

APAKAH DAMPAK KRISIS KEUANGAN GLOBAL BAGI PEKERJA?

Fleksibilitas vs. Perlindungan:

Sebuah Studi Kasus tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Subkontrak di Bekasi, Indonesia

I. Latar Belakang

Dampak krisis keuangan global (KKG) di Indonesia mulai dirasakan ketika pertumbuhan ekonomi menurun tajam pada akhir 2008. Meskipun perekonomian Indonesia tetap menunjukkan daya tahan terhadap krisis yang terjadi dibandingkan dengan negara-negara tetangganya—ditandai dengan pertumbuhan GDP sebesar 4,4% pada kuartal pertama 2009, kami menemukan terjadinya penyusutan cepat pada volume perdagangan, penurunan ekspor dalam jumlah besar, dan kemerosotan harga komoditas utama. Penurunan terbesar terjadi pada industri manufaktur (tekstil-kulit-alas kaki, kayu, dan produk kayu) serta industri perdagangan, hotel, dan restoran (di tingkat pengecer dan pemborong). Pertumbuhan di sektor-sektor tersebut menyusut hingga ke titik terendah pada pertengahan kuartal ketiga 2009.

Untuk memperoleh gambaran mikro mengenai bagaimana KKG menyebar serta bagaimana dampaknya pada sektor manufaktur di tingkat masyarakat dan rumah tangga, SMERU mengadakan kajian kualitatif terhadap sebuah masyarakat perkotaan yang tinggal di dekat kawasan industri utama di Kabupaten Bekasi. Gambaran makro mengenai dampak krisis didapat melalui kajian kuantitatif dengan menggunakan data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) sebelum dan sesudah terjadinya KKG yang dilakukan oleh mitra penelitian dari Institute of Development Studies (IDS), Universitas Sussex, Inggris. Catatan kebijakan ini memanfaatkan kedua kajian untuk memberi masukan kebijakan terutama yang berkaitan dengan dampak KKG pada pasar tenaga kerja.

II. Temuan Utama: Realitas Kontrak Buruh di Bekasi

Data yang digunakan untuk kajian kuantitatif diambil dari tiga gelombang Sakernas: Februari 2008, Agustus 2008, dan



Februari 2009. Periode antara gelombang pertama dan kedua menandai mulai meningkatnya KKG ditengah-tengah krisis pangan dunia. KKG sendiri menerpa Indonesia di antara gelombang kedua dan ketiga Sakernas. Kuesioner Sakernas dirancang untuk keperluan pengumpulan data tenaga kerja berusia sepuluh tahun ke atas. Rumah tangga dijadikan sampel jika mereka tinggal di sebuah bangunan fisik dan merupakan satu keluarga yang tinggal bersama, individu yang menyewa sebuah kamar, atau sekelompok orang berjumlah kurang dari sepuluh yang menyewa sebuah rumah.

Dari data tersebut, kami menemukan bahwa Indonesia berhasil mengatasi krisis dengan cukup baik. Tercatat hanya sedikit terjadi perubahan pada tingkat putus sekolah atau kehadiran, kecuali untuk siswa yang lebih muda di mana tingkat putus sekolah merosot dan tingkat kehadiran meningkat. Sebagian besar partisipasi angkatan kerja juga tidak berubah. Tingkat pengangguran meningkat di kalangan kaum muda, tetapi merosot di kalangan buruh di atas 25 tahun. Perubahan yang dialami pekerja perempuan sama dengan yang dialami pekerja laki-laki dan tidak terdapat pergeseran sektoral yang besar dalam hal ketenagakerjaan. Temuan paling mengejutkan adalah peningkatan yang signifikan dan besar pada upah riil bagi karyawan selama periode krisis keuangan, meskipun hal ini tidak dialami oleh pekerja di luar sektor formal (Neil McCulloch dan Amit Grover, 2010).

APAKAH DAMPAK KRISIS KEUANGAN GLOBAL BAGI PEKERJA?

Kunjungan berulang¹ untuk kajian kualitatif memberikan hasil yang kurang lebih serupa dengan hasil kajian kuantitatif, terutama minimnya dampak pada pendidikan dan partisipasi dalam angkatan kerja terutama untuk tenaga kerja permanen. Namun, penelitian kualitatif ini memberikan bukti yang lebih mendalam, terutama tentang dampak krisis terhadap pekerja subkontrak. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif-partisipatif dengan melakukan serangkaian diskusi dengan orang-orang yang bekerja (atau pernah bekerja) di kawasan industri Bekasi, serta berbagai perusahaan manufaktur dan perusahaan penyedia jasa pekerja (subkontrak), kami mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana praktik-praktik penggunaan tenaga kerja dijalankan selama ini dan bagaimana dampaknya terhadap perusahaan dan pekerja, khususnya, selama krisis.

