
Kajian UU 11/2020 tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan: Studi pada Regulasi Pengupahan, PHK, dan Pesangon

Fajar B Hirawan¹, Adinova Fauri¹, Henriko Tobing², Muhyiddin*²

¹ CSIS Indonesia

² Pusat Pengembangan Kebijakan Ketenagakerjaan, Kementerian Ketenagakerjaan

*Email Korespondensi: muhyiddin@kemnaker.go.id

Abstrak

Beberapa hal yang menjadi perhatian buruh/pekerja dan pemberi kerja dalam UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pertama, adanya kekhawatiran tentang kemungkinan PHK sepihak karena PHK cukup dilakukan melalui pemberitahuan dari pengusaha tanpa harus didahului dengan perundingan. Meski demikian, penting untuk meluruskan bahwa mekanisme PHK yang disederhanakan bukan bertujuan untuk mendorong PHK sepihak oleh Pemberi Kerja. Dalam Pasal 151 UU Cipta Kerja sudah memberikan dasar para pemangku kepentingan perlu mengupayakan tidak terjadi PHK. Pasal-pasal selanjutnya pun masih memberikan ruang apabila Pekerja tidak terima dengan perlakuan Pemberi Kerja. Mekanisme ini lebih sederhana dengan tetap menghargai, melindungi, dan mendukung pemenuhan hak-hak pekerja. Dengan kata lain, mekanisme ini masih berlandaskan asas keadilan. Kedua, tidak terdapat penjelasan yang memadai mengenai alasan pemangkasan kebijakan pengupahan di UU Cipta Kerja padahal hal ini dianggap relevan bagi Pekerja. Revisi dalam kebijakan pengupahan termasuk dalam upaya reformasi pesangon yang tidak lepas dari upaya penguatan fungsi pesangon sebagai perangkat manajemen risiko, seperti risiko kehilangan pekerjaan. Hal ini diperlukan studi empiris yang melihat apakah angka pengali sebagaimana tercantum dalam aturan turunan UU Cipta Kerja, yakni PP No. 35 Tahun 2021 adalah level yang ideal (atau sesuai dengan kemampuan Pemberi Kerja). Ketiga, tidak dapat dipungkiri bahwa implementasi pesangon pun tidak luput dari perhatian Serikat Pekerja. Misalnya, kaum buruh/pekerja keberatan apabila dikatakan pesangon mudah diterima. Menurut mereka ini sering kali menjadi sengketa di Pengadilan Hubungan Industrial (PHI). Oleh karena itu, keberhasilan efektivitas implementasi kebijakan pesangon yang baru mensyaratkan adanya penguatan sistem jaminan sosial. Terkait ini, ada beberapa catatan terhadap implementasi. Misalnya, memastikan kesesuaian data BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan agar pekerja/buruh tidak kesulitan dalam mencairkan Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP).

Kata Kunci: perlindungan sosial, kontribusi sosial, cakupan kepesertaan, keberlanjutan.

1. Pendahuluan

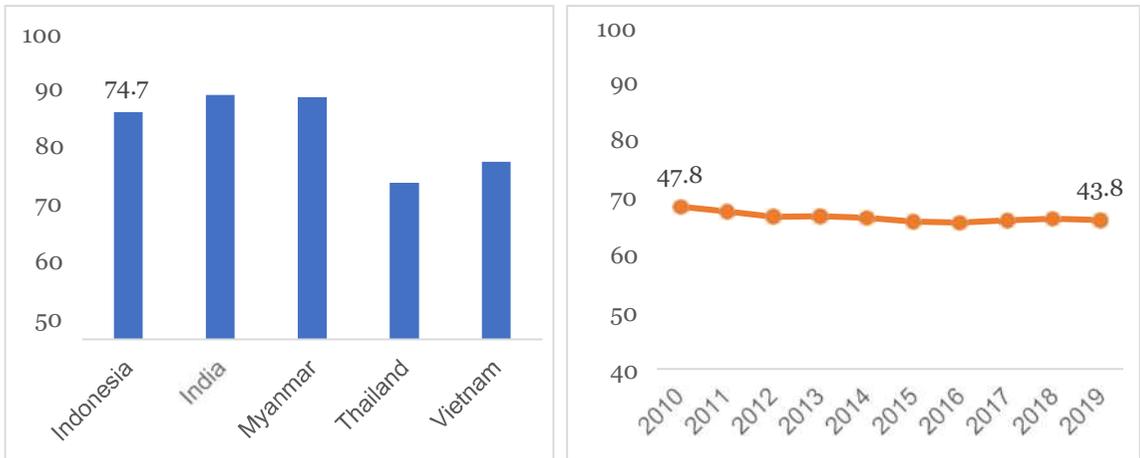
Reformasi kebijakan ekonomi telah menjadi suatu keniscayaan bagi Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sehingga tidak kehilangan momentum bonus demografi. Pertumbuhan ekonomi Indonesia sebelum masa pandemi COVID-19 sebenarnya dianggap sudah cukup stabil, yaitu pada kisaran rata-rata pertumbuhan 5,03% pada periode 2015-2019 (Firdaus et al., 2020). Namun, beberapa pengamat menyatakan bahwa Indonesia membutuhkan pertumbuhan yang lebih tinggi (kisaran 7% *yoy*), sehingga bonus demografi atau kondisi di mana proporsi pekerja muda yang lebih besar dari usia tua dapat dimanfaatkan dengan maksimal. Dengan pemanfaatan bonus demografi tersebut, diharapkan dapat membuat Indonesia naik kelas menjadi negara maju.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan reformasi ekonomi adalah dengan menggunakan metode *omnibus* melalui UU Cipta Kerja. Dengan mengusung asas kemudahan berusaha dan kepastian hukum, UU Cipta Kerja memiliki tujuan untuk meningkatkan arus investasi serta membuka lapangan kerja baru. Melalui UU Cipta Kerja tersebut, diharapkan Indonesia dapat mengurangi hambatan-hambatan investasi dan meningkatkan kepastian berusaha. Studi ini akan membahas secara lebih jauh upaya reformasi kebijakan ketenagakerjaan melalui UU Cipta Kerja, secara khususnya adalah isu pengupahan dan pemutusan hubungan kerja, sebagai salah satu isu yang cukup krusial dalam mendukung reformasi ekonomi Indonesia dan memang mendapat perhatian lebih dari publik.

