *Prosedur perijinan yang rumit dapat menciptakan pungutan liar dan ekonomi biaya tinggi. Berbagai surat keterangan yang harus dipenuhi sebelum mengajukan permohonan suatu izin membutuhkan biaya tambahan. Selain itu, prosedur yang rumit dan menyita banyak waktu akan menciptakan peluang pungutan liar (pungli).*
3. *Retribusi dipungut tanpa diimbangi pelayanan yang memadai. Hakekat retribusi adalah imbalan yang dibayar seseorang atau suatu organisasi untuk jasa layanan tertentu. Pada kenyataannya, banyak pemungutan retribusi tidak diimbangi dengan jasa pelayanan yang memadai, sehingga akhirnya menjadi seperti "pajak". Bentuk pungutan lain yang umum diterapkan oleh pemda karena lebih mudah dari segi prosedur peraturan perundangannya adalah sumbangan pihak ketiga (SPK). Meskipun pungutan ini disebut sumbangan, tetapi besarnya sumbangan (tarif) telah ditentukan, sehingga dalam kenyataannya pengusaha terpaksa harus membayar.*
4. *Peraturan suatu daerah dapat merugikan daerah lain. Perda yang dikeluarkan daerah tertentu bukan hanya berdampak pada masyarakat atau perusahaan di daerah tersebut, tetapi dapat pula berdampak pada daerah lain.*
5. *Banyaknya pungutan pemda membuat pengusaha menggeser beban pungutan ke pihak lain. Banyak pedagang dan pengusaha tidak keberatan membayar retribusi yang dikenakan pemda sepanjang mereka masih bisa menggeser biaya yang harus dikeluarkan ke pihak lain.*

*Jika kebijakan otonomi daerah digunakan untuk membenarkan upaya pemda untuk menaikkan pajak dan pungutan lokal tanpa memberikan pelayanan setimpal, maka tidak tertutup kemungkinan pelaksanaan otonomi daerah akan ditentang oleh masyarakat, terutama oleh pengusaha. Skenario lebih buruk yang terkait dengan era globalisasi adalah para investor atau pengusaha akan memindahkan usahanya ke negara lain. Bila hal ini terjadi, maka pada akhirnya yang akan menanggung akibatnya (misalnya, angka pengangguran meningkat) adalah pemda dan masyarakat. Karena itu, kontribusi suatu industri atau perusahaan bagi daerahnya hendaknya tidak dilihat hanya dari sumbangannya bagi Kas Daerah, tetapi juga harus dilihat dari perspektif yang lebih luas, misalnya, penciptaan lapangan kerja di daerahnya. ■*  
**(Vita Febriany, Desentralisasi dan Pemerintahan Lokal)**

# WAGE POLICY AT THE CROSSROADS

## *Kebijakan Pengupahan di Simpang Jalan*

In the draft Development and Protection of the Workforce Bill (RUU PPK) currently being debated in the House of Representatives, wages are considered in detail in 10 sections, from Article 86 through to Article 95. A careful reading of these sections suggests that it is based on the notion that the problem of improving both wage levels and employees welfare can be resolved through legislation. The implicit assumption seems to be that if the regulations stipulate that employers must pay employees a higher level of wages, then all employees will receive a higher level of wages. Such an assumption, however, is not in accord with the economic "laws" of the labor market where the level of wages is determined by the supply and demand of labor.

Statistics Indonesia data in Table 1 demonstrates that in 2001, Indonesia had a workforce of around 98.8 million people, consisting of approximately 90.8 million who were employed at that time, and 8 million (or approximately 8% of the workforce) who were classified as openly unemployed.<sup>1</sup> Of those employed, only 29.4 million (or just 32% of the workforce) were employed in the formal sector, such as in factories, while 61.4 million (or 68%) were employed in the informal sector, for example in cottage industries.