Akibat KKG, pada awal 2009, produksi pada kebanyakan industri elektronik dan otomotif di kawasan industri Bekasi melambat secara substansial. Hal ini khususnya memengaruhi pekerja subkontrak pada kedua industri tersebut yang kebanyakan buruh migran muda yang mengalami pemutusan kontrak saat itu juga (bahkan sebelum habis masa kontraknya), penghentian perpanjangan kontrak, dan pengurangan jam kerja dan lembur. Beberapa pekerja migran tersebut meninggalkan kawasan industri untuk kembali ke daerah asal atau mencari kerja di daerah lain, tetapi ada juga yang tetap tinggal, sambil berharap situasi dapat segera membaik. Pada Agustus 2009, keadaan berangsur pulih; beberapa industri memanggil kembali pekerja lama yang diputus kontraknya serta merekrut pekerja baru. Selain itu, terdapat beberapa industri baru yang mulai memproduksi sehingga menyediakan kesempatan kerja kepada 6.000 pekerja baru yang kebanyakan perempuan muda. Pemulihan terus terjadi hingga akhir 2009 dan awal 2010. Ada lebih banyak penempatan tenaga kerja, dan jumlah dan frekuensi PHK menurun, serta beberapa perusahaan mulai memberlakukan jam kerja normal dan lembur. Namun, masalah yang dihadapi oleh pekerja subkontrak tetap sama. Dalam beberapa kasus, mereka sekarang menghadapi kondisi kerja yang lebih sulit dan berbahaya, dengan posisi tawar yang lebih lemah untuk mendapatkan kondisi kerja yang lebih baik. Selain KKG sebagai penyebabnya, sebagian besar masalah yang mereka hadapi berkaitan dengan UU Ketenagakerjaan No. 13/2003 dan keprihatinan berkepanjangan terkait pelaksanaannya.

Undang-undang yang mengatur penggunaan tenaga kerja subkontrak telah memberikan fleksibilitas kepada perusahaan untuk melakukan perampingan secara cepat ketika menghadapi krisis. Hasil wawancara kami menegaskan, menurut perspektif perusahaan, pentingnya memiliki fleksibilitas untuk mengurangi jumlah angkatan kerja mereka. Kebanyakan perusahaan besar mempekerjakan pekerja kontrak dalam jumlah besar, baik secara langsung

maupun tidak langsung melalui lembaga-lembaga penyalur tenaga kerja (LPTK). Sebagai contoh, sebuah perusahaan Jepang di sektor otomotif mempekerjakan 850 karyawan pada akhir 2008, tetapi lebih dari 200 di antaranya adalah pekerja subkontrak. Semua pekerja subkontrak tersebut, pada saat terjadi krisis, telah diberhentikan. Selain itu, sebuah perusahaan elektronik besar telah mengubah rasio pekerja tetap dan pekerja subkontraknya dari 70:30 ke 50:50. Jadi, keberadaan pekerja subkontrak telah memungkinkan perusahaan untuk mengurangi biaya produksi secara substansial ketika dihadapkan dengan penurunan permintaan secara dramatis dari luar negeri.

Hampir semua perusahaan telah mengurangi atau menghilangkan jam lembur dan mengurangi jumlah shift (giliran kerja). Perusahaan lain mengurangi pengeluaran untuk insentif (misalnya transportasi, makanan, perawatan kesehatan) yang sebelumnya diberikan kepada pekerja. Pengurangan ini berdampak besar pada pekerja. Misalnya, pada sebuah perusahaan di sektor otomotif, gaji pokok karyawan baru adalah Rp1–1,5 juta per bulan, tetapi dengan ditambah lembur bulanan, gaji yang mereka terima sebelum krisis berkisar antara Rp4–4,5 juta. Dengan demikian, penghapusan jam lembur mengurangi gaji mereka dalam jumlah besar.