2. Hasil dan Pembahasan

2.1. Permasalahan Sektor Ketenagakerjaan dan Analisis Perbandingan Internasional

Kualitas lapangan kerja di Indonesia masih dapat dikatakan kurang berkualitas, jika dibandingkan dengan beberapa negara di Asia. Hal ini terlihat dari proporsi pekerja di sektor informal yang mencapai hampir 75%, lebih tinggi dibandingkan Thailand dan Vietnam. Sektor informal tidak memberikan jaminan sosial yang baik serta cenderung memiliki upah yang lebih rendah dibanding sektor formal. Apabila dilihat berdasarkan tren dari tahun 2010 hingga 2019, penurunan pekerja informal sektor non-pertanian cenderung stagnan. Selain itu, struktur usaha di Indonesia yang didominasi oleh UMKM juga sangat berperan mengingat dominasi UMKM dalam perekonomian Indonesia yang mencakup 99% unit usaha dan 97% tenaga kerja di Indonesia.



Gambar 1. Proporsi Pekerja Sektor Informal di Indonesia*

Sumber: World Development Indicators, Badan Pusat Statistik. (*Terdapat perbedaan metode perhitungan)

Stagnasi dalam sektor manufaktur juga menjadi salah satu penyebab masalah dalam penciptaan lapangan kerja yang berkualitas. Sebelum krisis tahun 1997-1998, sektor ini merupakan sektor andalan yang menjadi tumpuan perekonomian Indonesia sebagai penyerap tenaga kerja. Namun setelah krisis, sektor ini cenderung stagnan akibat beberapa hal. Salah satu penyebabnya adalah pasar tenaga kerja yang tidak fleksibel yang dicirikan dengan tingginya biaya *hiring* dan *firing*. Oleh sebab itu, investasi langsung luar negeri yang masuk ke sektor ini juga tidak setinggi laju pertumbuhan di sektor lainnya.

Sebelum krisis 1997-1998, pasar tenaga kerja Indonesia sejalan dengan tren dan karakteristik pasar tenaga kerja di Asia, yaitu pertumbuhan ekonomi yang relatif cepat yang mampu meningkatkan upah riil. Selain itu, serikat pekerja juga sudah terbentuk walaupun masih di bawah kendali pemerintah. Kebijakan upah minimum juga sudah diatur tetapi pada umumnya di bawah tingkat pasar tenaga kerja sektor formal dan tidak diberlakukan secara sistematis. Oleh sebab itu, UU Ketenagakerjaan memberikan perubahan yang signifikan dalam pasar tenaga kerja Indonesia setelah krisis, terutama terkait dengan ketentuan terkait mempekerjakan dan memecat pekerja (khususnya pembayaran pesangon), kontrak sub-kontrak dan kontrak jangka waktu tetap dan pengaturan upah minimum (Manning & Roesad, 2007).

Betcherman (2012) menjelaskan bahwa pada dasarnya, aturan keamanan kerja mengacu pada jenis kontrak yang diizinkan, kondisi di mana pekerja dapat diberhentikan, dan prosedur pemutusan hubungan kerja (PHK), termasuk persyaratan pesangon. Lebih spesifiknya, tinjauan literatur yang dilakukan Boeri dan Ours (2008) mengidentifikasi komponen utama dalam regulasi perlindungan kerja adalah komponen pajak dan transfer.

Keberadaan regulasi ini memberikan keamanan kerja dan meski adopsi setiap negara berbeda-beda, terdapat kecenderungan relaksasi ketentuan PHK. Keamanan kerja tercipta karena aturan ini membatasi kemampuan pengusaha dalam perekrutan pekerja tidak tetap dan/atau memberikan harga pada pemecatan sehingga PHK menjadi mahal (Betcherman, 2012).

Determinan umum pada adopsi regulasi perlindungan kerja adalah tradisi hukum dan level pembangunan (Botero et al., 2004). Semakin kuat tradisi hukum sipil suatu negara, semakin luas cakupan perlindungan keamanan kerjanya. Adapun untuk tingkat pembangunan, ditemukan hubungan yang konsisten antara pendapatan nasional dan rencana pesangon. Negara berpendapatan rendah cenderung bermurah hati dalam pengaturan pesangon. Misalnya, negara Amerika Latin dan Karibia memiliki rata-rata biaya pesangon yang tiga kali lipat dari negara-negara OECD (Heckman and Pages, 2004). Seiring dengan meningkatnya pendapatan nasional, besaran rencana pesangon yang diamanatkan pun menurun. Tren konvergensi ini didukung oleh temuan yang mengindikasikan bahwa sebagian besar negara melakukan reformasi regulasi yang merelaksasi ketentuan pemecatan sejak tahun 2008 dan pelonggaran perlindungan bahkan telah berlangsung sejak 1990-an (OECD, 2004; OECD, 2006; ILO, 2012).

