

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGUPAHAN DI INDUSTRI PERHOTELAN

Ardhian Kurniawati
Hennigusnia

Pusat Penelitian dan Pengembangan Ketenagakerjaan
Jalan Jenderal Gatot Subroto Kaveling 51 Jakarta Selatan

dheant85@gmail.com
henigusnia@gmail.com

ABSTRAK

Industri pariwisata Indonesia sedang mengalami perkembangan yang cukup signifikan. *The World Travel & Tourism Council (WTTC)* menempatkan pariwisata Indonesia dalam 10 besar dunia. Perkembangan industri pariwisata erat kaitannya dengan perkembangan industri perhotelan. Industri perhotelan merupakan salah satu tulang punggung dalam perkembangan industri pariwisata. Berkembangnya industri perhotelan berdampak pada penyerapan tenaga kerja yang bekerja di industri perhotelan. Perhatian yang dapat diberikan oleh pemerintah antara lain dengan upaya-upaya peningkatan perlindungan tenaga kerja dan penciptaan hubungan kerja yang harmonis dalam rangka mendorong produktivitas kerja dan meningkatkan daya saing usaha. Salah satu perhatian yang dapat diberikan pemerintah adalah dari segi implementasi kebijakan pengupahan. Dengan menggunakan data yang bersumber dari Direktorat Pengupahan, Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja, Kementerian Ketenagakerjaan terkait dengan pengupahan di industri perhotelan diketahui bahwa beberapa kebijakan mengenai pengupahan yang sudah ditetapkan pemerintah seperti kebijakan upah minimum, upah minimum sektoral, struktur dan skala upah belum optimal pelaksanaannya. Belum optimalnya pelaksanaan kebijakan pengupahan tersebut antara lain karena kemampuan membayar pelaku usaha yang berbeda-beda dan belum pahamiannya aturan mengenai kebijakan pengupahan tersebut.

Kata Kunci: upah, upah minimum, kebijakan pengupahan, industri perhotelan

ABSTRACT

The Indonesian tourism industry is experiencing significant development. The World Travel & Tourism Council (WTTC) places Indonesia's tourism in the top 10 of the world. The development of the tourism industry is closely related to the development of the hospitality industry. The hospitality industry is one of the backbones in the development of the tourism industry. The development of the hotel industry has an impact on the employment of workers who work in the hotel industry. Attention can be given by the government, among others, with efforts to increase labor protection and create harmonious work relationships in order to encourage work productivity and increase business competitiveness. One of the concerns that the government can give is in terms of the implementation of wage policies. Using data sourced from the Wages Directorate General of Industrial Relations Development and Labour Social Security, the Ministry of Manpower related to wages in the hotel industry, it is known that several wage policies have been set by the government such as minimum wage policies, sectoral minimum wages, structure and scale wages are not yet optimal. Not yet optimal implementation of the wage policy is partly due to the ability to pay different business actors and the rules regarding the wage policy are not yet understood.

Keywords: wage, minimum wage, wage policy, hospitality industry

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia memiliki potensi besar di bidang pariwisata. Secara alami Indonesia memiliki potensi keindahan alam, keragaman dan keunikan budaya. Tiga hal tersebut merupakan modal utama dalam industri pariwisata. Saat ini industri pariwisata Indonesia sedang mengalami perkembangan yang cukup signifikan. *The World Travel & Tourism Council* (WTTC) menempatkan pariwisata Indonesia dalam 10 besar dunia, tepatnya peringkat ke-9. Ranking yang dikeluarkan WTTC dapat lebih memperkuat posisi pariwisata Indonesia sebagai bagian penting dari perekonomian. Direktur Eksekutif WTTC Gloria Guevara menyatakan bahwa sektor pariwisata menyumbang 10,4 persen dari pertumbuhan dunia dan juga menyediakan sekitar 313 juta lebih lapangan pekerjaan (CNN indonesia, 2018). Di Indonesia sendiri pendapatan devisa Indonesia dari sektor pariwisata mengalami peningkatan dari tahun 2009 sampai 2018. Pada tahun 2009 penerimaan devisa pariwisata sebesar 6.3 Miliar US\$, dan di tahun 2018 penerimaan devisa pariwisata mencapai 16.1 Miliar US\$ (katadata, 2018).