This data highlights the fact that the Indonesian labor market is characterized by relatively limited employment opportunities in the formal sector compared with the size of the available workforce. Consequently, the labor market has become dualistic, with only about a third of the workforce employed in the formal sector while the remainder are employed in the informal sector where employment conditions - including wage levels - are on average considerably lower than the formal sector. In addition, there are roughly more than two million new entries to the labor market each year.

Based on the above data, the present objective conditions of the Indonesian labor market require that government policies should be focussed primarily on expanding employment opportunities. However, the draft Bill has the potential to reduce labor market flexibility and increase the costs of creating employment. Hence, there is concern that these reforms will in fact act as a disincentive to the creation of new employment opportunities. It is apparent that this legislation is directed instead at improving the welfare of those who are already employed in the formal sector, while there has

Minimum wage policy: improving workers' welfare levels or reducing workers' employment opportunities?

*Kebijakan upah minimum: peningkatan kesejahteraan pekerja atau semakin sedikit kesempatan kerja?*

*Dalam RUU PPK (Pembinaan dan Perlindungan Ketenagakerjaan) yang saat ini sedang diperdebatkan di DPR, masalah upah dibahas secara rinci dalam 10 pasal, mulai dari Pasal 86 hingga Pasal 95. Jika dicermati, penyusunan pasal-pasal ini tampaknya didasarkan pada pemikiran bahwa masalah perbaikan tingkat upah dan kesejahteraan pekerja dapat diselesaikan melalui peraturan. Tampaknya asumsi yang secara implisit digunakan adalah bahwa jika peraturan mengharuskan pemberi kerja untuk membayar para pekerja dengan tingkat upah yang tinggi, maka semua pekerja akan memperoleh tingkat upah yang tinggi. Asumsi ini tidak sesuai dengan "hukum" ekonomi pasar tenaga kerja, yaitu bahwa tingkat upah ditentukan oleh permintaan dan penawaran tenaga kerja.*

*Data BPS pada Tabel 1 menunjukkan bahwa pada tahun 2001 Indonesia memiliki sekitar 98,8 juta angkatan kerja, dimana sekitar 90,8 juta orang bekerja dan 8 juta orang atau sekitar 8 persen lainnya adalah penganggur terbuka.<sup>1</sup> Dari mereka yang bekerja, hanya sekitar 29,4 juta orang atau 32 persen saja yang bekerja di sektor formal (misalnya di pabrik), sementara 61,4 juta orang atau 68 persen lainnya bekerja di sektor informal (misalnya di industri rumah tangga).*

*Data ini menunjukkan bahwa situasi pasar tenaga kerja Indonesia dicirikan oleh relatif terbatasnya kesempatan kerja yang tersedia di sektor formal dibandingkan dengan jumlah angkatan kerja yang ada. Akibatnya, pasar tenaga kerja Indonesia menjadi dualistik, dimana sebagian kecil pekerja bekerja di sektor formal sementara mayoritas pekerja hanya dapat tertampung di sektor informal yang memiliki kondisi kerja - termasuk tingkat upah - yang rata-rata lebih rendah dibandingkan dengan sektor formal. Hal ini masih ditambah lagi dengan masuknya rata-rata lebih dari 2 juta orang angkatan kerja baru ke pasar tenaga kerja setiap tahun.*

been less consideration of the likely impact of such policies on employment creation. Not to mention the fate of those who are currently forced to join the ranks of the unemployed or move into the much larger numbers of those employed in the informal sector.

Ideally, the regulation of wages through legislation should not be too specific since this can create rigidity in the labor market. The promotion of negotiations between employers and employees, both individually and collectively, should be seen as a preferable method of determining wage levels. Consequently, the wage component of the draft Bill should concentrate more on efforts to ensure that the negotiation process proceeds in a fair and balanced fashion. In addition, such legislation does not need to stipulate the structure and scale of wages within enterprises or to require a periodic review of the level of wages. Nor should it need to regulate other aspects of wages in too much detail.