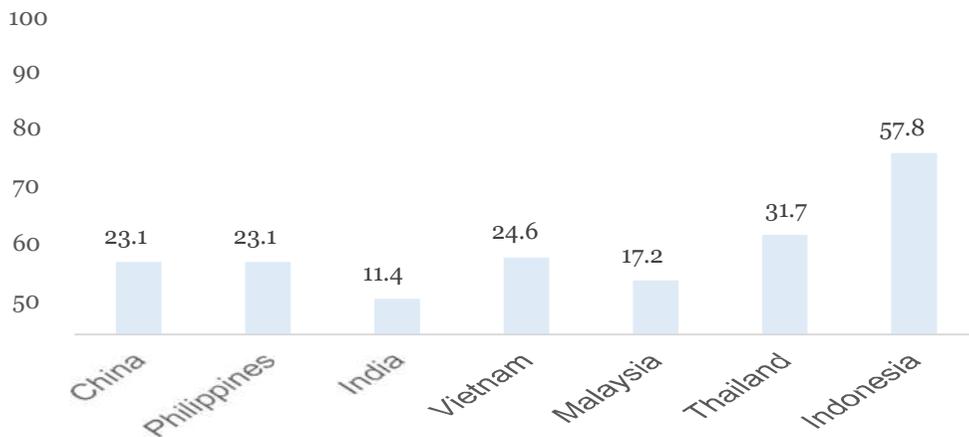
Perkembangan regulasi keamanan kerja sesuai dengan perannya sebagai titik tengah untuk kepentingan pekerja dan pemberi kerja. OECD (2004) menjelaskan bahwa ada dua alasan Pemerintah memperkenalkan aturan ini. Pertama, untuk menyediakan asuransi bagi pekerja terhadap ketidakpastian kehilangan pekerjaan. Kedua, untuk memastikan bahwa pemberi kerja memenuhi beberapa tanggung jawab sosial atau dengan kata lain menjamin beberapa komitmen kepada karyawan. Aspek aturan yang cukup kontroversial di Indonesia adalah pesangon. Boeri (2016) membahas rasionalitas diperlukannya pembayaran pesangon yang mengacu pada menghindari moral hazard, penghindaran risiko, dan rigiditas upah. Lebih tepatnya, pesangon penting karena, pertama, pesangon yang dibayarkan kepada pekerja yang tidak lalai yang dipecat bertindak sebagai perangkat komitmen terhadap kebijakan ketenagakerjaan. Kedua, pesangon melindungi pekerja dari risiko pasar tenaga kerja yang tidak dapat diasuransikan, seperti halnya tunjangan pengangguran. Ketiga, pesangon mencegah realokasi pekerjaan yang berlebihan akibat rigiditas upah.

Dalam memahami kondisi ketenagakerjaan, perhatian pada aturan perlindungan keamanan kerja tidak bisa dipisahkan dari observasi pada sistem tunjangan pengangguran (*unemployment benefit* atau UB). Pasalnya, keduanya terkait dengan resiko pengangguran (Boeri & Van Ours, 2008). Aturan keamanan kerja hanya melindungi mereka yang sudah memiliki pekerjaan. Sedangkan tunjangan pengangguran juga melindungi para penganggur (setidaknya mereka yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya). Aturan ini mengecualikan beberapa bentuk pekerjaan seperti pekerjaan kontrak sementara dan sektor informal di mana biasanya ini menjadi konsekuensi yang terjadi di negara-negara dengan rezim regulasi keamanan kerja yang ketat untuk pekerja permanen.

2.2. Konteks Pesangon pada Kebijakan di Indonesia

Kebijakan pesangon yang diterapkan di Indonesia pada saat ini menyebabkan biaya pemutusan kontrak kerja (*firing cost*) di Indonesia menjadi sangat tinggi. Gambar 2 menunjukkan secara rata-rata, perusahaan di Indonesia perlu membayarkan 58 minggu gaji tenaga kerja ketika terjadi pemutusan kontrak, sedangkan di perusahaan di Tiongkok atau Vietnam hanya membayar 23-24 minggu gaji. Kebijakan pesangon yang restriktif tersebut tidak hanya berdampak pada peningkatan biaya yang dibebankan kepada perusahaan, tetapi juga menimbulkan kesulitan bagi

perusahaan dalam melakukan penyesuaian/pemindahan tenaga kerja. Hal inilah berkontribusi pada tingginya biaya *hiring* dan *firing* di Indonesia.



Gambar 2. Perbandingan *Severance Payment* Antar Negara (Minggu Gaji)
 Sumber: World Bank (2018)

Biaya pemutusan kerja yang mahal dapat memengaruhi strategi perekrutan yang dilakukan oleh perusahaan. Peraturan tentang pesangon yang tertuang dalam UU Ketenagakerjaan Indonesia No. 13 Tahun 2003 dianggap menjadi disinsentif bagi pengusaha untuk mempekerjakan pekerja secara permanen. Dengan kata lain, perusahaan cenderung memilih untuk mempekerjakan karyawan dengan kontrak jangka pendek untuk menghindari ketentuan tentang pesangon yang relatif mahal dibandingkan dengan negara-negara lain di ASEAN, ASEAN Briefing (2018) dan Thomson Reuters (2021).

Keputusan perusahaan dalam aspek sumber daya manusia dapat berimplikasi pada pengembangan keterampilan pekerja. Gambar 3 mengilustrasikan proporsi pekerja yang telah mengikuti pelatihan bersertifikasi berdasarkan status pekerjaan dan masa kerja pada tahun 2020. Secara umum, pekerja yang paling banyak mengikuti pelatihan bersertifikat adalah pekerja yang berstatus buruh/karyawan/pegawai tetap dengan durasi kerja tiga tahun atau lebih. Walaupun proporsi pekerja meningkat dari tahun 2015 di mana hanya 15 persen pegawai tetap yang berpartisipasi dalam pelatihan bersertifikat (Allen, 2016), kondisi ini masih perlu diperbaiki karena minimnya (kurang dari 50 persen) pekerja yang berpartisipasi dalam pelatihan. Allen (2016) mengindikasikan bahwa dari perspektif pengusaha, biaya pelatihan untuk pekerja kontrak yang berada di perusahaan untuk waktu yang singkat dianggap lebih besar daripada tingkat pengembalian potensial dari investasi pada pekerja tersebut. Alhasil, memberikan pelatihan bagi pekerja tidak dianggap sebagai upaya investasi guna meningkatkan produktivitas bagi perusahaan. Sementara itu, dari perspektif pekerja, hal ini dapat menjadi disinsentif karena pelatihan dianggap tidak berkontribusi pada kemajuan karir dan kualitas pekerjaan mereka dalam jangka pendek. Tren seperti ini, dalam jangka panjang, berpotensi membawa dampak pada *landscape* modal manusia Indonesia, apalagi karena pemerintah masih sangat memerlukan partisipasi perusahaan dalam memajukan kualitas sumber daya manusia.