Berbagai perusahaan secara rutin merotasi pekerja untuk menghindari keharusan mengangkat mereka menjadi pekerja tetap. Untuk menghindari keharusan mengangkat pekerja tetap, perusahaan mempekerjakan karyawan melalui perusahaan penyedia tenaga kerja subkontrak. Dengan demikian, perusahaan dapat menugaskan para pekerja tersebut untuk melakukan pekerjaan “non-inti” selama dua tahun. Perusahaan tersebut kemudian sering mengubah status pekerja dari pekerja subkontrak menjadi pekerja kontrak yang terikat secara langsung oleh perusahaan. Perusahaan, sesuai dengan hukum yang berlaku, dapat memanfaatkan tenaga mereka sebagai pekerja kontrak selama dua tahun berikutnya. Setelah itu, perusahaan tidak memperpanjang kontrak mereka untuk menghindari mengangkat mereka sebagai pekerja permanen. Dalam banyak kasus, mereka kembali bekerja di perusahaan penyedia pekerja subkontrak. Namun, untuk menghindari kesan adanya pelanggaran hukum, para pekerja terkadang dimasukkan ke perusahaan yang berbeda untuk beberapa waktu lamanya sebelum kembali bekerja di perusahaan sebelumnya; atau nama mereka dapat diubah sedemikian rupa sehingga nama yang sama tidak muncul dalam data kepegawaian lebih dari sekali. Dengan cara ini, pekerja dapat berulang kali berubah status antara kerja kontrak dan subkontrak selama beberapa tahun tanpa pernah menjadi pekerja tetap.²

¹ Desa tersebut dikunjungi sebanyak empat kali selama 2009-2010 untuk memantau dampak krisis global serta perkembangannya.

² Seorang responden bahkan bercerita bahwa ada dua buah restoran yang “saling bertukar” karyawan tidak tetapnya sehingga kedua restoran tersebut tidak harus mengangkat mereka menjadi karyawan tetap.

Pekerja subkontrak tidak hanya melakukan tugas "non-inti". Banyak perusahaan di kawasan industri Bekasi mempekerjakan ratusan karyawan untuk melakukan tugas perakitan sederhana. Ini jelas kegiatan inti, dalam arti mereka turut andil dalam proses pembuatan produk utama perusahaan. Namun, definisi "kegiatan inti" dalam undang-undang memang tidak jelas sehingga beberapa perusahaan dan perusahaan subkontrak tampaknya mendefinisikan "non-inti" sebagai hanya membuat sebagian kecil dari produk akhir. Karena definisi ini berlaku untuk hampir setiap pekerjaan di jalur perakitan, semua pekerjaan operator atau lini produksi boleh dikerjakan oleh pekerja subkontrak.

Perusahaan sengaja tidak memberi ruang bagi pekerja untuk menggalang kekuatan untuk menjamin tenaga kerja yang patuh pada perusahaan. Yang paling jelas adalah bahwa pekerja bagian produksi harus berusia antara 18 dan 24 tahun. Hasil wawancara kami dengan perusahaan pengguna dan perusahaan penyedia tenaga kerja subkontrak mengonfirmasi bahwa ini dilakukan untuk memastikan bahwa para pekerja tidak memiliki pengalaman terkait kondisi kerja di tempat lain dan, sebagai karyawan yang relatif baru, tidak berani menyampaikan keluhan. Selain itu, perusahaan lebih memilih untuk mempekerjakan pekerja migran dari luar daerah—terutama dari Jawa Tengah—daripada penduduk setempat. Perusahaan beranggapan bahwa pekerja migran lebih giat bekerja dan cenderung jarang menyerah atau absen. Kurang terikatnya para pekerja tersebut dengan lingkungan masyarakat setempat juga membuat mereka cenderung tidak akan terlibat dalam demonstrasi atau penyampaian keluhan.

Pekerja migran terasing dari masyarakat di lingkungan tempat mereka tinggal. Mereka jarang bermasyarakat dan tidak pernah menerima manfaat dari program perlindungan sosial. Namun, di desa yang disurvei, hubungan antara masyarakat lokal dan pekerja migran tampaknya cukup harmonis. Salah satu alasan hubungan baik tersebut mungkin adanya dukungan yang diberikan oleh aparat desa setempat. Hal ini sebagian karena para aparat setempat melihat adanya manfaat terkait kebutuhan akan keberadaan sejumlah besar pekerja migran di desa. Namun, beberapa aparat juga meraup keuntungan finansial dari kehadiran para pekerja migran tersebut karena mereka memiliki sejumlah besar sarana akomodasi sederhana yang disewakan kepada para pekerja migran.