The following example demonstrates how, in spite of the best of intentions, an attempt to regulate wages can actually backfire and be detrimental to those who are most in need of assistance. Since 2000, the government has made significant annual increases in minimum wages. Although the aim has certainly been to increase the welfare of all workers, a recent SMERU study has demonstrated that setting the minimum wage at too high a level has had a negative impact on job creation in the formal sector. In particular, the greatest negative impact has been experienced by those groups who are most vulnerable, for example, women, youths, and the less-educated members of the workforce. This has occurred because determining the minimum wage at a certain level is concurrent with prohibiting the existence of jobs with a productive value below this minimum wage. Consequently, those employees whose productivity value is lower than the level of the minimum wage are likely to miss out on the opportunity to find employment in the formal sector. ■

<sup>1</sup> Open unemployment refers to those who are not working and looking for work.

Berdasarkan data di atas, kondisi objektif pasar tenaga kerja Indonesia saat ini mengisyaratkan bahwa seharusnya fokus utama kebijakan pemerintah di bidang ketenagakerjaan ditujukan pada perluasan penciptaan lapangan kerja. Akan tetapi, RUU PPK berpotensi mengurangi fleksibilitas pasar tenaga kerja dan dapat meningkatkan biaya penciptaan lapangan kerja, sehingga dikhawatirkan justru akan menjadi disinsentif bagi penciptaan lapangan kerja baru. RUU PPK tampaknya lebih memfokuskan pada perbaikan kesejahteraan pekerja yang saat ini sudah bekerja di sektor formal, tetapi kurang mempertimbangkan secara matang dampaknya terhadap penciptaan lapangan kerja dan nasib mereka yang saat ini terpaksa menganggur atau bergerak di sektor informal, yang jumlahnya jauh lebih besar.

Secara ideal, peraturan mengenai pengupahan di tingkat perundang-undangan seharusnya tidak terlalu rinci sehingga tidak menciptakan kekakuan di pasar tenaga kerja. Penentuan tingkat upah sebaiknya didorong agar lebih banyak diserahkan kepada negosiasi antara pemberi kerja dengan pekerja, baik secara individual maupun kolektif. Konsekuensinya, aspek pengupahan dalam Rancangan Undang-undang PPK sebaiknya difokuskan pada upaya-upaya untuk menjamin agar proses negosiasi yang terjadi dapat berlangsung secara adil dan seimbang. Selain itu, undang-undang tidak perlu menetapkan struktur dan skala upah di perusahaan-perusahaan, menentukan peninjauan upah secara berkala, dan aturan-aturan pengupahan lain secara terlalu rinci.

Berikut adalah suatu contoh bagaimana tujuan baik dari suatu peraturan pengupahan dapat berbalik menjadi merugikan mereka yang sebenarnya ingin dibantu oleh peraturan tersebut. Sejak tahun 2000 setiap tahunnya pemerintah menaikkan tingkat upah minimum dalam proporsi yang besar. Tujuannya tentu agar kesejahteraan seluruh pekerja dapat meningkat. Tetapi hasil studi SMERU menunjukkan bahwa penetapan upah minimum yang terlalu tinggi berpengaruh negatif terhadap penciptaan lapangan kerja di sektor formal. Khususnya dampak negatif tersebut paling besar dialami oleh kelompok-kelompok pekerja yang paling rentan, yaitu tenaga kerja perempuan, tenaga kerja muda, dan tenaga kerja berpendidikan rendah. Hal ini terjadi karena penentuan upah minimum sebesar suatu jumlah tertentu sama artinya dengan melarang adanya pekerjaan-pekerjaan yang nilainya kurang dari jumlah tersebut. Akibatnya, para pekerja yang memiliki nilai produktivitas marjinal lebih rendah dari besarnya upah minimum tersebut akan kehilangan kesempatan untuk bekerja di sektor formal. ■ (Sudarno Sumarto dan Asep Suryahadi, *Divisi Analisis Kuantitatif terhadap Kemiskinan dan Kondisi Sosial SMERU*)

<sup>1</sup> Pengangguran terbuka adalah mereka yang tidak bekerja dan sedang mencari pekerjaan.