Gambar 3. Partisipasi Pekerja dalam Pelatihan Bersertifikasi Tahun 2020

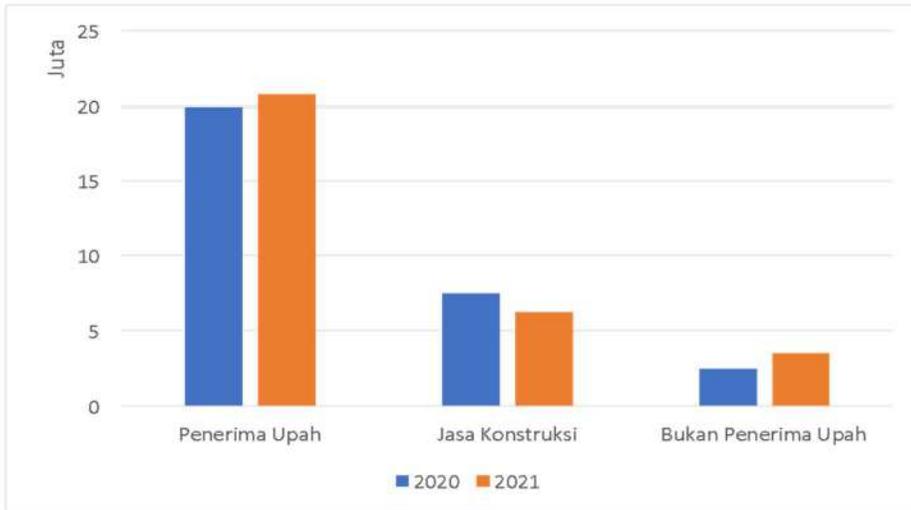
Sumber: Sakernas (2020), diolah

Besaran pesangon yang relatif dermawan sebagaimana diamanatkan UU No. 13 Tahun 2003 masih dinikmati sebagian kecil pekerja. Secara umum, UU No. 13/2003 mengatur pemberi kerja dilarang memberhentikan karyawan tanpa kasus, dan harus memberikan kombinasi uang pesangon, uang masa kerja, uang kompensasi dan uang perpisahan kepada pekerja yang diberhentikan. Berbagai literatur menyoroti rendahnya level kepatuhan pengusaha pada peraturan pesangon yang dianggap terlalu bermurah hati. Hanya sepertiga pekerja yang berhak menerima pesangon. Bahkan, rata-rata pekerja hanya mengumpulkan 40 persen dari pembayaran yang seharusnya mereka terima (Brusentsev et al., 2012). Data Kementerian Ketenagakerjaan menunjukkan bahwa pada tahun 2015 dalam angkatan kerja lebih dari 100 juta orang, hanya 48.843 orang yang menerima pesangon (Allen, 2016).

Tidak dapat dipungkiri bahwa pekerja masih bergantung pada besaran pesangon karena program sosial yang sangat terbatas. Di negara berkembang seperti Indonesia, masyarakat cenderung mengandalkan bantuan keluarga dan kerabat sebagai bentuk perlindungan sosial. Sebagai contoh, setiap generasi bertanggungjawab untuk memelihara orang tua di usia lanjut mereka serta gotong royong dalam hidup bermasyarakat pun sangat dijunjung tinggi (Perwira, 2003). Alhasil, tingginya besaran pesangon didorong oleh ketergantungan pekerja pada pembayaran pesangon untuk keperluan hidup saat tidak bekerja atau transisi antar pekerjaan. Hal ini terjadi karena Indonesia belum memiliki tunjangan pengangguran. Jaminan sosial ini baru diperkenalkan di Indonesia pada tahun 2020.

Reformasi tentang pesangon dan jaminan sosial termasuk dalam reformasi ketenagakerjaan yang termuat dalam UU Cipta Kerja. Upaya reformasi ini sebaiknya dipandang dalam perspektif yang lebih luas. Misalnya, reformasi aturan pesangon yang sejalan dengan perbaikan pada sistem jaminan nasional. Jumlah pekerja yang memiliki jaminan sosial terus mengalami peningkatan. Misalnya, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 4, pada tahun 2021 jumlah peserta aktif BPJS

Tenaga Kerja (BPJS TK) bertambah 2,3 persen dari tahun 2020. Pertumbuhan paling tinggi berasal dari kelompok Pekerja Bukan Penerima Upah (PBBU), yakni sebesar 42 persen. Adapun pertambahan peserta paling banyak terjadi di kategori Pekerja Penerima Upah (PPU) yaitu sebesar 19,96 juta peserta. Meski masih di bawah target (masih kurang sekitar 3 juta orang), pertumbuhan ini diekspektasikan masih akan bertambah ke depannya.