Beberapa perusahaan penyedia tenaga kerja subkontrak mengenakan biaya untuk kontrak kerja. Meskipun banyak perusahaan penyedia tenaga kerja subkontrak menyediakan jasa perekrutan dan layanan pelatihan yang berguna, beberapa di antaranya mengharuskan calon pekerja untuk membayar uang dalam jumlah besar yang tidak dapat dikembalikan untuk mendapatkan pekerjaan. Misalnya, seorang pekerja perempuan yang diwawancarai harus

membayar 1,5 juta rupiah untuk mendapatkan kerja kontrak selama 3 bulan dengan gaji 1,2 juta rupiah per bulan. Kami juga mendengar kasus di mana aparat setempat memungut uang dari pekerja untuk menjamin pekerjaan mereka, selain kasus-kasus di mana preman lokal meminta uang dari pekerja dan kemudian mengancam perusahaan penyedia tenaga kerja subkontrak untuk mencari pekerjaan bagi mereka.

Pekerja subkontrak dan pekerja kontrak tidak memiliki serikat pekerja untuk mewakili mereka dan posisi tawar mereka sangat lemah. Serikat pekerja mewakili pekerja tetap dan mengusahakan kepentingan mereka. Memang, kondisi pekerja tetap jauh lebih baik daripada kondisi pekerja kontrak dan subkontrak. Pekerja tetap tidak akan membela kepentingan pekerja kontrak dan subkontrak karena hal ini dapat menyebabkan berkurangnya tunjangan bagi pekerja tetap. Tidak ada organisasi yang membela kepentingan pekerja kontrak dan subkontrak atau yang bernegosiasi atas nama mereka. Pekerja kontrak yang kami wawancarai takut bahwa mereka akan langsung dipecat jika mereka membentuk atau bergabung dengan asosiasi semacam itu.

III. Pesan Kunci & Rekomendasi Kebijakan

Keberadaan mekanisme penggunaan tenaga kerja subkontrak memberikan fleksibilitas kepada perusahaan untuk melakukan perampangan jumlah tenaga kerja ketika menghadapi penurunan tajam dalam permintaan dan untuk melakukan perekrutan kembali ketika permintaan kembali meningkat, seperti yang mulai terjadi sekarang.

Namun, rotasi pekerja dari berstatus subkontrak menjadi kontrak terbukti tidak bermanfaat dan hanya timbul sebagai akibat kebijakan ketenagakerjaan. Hal ini juga berimbas pada biaya ekonomi karena perusahaan terkadang memberhentikan pekerja yang telah memiliki pengalaman dan keterampilan yang berharga hanya untuk menghindari pengeluaran untuk mengangkat mereka menjadi pekerja permanen. Pada saat yang sama, perusahaan memanfaatkan keleluasaan mereka untuk terus-menerus mengganti pekerja, serta memilih hanya pekerja muda dan pekerja migran,

“penelitian kualitatif ini memberikan bukti yang lebih mendalam terutama tentang dampak krisis terhadap pekerja kontrak dan subkontrak.”

LEMBAGA PENELITIAN **SMERU** RESEARCH INSTITUTE

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga penelitian 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.

Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330 Indonesia
Phone: 6221-3193 6336;
Fax: 6221-3193 0850
e-mail: smeru@smeru.or.id;
website: www.smeru.or.id

IDS Institute of Development Studies

Institute of Development Studies (IDS) adalah sebuah lembaga amal dunia terkemuka di bidang penelitian, pengajaran, dan informasi bagi pembangunan internasional. Visi utama kami adalah dunia yang bebas dari kemiskinan, berkeadilan sosial, dan pertumbuhannya berkelanjutan dan dapat meningkatkan kesejahteraan manusia. Kami berkeyakinan bahwa berbagai pengetahuan hasil penelitian dapat mendorong terjadinya perubahan yang menjadi syarat terwujudnya visi tersebut.

Institute of Development Studies at
the University of Sussex Brighton
BN1 9RE UK
Phone: +44 (0) 1273 606261
Fax: + 44 (0) 1273 621202
e-mail: ids@ids.ac.uk
website: www.ids.ac.uk

Penghargaan

Catatan kebijakan ditulis oleh Rizki Fillaili (Lembaga Penelitian SMERU) dan Neil McCulloch (IDS-UK)
Editor: Mukti Mulyana, Budhi Adrianto

Untuk catatan kebijakan lainnya, tersedia di:
www.smeru.or.id &
www.ids.ac.uk

sebagai cara untuk memastikan bahwa pekerja tidak akan menuntut kondisi kerja yang lebih baik. Ini jelas tidak adil dan diskriminatif.