**Table 1. Characteristics of the Indonesian Labor Market 1997-2001**  
**Tabel 1. Karakteristik Pasar Tenaga Kerja Indonesia 1997-2001**

	1997	1998	1999	2000	2001
Workforce/Angkatan Kerja	89.602.835	92.734.932	94.847.178	95.650.961	98.812.448
Total employed/Jumlah yang Bekerja	85.405.529	87.672.449	88.816.859	89.837.730	90.807.417
Total openly unemployed/Jumlah pengangguran terbuka	4.197.306	5.062.483	6.030.319	5.813.231	8.005.031*
Total employed in the formal sector/Jumlah yang bekerja di sektor formal	31.744.258	30.331.046	31.936.351	31.530.566	29.367.878
Total employed in the informal sector/Jumlah yang bekerja di sektor informal	53.661.271	57.341.403	56.880.508	58.307.164	61.444.570

Note/Catatan : \* Based on BPS's new definition of openly unemployed/ Berdasarkan definisi baru BPS tentang pengangguran terbuka.

Source/Sumber: Statistics Indonesia, 2002/ BPS, 2002.

# A BRIEF OUTLINE OF BASIC INDUSTRIAL RELATIONS PRINCIPLES

## *Prinsip-prinsip Dasar Hubungan Industrial Secara Singkat*

When one person works for another person, the very fact that the work involves instructions, wages and time, means that a work relationship has been formed. Work relationships are established between employees and their employers, and are of an individual character. Both parties have rights and responsibilities to fulfill as a result of these work relationships.

The rights and responsibilities that are attached to individuals have grown to encompass the collective rights and responsibilities involving all other employees. In general, employees are in a weaker bargaining position than their employers. Therefore, the collective nature of the above-mentioned work relationship has been used as a tool to ensure that employees are adequately protected and their rights are duly observed.

Regulating the rights and responsibilities of the parties involved in the collective production process has become the basis of industrial relations. The most basic form of industrial relations takes place at the enterprise level.

### THE OBJECTIVES OF REGULATING INDUSTRIAL RELATIONS

The ultimate objective of regulating industrial relations is to increase business performance and productivity, as well as to create a fair level of prosperity for both employees and employers. In order to achieve this ultimate goal, industrial peace is required as an interim objective.



Has this worker been adequately protected and are his rights being fulfilled?

Apakah pekerja ini telah mendapat perlindungan memadai dan haknya dipenuhi?

Apabila seseorang bekerja untuk orang lain, adanya fakta bahwa pekerjaan tersebut mengandung unsur adanya perintah, upah dan waktu, maka di situ ada hubungan kerja. Hubungan kerja ini terjadi antara pekerja/buruh dengan pemberi kerja, dan sifatnya individual. Dalam proses pelaksanaan pekerjaan ini kedua belah pihak masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai akibat adanya hubungan kerja ini.

Hak dan kewajiban yang melekat pada individu kemudian berkembang menjadi hak dan kewajiban secara kolektif. Umumnya pekerja/buruh dalam posisi tawar lebih lemah dibandingkan dengan pemberi kerja atau pengusaha. Oleh karena itu sifat kolektivitas ini kemudian digunakan sebagai sarana untuk memberikan perlindungan bagi pekerja/buruh agar mendapatkan perlakuan yang baik dan memperoleh hak-haknya secara wajar.

Pengaturan hak dan kewajiban bagi pihak-pihak yang terlibat di dalam proses produksi secara kolektif inilah yang menjadi inti dari hubungan industrial. Hubungan industrial yang paling mendasar terjadi di tingkat perusahaan.

### TUJUAN PENGATURAN HUBUNGAN INDUSTRIAL

Tujuan akhir pengaturan hubungan industrial adalah meningkatkan produktivitas atau kinerja perusahaan, serta tercapainya kesejahteraan bagi pekerja dan pengusaha secara adil. Untuk dapat mencapai tujuan akhir tersebut maka perlu adanya ketenangan kerja dan berusaha sebagai tujuan antara.