Gambar 4. Jumlah Peserta Aktif BPJS TK

Sumber: Katadata (2022)

Dengan demikian, ini mengembalikan peran pesangon sebagai menjaga hubungan industrial mencegah pekerja dan pengusaha bertindak semena-mena, bukan sebagai pendapatan utama bagi pekerja. Terkait hal ini, fokus pada formula kalkulasi pesangon individu tanpa mempertimbangkan instrumen regulasi proteksi pekerjaan lainnya dapat membuyarkan pada potensi manfaat bersih dari reformasi pesangon. Pengurangan biaya yang disertai dengan peningkatan pengawasan dapat meningkatkan kepatuhan perusahaan, jumlah pekerja yang mendapatkan pesangon dengan jumlah yang sudah disesuaikan dengan kemampuan perusahaan. Dengan kata lain, reformasi ini menjadi jalan untuk memberikan kepastian untuk terpenuhinya hak pekerja.

Relaksasi besaran pesangon hanya akan menguntungkan pengusaha dan merugikan pekerja adalah sebuah salah kaprah. Peraturan pesangon dan PHK yang lebih longgar yang disertai dengan pengawasan yang lebih baik diharapkan akan meningkatkan kepatuhan pengusaha. Saran ini sebelumnya sudah pernah disampaikan oleh Brusentsev et al. (2012) sejak satu dekade lalu. Evaluasi mereka menggunakan survei rumah tangga menunjukkan bahwa pekerja dapat mengambil manfaat dari kompromi yang melonggarkan peraturan pembayaran pesangon sambil meningkatkan penegakan undang-undang pembayaran pesangon. Yang penting juga dalam aspek ini adalah membangun sistem tunjangan pengangguran yang akhirnya telah diperkenalkan di Indonesia sejak tahun 2020.

Penting untuk diingat juga bahwa target ketenagakerjaan Indonesia terkait dengan target makroekonomi. Oleh karena itu, penting untuk mencari titik tengah antara kepentingan pekerja

dan dunia usaha agar tercipta kondisi ketenagakerjaan yang kondusif untuk menyokong transformasi struktural dan pembangunan ekonomi. Terkait dengan hal ini, perlu melihat kekhawatiran-kekhawatiran yang termuat dalam gugatan yang dilayangkan untuk UU Cipta Kerja yang merupakan bentuk upaya pemerintah untuk mereformasi sektor ketenagakerjaan di Indonesia.

Pertama, adanya kekhawatiran tentang kemungkinan PHK sepihak karena PHK cukup dilakukan melalui pemberitahuan dari pengusaha tanpa harus didahului dengan perundingan sebelumnya. Secara umum, kekhawatiran dari Serikat Pekerja umumnya mencerminkan evaluasi mereka terhadap implementasi kebijakan terdahulu. Serikat Pekerja menaruh perhatian khusus pada hal ini karena kecenderungan proses PHK yang memakan waktu dan biaya sebab harus melalui PHI. Sebagian besar kasusnya terkait dengan PHK. Berdasarkan diskusi dengan Serikat Pekerja, sengketa yang paling banyak berasal dari perusahaan BUMN sehingga mereka beranggapan bahwa negara tidak bisa mengeksekusi aturan. Implementasi penerapan sanksi untuk pengusaha dinilai menyulitkan kaum pekerja. Penilaian seperti ini mengindikasikan adanya ketidakpercayaan pada institusi yang ada.

Dalam UU No. 13 Tahun 2003, pemberi kerja wajib melakukan perundingan bipartit dengan pekerja/buruh sebelum melakukan PHK. Apabila tidak disertai dengan penetapan penyelesaian perselisihan hubungan industrial, PHK dapat dinyatakan batal demi hukum. Sedangkan, dalam UU Cipta Kerja, hal ini cukup dilakukan dengan pemberian surat pemberitahuan di mana pekerja/buruh dapat memilih: apakah menerima atau menolak pemberitahuan tersebut. Dilansir dari Hukum Online, pemberi kerja wajib melaporkan PHK tersebut kepada dinas ketenagakerjaan jika buruh/pekerja tidak menolak surat pemberitahuan (Thea DA, 2022). Bukti PHK inilah yang menjadi salah satu syarat agar buruh/pekerja dapat memperoleh manfaat program JKP. Sementara itu, apabila buruh/pekerja memilih untuk menolak notifikasi, mereka wajib membuat surat penolakan beserta alasan maksimal tujuh hari kerja sejak buruh/pekerja menerima notifikasi tersebut.

Dalam hal ini, penting untuk meluruskan bahwa mekanisme PHK yang disederhanakan bukan bertujuan untuk mendorong PHK sepihak oleh Pemberi Kerja. Dalam Pasal 151 UU Cipta Kerja sudah memberikan dasar para pemangku kepentingan perlu mengupayakan tidak terjadi PHK. Namun, jika tidak terhindarkan, mekanisme berikutnya adalah pemberitahuan dan perundingan (jika tidak diperoleh kesepakatan) serta penyelesaian hubungan industrial. Artinya, pasal ini masih memberikan ruang apabila Pekerja tidak terima dengan perlakuan Pemberi Kerja. Mekanisme ini lebih sederhana dengan tetap menghargai, melindungi, dan mendukung pemenuhan hak-hak pekerja. Hal yang paling penting adalah mekanisme ini masih berlandaskan asas keadilan. Skema ini (yang disertai dengan reformasi pesangon) akan mengurangi biaya PHK dengan potensi manfaat bagi tenaga kerja. Misalnya, penggunaan tenaga kerja tetap dan penyediaan pelatihan bagi perusahaan (Bratti et al., 2021) sebagaimana dielaborasi pada halaman sebelumnya.