Dua perubahan kebijakan tenaga kerja bisa memberikan kepada perusahaan fleksibilitas yang mereka butuhkan dan juga meningkatkan perlindungan bagi sebagian besar pekerja:

1. Hapuskan perbedaan antara pekerjaan tetap dan tidak tetap.

Rotasi status kerja antara sebagai pekerja kontrak dan subkontrak hanya dimungkinkan terjadi karena perusahaan ingin menghindari pengeluaran tinggi akibat memberikan tunjangan untuk pekerja, kondisi ketenagakerjaan yang tidak fleksibel, dan pemberian pesangon dalam jumlah besar; ketiganya terkait dengan status pekerja sebagai pekerja permanen. Namun, para pekerja sangat bervariasi, baik dalam hal upah dan tunjangan yang mereka terima maupun dalam hal daya tahan mereka dalam menghadapi ketidakpastian keberlanjutan pekerjaan mereka. Sebagai contoh, pekerja muda mungkin jauh lebih bersedia untuk menerima pekerjaan yang bersifat sementara atau tidak pasti keberlanjutannya daripada pekerja lebih tua yang memiliki tanggungan keluarga. Oleh karena itu, masuk akal jika perusahaan dibolehkan untuk membuat kontrak kerja sesuai dengan kebutuhan. Jika perbedaan antara status pekerja tetap dan tidak tetap dihapuskan, perusahaan dapat menawarkan berbagai kontrak dengan masa kontrak kerja dan paket tunjangan yang berbeda berdasarkan kebutuhan mereka akan keterampilan dan pengalaman yang berbeda. Pada saat yang sama, dalam semua kontrak kerja, baik jangka pendek dan jangka panjang, tercantum pemberian uang pesangon yang besarnya proporsional terhadap masa kerja dan terakumulasi melalui iuran bulanan wajib dari perusahaan dan pekerja, seperti halnya skema jaminan sosial dasar lain yang tersedia.

2. Berlakukan sistem perwakilan tenaga kerja di tingkat pabrik yang bersifat wajib bagi semua pekerja.

Kekhawatiran utama terkait penghapusan perbedaan antara status pekerja tetap dan kontrak adalah bahwa perusahaan akan membuat semua kontrak menjadi kontrak jangka pendek dengan tunjangan yang minim. Kebutuhan untuk mempertahankan pekerja terampil di tengah pasar

kerja yang kompetitif membuat hal tersebut kecil kemungkinannya untuk terjadi pada pekerja upah kelompok atas. Namun, sangatlah mungkin bagi perusahaan untuk terus memanfaatkan posisi tawar pekerja upah kelompok bawah yang lemah. Sistem perwakilan tenaga kerja yang bersifat wajib dapat mengatasi hal ini dengan menyediakan mekanisme koordinasi yang dimandatkan secara hukum bagi semua pekerja untuk mendorong peningkatan gaji dan kondisi kerja sesuai dengan kinerja pabrik.

Perubahan-perubahan ini membutuhkan perubahan besar dalam pola pikir perusahaan maupun pekerja. Namun, berbagai perubahan ini juga dapat membantu mengakhiri perlakuan diskriminatif terhadap pekerja dan meningkatkan gaji dan kondisi kerja sebagian besar pekerja, sementara di lain pihak masih memberikan kepada perusahaan fleksibilitas yang mereka butuhkan untuk menghadapi permintaan yang kerap berubah.

Selain itu, harus ada sistem pemantauan dan penegakan hukum yang efektif, terutama terkait praktik-praktik perusahaan penyedia jasa pekerja subkontrak yang ada, dengan memberikan sanksi untuk setiap pelanggaran. Hal ini dapat dilakukan melalui revitalisasi peran pemerintah dalam memantau proses perekrutan tenaga kerja subkontrak.

Para pekerja kontrak juga harus berpartisipasi dalam program jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) dan hanya mempunyai satu nomor keanggotaan (meskipun mereka telah bekerja di beberapa perusahaan yang berbeda sebelumnya). Ini akan menjadi jaring pengaman bagi pekerja ketika mengalami pemutusan hubungan kerja terutama di saat krisis.¹¹