Industrial peace implies that there is a dynamic relationship between employers, employees and the bodies that represent them, in the sense that intensive reciprocal communications are occurring that involve the following elements: (a) both the rights and obligations of the relevant parties are guaranteed and complied with; (b) if a dispute occurs, it can be resolved internally by the two parties concerned; (c) strikes and lock-outs are not used to force one party's interests on the other.

#### REGULATING RIGHTS AND OBLIGATIONS

Rights and obligations in industrial relations can be divided into two groups:

1. *Minimal rights and obligations* that are set out according to the labor laws and regulations. This means that matters specified in those laws and regulations outline the minimum standards that are to apply comprehensively to all business enterprises. Nevertheless, these enterprises are free to apply higher standards than those set out by law.
2. *Conditional rights and obligations*, that is, the standards that only apply to individual business enterprises in accordance with the particular conditions of the business concerned. This group of rights and obligations can be further divided into the following two categories:
  - a. Directives involving individual employees in the form of individual work contracts,
  - b. Directives that are implemented collectively in the form of internal enterprise regulations or workplace contracts.

In industrial relations, workplace contracts are more widely used than internal enterprise regulations to stipulate both rights and obligations. This is because labor unions representing employees play an active role in negotiating the terms of these contracts with employers.

#### THE PRINCIPAL MECHANISMS FOR THE IMPLEMENTATION OF INDUSTRIAL RELATIONS

For industrial relations processes to achieve their principal objective, a sound framework is required. Such a framework will include the following elements:

1. *Laws and Regulations* that outline the minimum standards that must be complied with;
2. *Workplace Contracts* to regulate the work requirements that have been agreed to during negotiations between labor unions and employers. A labor union needs to exist within an enterprise to arrange such a contract;

*Industrial Peace* mengandung makna adanya dinamika di dalam hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh dan organisasi yang mewakili mereka. Artinya, ada komunikasi timbal-balik intensif yang mengandung unsur: (a) hak dan kewajiban masing-masing pihak-pihak terjamin dan dilaksanakan; (b) apabila timbul perselisihan dapat diselesaikan secara internal oleh kedua belah pihak; (c) mogok dan penutupan perusahaan atau lock-out tidak digunakan untuk memaksakan kehendak.

#### PENGATURAN HAK DAN KEWAJIBAN

Pengaturan hak dan kewajiban dapat dibedakan dalam dua kelompok, yaitu:

1. Hak dan kewajiban yang sifatnya makro minimal sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Pengertiannya adalah bahwa hal-hal yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan berlaku menyeluruh bagi semua perusahaan dengan standar minimal. Sekalipun demikian, perusahaan dapat menerapkan standar yang lebih tinggi daripada yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.
2. Hak dan kewajiban yang sifatnya mikro kondisional dalam pengertian bahwa standar yang hanya diberlakukan bagi perusahaan secara individual telah sesuai dengan kondisi perusahaan yang bersangkutan. Kelompok yang kedua ini dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu: (a) pengaturan yang berlaku bagi pekerja/buruh secara perorangan dalam bentuk perjanjian kerja perorangan; (b) pengaturan yang berlaku secara kolektif dalam bentuk Peraturan Perusahaan (PP) atau Perjanjian Kerja Bersama (PKB).

Dalam konteks hubungan industrial, pengaturan hak dan kewajiban ini lebih ditekankan pada penggunaan PKB daripada PP. Hal ini karena ketika PKB disusun serikat pekerja/buruh yang mewakili para pekerja/buruh juga berperan secara aktif dalam melakukan perundingan dengan pihak pengusaha.