Kedua, tidak terdapat penjelasan yang memadai mengenai alasan pemangkasan kebijakan pengupahan di UU Cipta Kerja padahal hal ini dianggap relevan bagi Pekerja. Revisi dalam kebijakan pengupahan termasuk dalam upaya reformasi pesangon yang tidak lepas dari upaya

penguatan fungsi pesangon sebagai perangkat manajemen risiko, seperti resiko kehilangan pekerjaan. Pesangon menjadi harga atas PHK yang perlu dipertimbangkan Pemberi Kerja saat melakukan PHK (*firing cost*) yang ditetapkan pada level yang sesuai dengan kemampuan Pemberi Kerja agar tidak menjadi disinsentif untuk merekrut pekerja tetap (PKWTT). Dalam *focus group discussion*, perwakilan pengusaha menganalogikan pengusaha ibarat air yang sulit dibendung. Dengan kata lain, secara alamiah perilaku pengusaha yang berorientasi pada profit agaknya tidak terelakkan di mana mereka akan selalu berusaha rasional dalam mengambil keputusan yang mendatangkan keuntungan. Contohnya, jika mereka menganggap *firing cost* saat ini mahal, mereka akan cenderung merekrut PKWT.

Meskipun ke depannya diperlukan studi empiris yang melihat apakah angka pengali sebagaimana tercantum dalam aturan turunan UU CK, yakni PP No. 35 Tahun 2021 adalah level yang ideal (atau sesuai dengan kemampuan Pemberi Kerja, secara umum, angka pengali ini lebih kecil dari aturan yang diamanatkan dalam UU No. 13 Tahun 2003. Dengan kata lain, telah ada upaya intervensi dari pemerintah untuk mengurangi *firing cost*.

Penguatan fungsi pesangon dalam mengeratkan hubungan industrial disertai dengan penguatan sistem jaminan sosial. Dengan demikian, ini menyediakan jaring pengaman bagi tenaga kerja. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa implementasi pesangon pun tidak luput dari perhatian Serikat Pekerja. Misalnya, kaum buruh/pekerja keberatan apabila dikatakan pesangon gampang diterima. Menurut mereka ini sering kali menjadi sengketa di Pengadilan Hubungan Industrial (PHI). Tidak hanya implementasi, sorotan pun ada dalam tataran konseptual. Menurut Serikat Pekerja, dulu filosofi pesangon adalah penghargaan dan Jaminan Hari Tua dan Jaminan Pensiun adalah skema pensiun. Kaum buruh/pekerja pun sekarang kebingungan seperti apa seharusnya JHT dan JP.

Berlandaskan pada pandangan filosofis bahwa pesangon adalah penghargaan, kaum buruh/pekerja beraspirasi untuk mengintegrasikan pesangon ke dalam JHT dan JP ke dalam pengelolaan lembaga independen di luar perusahaan seperti lembaga jaminan sosial (BPJS). Keberadaan institusi ini menurut mereka yang akan dapat menjawab hak yang diberikan oleh Undang-undang. Adanya lembaga independen ini juga untuk memitigasi perilaku korupsi yang mungkin terjadi di korporasi tempat buruh bekerja. Selain itu, buruh/pekerja juga mengusulkan adanya aturan yang jelas dari pemerintah, misalnya iuran bulanan.

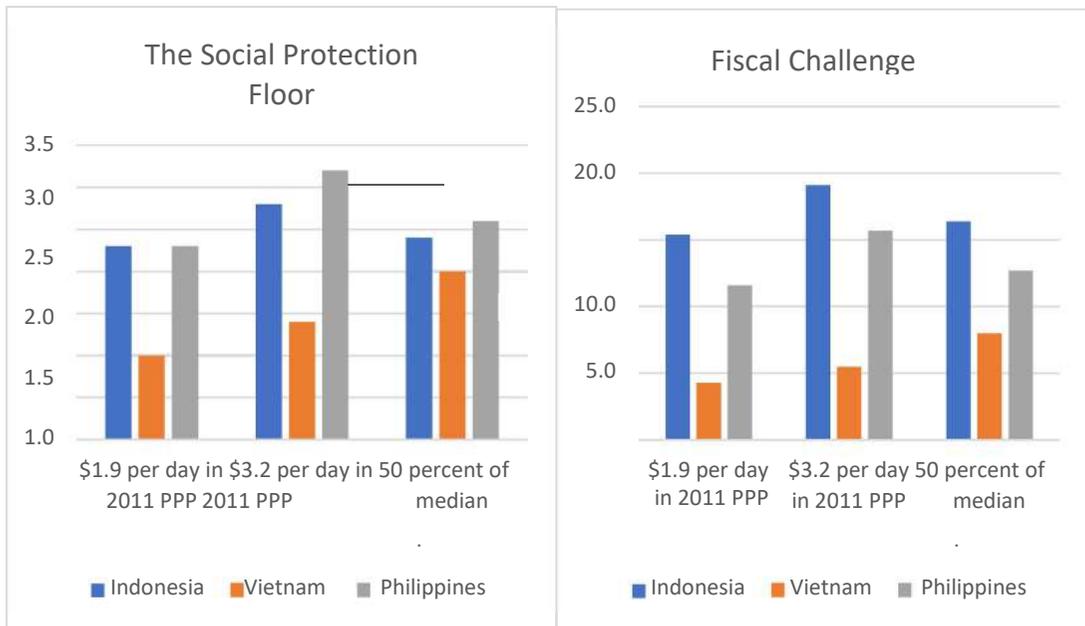
Terkait dengan upaya penguatan sistem jaminan sosial, baik buruh maupun pengusaha menyambut baik kehadiran JKP. Namun, sambutan ini masih disertai catatan terhadap implementasi. Misalnya, kaum buruh/pekerja menyoroti bagaimana untuk mendapatkan JKP, pekerja sebelumnya harus telah bekerja selama enam bulan. Sehingga, untuk pekerja yang hanya bekerja selama tiga bulan tidak mendapatkan JKP. Tidak hanya itu, manfaat moneter dari JKP telah dinikmati oleh cukup banyak orang sementara manfaat pelatihan JKP hanya 10 orang. Menurut Serikat Pekerja, masih ada ketidaksesuaian antara pelatihan yang ada di JKP dengan kebutuhan pengusaha. Oleh karena itu, pembaharuan berkala terhadap jenis pelatihan yang disediakan serta *capacity building* bagi pihak yang menjembatani penerima manfaat JKP dan pemberi pelatihan pun diperlukan agar semakin mampu menghubungkan kedua pihak. Adapun yang menjadi perhatian dari sisi pemberi kerja adalah saat ini JKP diambil dari Jaminan

Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Isu saat ini adalah, ada iuran yang dibayar oleh pemerintah. Berdasarkan diskusi dengan perwakilan pengusaha, pemerintah hanya mau membayar jika syarat JKP-nya terpenuhi. Sayangnya, masih banyak perusahaan yang belum menyadari bahwa ternyata data NIK di BPJS kesehatan dan BPJS ketenagakerjaan tidak sesuai. Perbedaan data ini punya konsekuensi akan banyak pekerja yang tidak bisa mencairkan JKP.

Dengan demikian, ke depannya, untuk mengoptimalkan manfaat yang dapat diperoleh dari UU Cipta Kerja, diperlukan juga upaya mitigasi atau preventif dari potensi dampak negatif implementasi kebijakan tersebut. Pertama, strategi komunikasi publik memegang peranan strategis dalam upaya meningkatkan kepercayaan pemangku kepentingan pada institusi. Komunikasi publik yang baik menjadi langkah awal untuk menunjukkan komitmen pemerintah dalam menjadikan isu ketenagakerjaan sebagai isu strategis dalam upaya transformasi ekonomi Indonesia. Dalam komunikasi publik ini, penjelasan pemerintah perlu menjawab kegelisahan kaum buruh/pekerja terkait keamanan pendapatan, keamanan pekerjaan, dan keamanan sosial. Kedua, penguatan implementasi dan pengawasan perlu ditingkatkan yang disertai dengan pengumpulan data tentang kepatuhan pesangon (termasuk jumlah yang diterima pekerja) dan kepatuhan pada aturan jaminan sosial. Dengan demikian, evaluasi berkala dapat dilakukan dan koreksi terhadap kebijakan dapat dilakukan dengan segera karena teknis untuk kebijakan pesangon dan PHK ditetapkan pada Peraturan Pemerintah. Ini adalah pelajaran penting dari aturan ketenagakerjaan sebelumnya, di mana meskipun evaluasi terhadap kebijakan ketenagakerjaan telah banyak (World Bank, 2010; Allen, 2016), perbaikan atas regulasi tidak dapat segera dilakukan. Dengan adanya aturan baru, perlu sosialisasi yang tepat sasaran mengenai hak dan kewajiban pekerja dan pemberi kerja.

3. Kesimpulan dan Saran

Pekerjaan utama pemerintah adalah memastikan sistem perlindungan sosial yang masih mengalami tantangan walaupun beberapa reformasi penting juga telah dilakukan. Adapun beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain kapasitas dan keberlanjutan fiskal pemerintah dalam mengelola JKP. Seperti yang kita tahu, BPJS sampai saat ini masih mencari bentuk untuk meningkatkan efisiensi anggaran dan pengelolaan dana. Selain itu, hal ini juga terkait dengan kecenderungan *replacement rate* yang tinggi di pasar tenaga kerja di Indonesia. Oleh sebab itu, pengawasan pencarian kerja dan koordinasi untuk pemberian manfaat akses informasi dan pelatihan merupakan aspek yang penting sebagai hal yang tidak terlepas dari JKP.



Gambar 5. Social Protection Floor Index (% dari PDB) dan Fiscal Challenge (% dari Penerimaan Negara)

Sumber: Friedrich-Ebert-Stiftung (2020)

Dari sisi perusahaan, perlu adanya peningkatan tingkat kepatuhan perusahaan terhadap kebijakan upah minimum. Untuk perusahaan besar dan multinasional, hal ini bukanlah masalah serius. Namun untuk perusahaan menengah, tekanan biaya kepatuhan ini cukup tinggi melihat pertumbuhan upah minimum di tengah skala ekonomi perusahaan yang masih terbatas. Pada tahun 2015, pemerintah melalui PP 78/2015 melakukan revisi terhadap rumus dari upah minimum. Walau tidak sempurna, namun peraturan ini meningkatkan kepastian bisnis yang selama ini dikeluhkan perusahaan akibat peningkatan upah minimum yang sangat signifikan.

Survei tahunan terhadap perusahaan-perusahaan Jepang di beberapa negara di Asia memperlihatkan bahwa sektor ketenagakerjaan di Indonesia memang kurang kompetitif (Gambar 2). Sekitar 56% perusahaan menganggap bahwa upah minimum yang ditetapkan oleh pemerintah tidak mencerminkan produktivitas yang diterima oleh perusahaan.

Salah satu akibat turunan dari pasar tenaga kerja yang tidak fleksibel adalah keengganan dunia usaha dalam melakukan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan para pekerja. Mengapa? Pasar tenaga kerja yang tidak fleksibel akan cenderung sedikit mempekerjakan pekerja tetap sehingga lebih banyak mempekerjakan pekerja kontrak. Hal ini menyebabkan perusahaan tidak memiliki *concern* terhadap peningkatan kapasitas pekerja dalam jangka yang lebih panjang seperti memberikan pelatihan dan peningkatan kapasitas.