#### SARANA UTAMA PELAKSANAAN HUBUNGAN INDUSTRIAL

Untuk mencapai tujuan utama pengaturan hubungan industrial, diperlukan beberapa sarana untuk melaksanakan hubungan industrial, yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan yang merupakan standar minimal yang harus ditaati;
2. Perjanjian Kerja Bersama (PKB) yang merupakan syarat kerja yang dirumuskan melalui perundingan antara serikat pekerja/buruh dengan pengusaha. Jadi untuk menyusun PKB perlu adanya serikat pekerja/buruh di perusahaan ybs;

3. *Labor Unions* both at the enterprise level and at higher levels, even at the national level, to permit the formation of a Tripartite Industrial Relations Institute. This institution will act as a vehicle for dialogue to provide input, as well as to anticipate and solve industrial relations problems;
4. A *Bipartite Industrial Relations Institute* as a means to promote consultation and communication on various issues between employers and employees at the enterprise level. This body is not intended as a substitute for negotiations between labor unions and employers;
5. *Internal Enterprise Regulations* to regulate work conditions as formulated by the enterprise;
6. *Education on Industrial Relations* as a means of promoting better understanding of industrial relations issues among employees, labor unions, employers and/or enterprise management;
7. *Industrial Dispute Resolution Mechanisms* including guidelines to resolve disputes between employees or their unions and employers.

In addition, there are other support mechanisms to facilitate and promote good working relationships between employers and employees, for example, employee-operated cooperatives and joint social events such as sporting and cultural activities. ■ (Suwarto\*)

\* Suwarto is the Head of the Indonesian Industrial Relations Association. He is the former Director General of the Development and Monitoring Division (1993-1997) and the former General Secretary (1997-1999) of the Ministry of Manpower.

3. *Serikat pekerja/buruh di tingkat perusahaan dan di tingkat yang lebih tinggi, bahkan juga di tingkat nasional untuk memungkinkan dibentuknya Lembaga Kerja Sama Tripartit sebagai wadah dialog untuk memberi masukan, mengantisipasi, dan memecahkan permasalahan hubungan industrial;*
4. *Lembaga Kerja Sama Bipartit, sebagai sarana untuk konsultasi dan komunikasi mengenai berbagai isu antara pekerja dan pengusaha di tingkat perusahaan. Lembaga ini tidak mengambil-alih peranan perundingan antara serikat pekerja/buruh dengan pengusaha;*
5. *Peraturan Perusahaan (PP) yang mengatur syarat kerja yang dibuat oleh perusahaan;*
6. *Pendidikan Hubungan Industrial, sebagai sarana untuk memberikan pemahaman tentang hubungan industrial, baik bagi pekerja/buruh, serikat pekerja/buruh, pengusaha atau manajemen perusahaan;*
7. *Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Industrial, sebagai pedoman apabila terjadi perselisihan antara pekerja/buruh atau organisasinya dengan pengusaha.*

Di samping itu masih ada sarana penunjang lain guna mengembangkan kebersamaan yang baik antara pekerja dan pengusaha, misalnya koperasi pekerja yang dikelola pekerja, kegiatan sosial bersama seperti kegiatan olah-raga dan kesenian. ■ (Suwarto\*)

\* Penulis adalah Ketua Asosiasi Hubungan Industrial Indonesia. Penulis adalah juga mantan Direktur Jenderal Binawas (1993-1997) dan Sekretaris Jenderal (1997-1999) pada Departemen Tenaga Kerja RI.

Labor unions provide a channel for workers to voice their grievances, resolve industrial disputes and improve negotiation methods.

Serikat pekerja menyediakan saluran bagi para pekerja untuk menyampaikan keluhan, mencari solusi perselisihan hubungan industri serta memperbaiki metode negosiasi

# PUBLIC ACCOUNTABILITY AND NGOS: ISSUES AND IMPLEMENTATION

## *Akuntabilitas Publik dan Ornop: Isu dan Pelaksanaannya*

On the 14 November 2001, SMERU together with the Duta Wacana Christian University (UKDW), Yogyakarta, held a workshop on "Public Accountability and NGOs: Issues and Implementation" in Yogyakarta, with financial support from the Friedrich Ebert Stiftung (FES). The workshop was an attempt to enrich the discourse on public accountability among those NGOs concerned with the democratization process in Indonesia. Eighty participants attended, the majority representing NGOs from all over Java, as well as others from government offices in Yogyakarta, higher education institutions in Yogyakarta and Semarang, as well as the local press.

The first speaker, Alimaturahim from the Kendari Community Forum, in his working paper "Managing Accountable Development: The Experiences of NGOs in the Field", noted that in order to achieve sustainable development, there must be an effort to provide political satisfaction to four key groups: the community, government, funding institutions, and NGOs. In return, these four groups must give a full account of their activities so that they can be considered to have fulfilled the requirements of accountability. Specifically, accountable instruments of development management are required. Such instruments must be based on three basic principles: community involvement, transparency, and control over resources by those who are the intended beneficiaries of development.

In his presentation "NGO Public Accountability", Teten Masduki from Indonesian Corruption Watch suggested that there has been an astonishing growth in the number of NGOs over the last five years. This has been due in part to more lenient rules of establishment, but also to the requirements of international funding agencies that civil society must be involved in all development projects that they are supporting. Unfortunately, "NGOs" -that were previously regarded as the agents of social change- are now



Transparency and accountability are not just political demands  
*Transparansi dan akuntabilitas tidak hanya merupakan tuntutan politis semata*

Pada tanggal 14 November 2001 dengan dukungan dana dari Friedrich Ebert Stiftung (FES) Jakarta dan bekerja sama dengan Universitas Kristen Duta Wacana (UKDW) Yogyakarta, SMERU mengadakan lokakarya "Akuntabilitas Publik dan Ornop: Isu dan Pelaksanaannya" di Yogyakarta. Tujuan lokakarya ini adalah untuk memperkaya wacana mengenai akuntabilitas publik di antara sesama Ornop yang mempunyai kepedulian pada proses demokrasi di Indonesia. Lokakarya dihadiri 80 peserta, sebagian besar dari Ornop di Jawa, juga aparat pemerintah daerah Propinsi DI Yogyakarta, perguruan tinggi di Yogyakarta dan Semarang, serta pers lokal.

Pembicara pertama Alimaturahim dari Formas Kendari dengan kertas kerja "Pengelolaan Pembangunan yang Akuntabel: Pengalaman Ornop di Lapangan" mengatakan bahwa untuk mencapai kelestarian pembangunan diperlukan upaya untuk memberi kepuasan politik kepada empat kelompok yang terkait: masyarakat, pemerintah, lembaga dana, dan Ornop dengan cara melibatkan kelompok-kelompok itu dalam kegiatan pembangunan. Tetapi, sebaliknya keempat kelompok itu harus memberikan pertanggungjawabannya secara substansial agar dapat disebut telah memenuhi akuntabilitas. Secara spesifik diperlukan instrumen pengelolaan pembangunan yang akuntabel. Instrumen tersebut harus bertumpu kepada tiga prinsip dasar, yaitu: keterlibatan, transparansi dan kontrol sumber daya oleh kelompok sasaran.

Teten Masduki dari Indonesian Corruption Watch (ICW) dengan topik "Public Accountability Ornop" mengemukakan bahwa dalam lima tahun terakhir ini pertumbuhan jumlah Ornop sangat menakutkan. Selain persyaratan pembentukannya mudah, juga karena lembaga dana internasional mensyaratkan keterlibatan masyarakat sipil dalam setiap proyek pembangunan yang mereka danai. Sayang, kini predikat Ornop sebagai agen perubahan sosial mulai dinodai antara lain oleh sikap partisan, korupsi, pemerasan, orientasi pada keuntungan atau proyek.

beginning to be stained by partisan attitudes, corruption, extortion, and an orientation towards profit or projects. The genuine NGO community feels that their reputation has been damaged by the behavior of these bogus NGOs. In addition, currently the genuine NGO community does not have the mechanisms needed to enforce a code of conduct that might serve as an ethical guide to behavior and practice on these NGOs.