Terakhir, kesulitan dalam manajemen sektor ketenagakerjaan salah satunya juga disebabkan oleh terbatasnya data ketenagakerjaan. Contohnya, Survei tenaga kerja nasional (Sakernas) hanya mencakup sisi penawaran atau suplai tenaga kerja. Dari sisi suplai pun beberapa informasi tidak

ada keberlanjutan seperti info terkait pesangon dan/atau jaminan sosial yang diterima. Selain itu, data-data terkait dengan permintaan tenaga kerja, okupasi tenaga kerja, pengawasan hubungan industrial, lembaga pelatihan hingga keselamatan kerja adalah beberapa contoh data yang dibutuhkan untuk dapat membantu pemerintah untuk menghasilkan kebijakan- kebijakan yang berkualitas. Terlebih lagi terkait dengan pengawasan dan evaluasi kebijakan di masa depan. Pandemi COVID-19 ini juga membuktikan bahwa perlu perbaikan manajemen data di sektor ketenagakerjaan untuk menentukan bantuan sosial yang lebih tepat untuk tenaga kerja yang terkena dampak pandemi.

Pada akhirnya, setiap melakukan perumusan kebijakan ketenagakerjaan perlu untuk selalu melihat tiga *stakeholders* utama (pemberi kerja, pekerja, dan pencari kerja), serta perlu upaya mitigasi potensi dampak negatif dari implementasi kebijakan. Selain itu, diperlukan juga strategi khusus untuk mengoptimalkan manfaat dari kebijakan UU Cipta Kerja. *Pertama*, sosialisasi memegang peranan strategis dalam upaya meningkatkan pemahaman dan kepercayaan pemangku kepentingan pada institusi. Komunikasi publik yang baik menjadi langkah awal untuk menunjukkan komitmen pemerintah dalam menjadikan isu ketenagakerjaan sebagai isu strategis dalam upaya transformasi ekonomi Indonesia. Selain itu, sosialisasi ini diharapkan mampu menjawab tiga hal yang menjadi kekhawatiran buruh/pekerja: *job security*, *income security*, dan *social security*. *Kedua*, penguatan implementasi dan pengawasan perlu ditingkatkan yang disertai dengan pengumpulan data tentang kepatuhan pengupahan, pesangon (termasuk jumlah yang diterima pekerja) dan kepatuhan pada aturan jaminan sosial. Penguatan pengawasan tidak hanya perlu dilakukan pada tingkat perusahaan, tetapi juga pada pembuat kebijakan (terutama di daerah) yang tidak menyesuaikan kebijakannya dengan regulasi yang ada dan berlaku (*existing*) (Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah). Dengan demikian, evaluasi berkala dapat dilakukan dan perbaikan terhadap kebijakan dapat dilakukan dengan segera, terutama dengan ditetapkannya aturan teknis pada tingkatan Peraturan Pemerintah.

Pertama, memaksimalkan Peran Tripartit. Pemerintah telah mempertimbangkan aspirasi semua pihak dalam penetapan upah minimum setiap tahunnya. Namun, penolakan selalu muncul usai penetapan upah minimum provinsi. Dalam meminimalisir penolakan baik oleh pengusaha maupun buruh, pemerintah perlu melakukan penguatan peran Tripartit di berbagai tingkat dalam forum musyawarah sehingga sektor usaha tidak merasa keberatan dalam membayar pekerja/buruh. Sebaliknya, pekerja atau buruh juga mendapat hak atas penghidupan yang lebih baik.

Kedua, menguatkan Akses Informasi dan Sosialisasi. Dalam menetapkan upah minimum, pemerintah pusat dan daerah sebelum penetapan harus lebih gencar dalam melakukan penyampaian informasi dan sosialisasi khususnya terhadap sektor usaha dan pekerja/buruh. Sebab, salah satu kegagalan dalam implementasi kebijakan terletak pada komunikasi. Setidaknya, sebelum pemberlakuan upah minimum, pelaku usaha dan pekerja/buru dapat mengetahui poin-poin penting dalam aturan yang akan diberlakukan.

Ketiga, monitoring dan Evaluasi Per Semester. Pemerintah pusat dapat melakukan monitoring dan evaluasi dalam pemberlakuan upah minimum yang telah ditetapkan oleh masing-masing gubernur. Apalagi, kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan dalam suatu daerah

juga sangat dinamis. Dengan adanya monitoring dan evaluasi yang dilakukan paling tidak per semester, pemerintah pusat dapat lebih terukur dalam memperbaiki, mengubah dan memberlakukan kebijakan.

Referensi

- Betcherman, G. (2012). Labor market institutions: A review of the literature. World Bank Policy Research Working Paper, 6276.
- Boeri, T., & Jimeno, J. F. (2016). Learning from the Great Divergence in unemployment in Europe during the crisis. *Labour Economics*, 41, 32-46.
- Boeri, T., & Van Ours, J. (2008). The economics of imperfect labor markets. In *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton University Press.
- Botero, J. C., Djankov, S., Porta, R. La, Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2004). The regulation of labor. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4), 1339-1382.
- Bratti, M., Conti, M., & Sulis, G. (2021). Employment protection and firm-provided training in dual labour markets. *Labour Economics*, 69, 101972.
- Firdaus, A. H., Listiyanto, E., Talattov, A. P. G., & Taufikurahman, M. R. (2020). Kajian Tengah Tahun INDEF 2020: Menata Arsitektur Ekonomi Pasca Pandemi. INDEF.
- Manning, C., & Roesad, K. (2007). The Manpower Law of 2003 and its implementing regulations: Genesis, key articles and potential impact. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 43(1), 59-86. <https://doi.org/10.1080/00074910701286396>
- OECD, O. (2004). The OECD principles of corporate governance. *Contaduría y Administración*, 216.
- Thea DA, A. (2022). 4 Prinsip PHK Menurut UU Cipta Kerja. [hukumonline.com. https://www.hukumonline.com/berita/a/4-prinsip-phk-menurut-uu-cipta-kerja-1t624281128ebf7/](https://www.hukumonline.com/berita/a/4-prinsip-phk-menurut-uu-cipta-kerja-1t624281128ebf7/)