The community is now demanding that NGOs become more 'open', democratic, and honest in the way they manage their organizations. These demands are perfectly understandable because the legitimacy of NGOs depends upon community trust. NGO public accountability is extremely important for all those NGOs claiming to serve the community or to be acting as facilitators of community interests. Teten Masduki put forward twelve specific questions that might be used as a way of examining the extent of NGO public accountability within the community and of determining whether mechanisms to ensure such accountability are already in place. These included questioning whether relevant information on organizational performance (such as financial statements and activity reports) are being delivered to the community in an accurate, timely, clear and consistent fashion.

Finally, Hendardi from the Indonesian Legal Aid Association (PBHI) in his paper "Transparency and Accountability in the Modern Democratic State" stated that following the fall of the New Order, the concepts "transparency" and "public accountability" have begun to be used widely in our system of state affairs. The community has become increasingly involved in the active control of state officials in charge of administering these affairs. The 1998 wave of reform opened up the political arena, making it more accessible to the community. Within a modern democratic state, community monitoring of state affairs will only progress effectively if government programs and policies are presented in a transparent manner. Consequently, the community should directly demand the public accountability of state officials, for example through the operation of a free press and the development of public opinion. ■ (Hariyanti, NGO Partnership)

The seminar proceedings have been published and distributed to all workshop participants. Any interested readers may also request a copy by contacting Mona at SMERU or by accessing the SMERU website ([www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)).

Prosiding seminar telah disusun dan dibagikan kepada para peserta lokakarya. Pembaca yang berminat memperoleh prosiding ini silahkan menghubungi Sdri. Mona di SMERU atau membuka website kami ([www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)).



The principles of good governance should also be applicable to the NGOs themselves

*Prinsip tata pemerintahan yang baik juga perlu diterapkan oleh LSM pada dirinya sendiri*

Komunitas Ornop sejati merasa dirugikan oleh kelakuan Ornop "gadungan" ini. Malangnya, hingga kini komunitas Ornop belum memiliki mekanisme untuk melaksanakan code of conduct yang mengatur etika dan perilaku Ornop.

Kini masyarakat menuntut kalangan Ornop agar lebih terbuka, demokratis, dan jujur dalam mengelola organisasinya. Tuntutan ini sangat wajar karena legitimasi Ornop terletak pada kepercayaan masyarakat. Ornop mengklaim bekerja atas nama rakyat atau sebagai fasilitator kepentingan rakyat, karena itu akuntabilitas publik dari pihak Ornop sangat penting. Teten Masduki mengajukan 12 pertanyaan untuk menguji sejauh mana sistem akuntabilitas Ornop terhadap masyarakat dan untuk menentukan apakah mekanismenya sudah ada. Pertanyaannya antara lain adalah apakah ada pelaporan kepada masyarakat mengenai informasi yang terkait dengan kinerja organisasi (keuangan dan kegiatan) secara akurat, tepat waktu, jelas, dan konsisten.

Akhirnya, Hendardi dari PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia) dengan makalah "Transparansi dan Akuntabilitas dalam Negara Demokrasi Modern" mengatakan bahwa setelah Orde Baru runtuh, kosa kata "transparansi" dan "akuntabilitas publik" mulai dikenal dalam sistem kenegaraan kita. Masyarakat mulai turut aktif mengontrol pejabat penyelenggara negara. Gelombang reformasi tahun 1998 membuka ruang kekuasaan negara, sehingga kini dapat diakses oleh masyarakat. Di dalam paham negara demokrasi modern, kontrol rakyat terhadap penyelenggaraan negara hanya dapat berjalan efektif bila program dan kebijakan pemerintah dipaparkan secara transparan. Dengan demikian rakyat dapat secara langsung dan nyata menuntut pertanggungjawaban atau akuntabilitas publik para penyelenggara negara, misalnya melalui pemberitaan pers yang bebas dan pembentukan opini publik. ■