Perkembangan industri pariwisata erat kaitannya dengan perkembangan industri perhotelan. Industri perhotelan merupakan salah satu tulang punggung dalam perkembangan industri pariwisata. Perkembangan industri perhotelan dapat terlihat dari perkembangan jumlah usaha akomodasi dan tingkat hunian kamar. Usaha akomodasi dengan kategori hotel bintang dan non bintang pada tahun 2014 sebesar 17.484 usaha. Jumlah ini meningkat menjadi 28.230 usaha di tahun 2018. Diantara usaha tersebut, sebesar 11.74% merupakan hotel-hotel yang diklasifikasikan sebagai hotel berbintang dengan jumlah kamar mencapai 278.522 unit. Usaha akomodasi non bintang atau hotel melati sebanyak 11.981 usaha (48.09%) dengan 259.326 kamar, dan jasa akomodasi lainnya yang meliputi penginapan remaja yaitu sebanyak 12.935 usaha (51.91%) dengan 112.315 kamar (BPS, Statistik Hotel dan Akomodasi Lainnya di Indonesia, 2018). Selain dari bertambahnya jumlah akomodasi, tingkat penghunian kamar (TPK) juga dapat

dijadikan indikator perkembangan industri perhotelan. Pada tahun 2017 TPK sebesar 56.69% dan meningkat sebesar 2.06 poin pada tahun 2018 menjadi 58.75% (BPS, Tingkat Penghunian Kamar Hotel, 2018). Perkembangan jumlah usaha akomodasi ini sejalan dengan peningkatan kontribusi industri pariwisata terhadap devisa.

Berkembangnya industri perhotelan berdampak pada penyerapan tenaga kerja yang bekerja di industri perhotelan. Pada tahun 2018, sebanyak 408.565 orang tenaga kerja bekerja pada usaha akomodasi. Dari jumlah tersebut, 53,94% diserap di hotel-hotel berbintang yang tersebar di 34 provinsi. Jika dilihat dari tingkat pendidikannya, sebesar 31.02% yang bekerja pada usaha akomodasi merupakan tamatan pendidikan kejuruan hotel/pariwisata. Sisanya, sebesar 68.98% berpendidikan non kejuruan pariwisata. Pekerja usaha akomodasi tamatan kejuruan pariwisata terbanyak adalah dengan tingkat pendidikan SLTA (52.25%), Diploma (37.38%), dan sisanya sebesar 10.38% merupakan pekerja dengan jurusan pariwisata setingkat Universitas. Sama halnya dengan pekerja usaha akomodasi dengan jurusan pariwisata, pekerja dengan jurusan non pariwisata juga didominasi oleh pekerja dengan tingkat pendidikan maksimal SLTA (65.08%), kemudian maksimal; SLTP (15.16%) dan sisanya sebesar 11.89% berpendidikan Universitas (BPS, 2018).

Berkembangnya industri perhotelan dan meningkatnya jumlah tenaga kerja yang bekerja di Hotel perlu mendapatkan perhatian. Perhatian yang dapat diberikan oleh pemerintah antara lain dengan upaya-upaya peningkatan perlindungan tenaga kerja dan penciptaan hubungan kerja yang harmonis dalam rangka mendorong produktivitas kerja dan meningkatkan daya saing usaha. Selama ini salah satu faktor penyebab keresahan pekerja/buruh di tempat kerja antara lain adalah tidak transparannya pengaturan pengupahan dan kurang dipahaminya peraturan perundangan di bidang pengupahan. Pada dasarnya persoalan upah berada pada ranah pribadi antara pekerja dan pemberi kerja, sehingga besarnya tergantung pada kesepakatan kedua belah pihak. Persoalan yang muncul adalah terkait dengan posisi tawar masing masing, bahwa pekerja/buruh berada pada posisi yang lebih membutuhkan

sehingga menempatkan pekerja/buruh pada posisi yang rendah, maka yang terjadi justru para pekerja hanya diminta untuk menyetujui hal-hal yang diinginkan oleh pemberi kerja/pengusaha, termasuk upah (Kahpi, 2018). Perbedaan posisi tawar antara pekerja/buruh dan pengusaha mengharuskan pemerintah untuk ikut campur tangan melalui beberapa UU dan Peraturan) langsung pada mekanisme ketenagakerjaan, untuk memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh dari eksploitasi dan untuk menyelesaikan dan menyelaraskan hubungan industrial antara pemberi kerja dan pekerja (Adriani, 2017).

Permasalahan yang ditemukan adalah belum semua hotel mengatur pengupahan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku karena belum dipahaminya ketentuan-ketentuan tentang pengupahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bagi akomodasi yang masuk dalam kategori hotel berbintang tentu bukan masalah besar untuk memberikan upah pekerjanya berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku. Namun, bagi usaha akomodasi yang masuk dalam kategori non bintang, membayarkan upah sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku kemungkinan akan menjadi masalah mengingat kondisi finansial usaha, tempat usaha, dan pemasaran yang masih sangat terbatas. Sehubungan dengan kondisi tersebut maka perlu untuk melakukan penelitian terkait dengan implementasi kebijakan pengupahan di industri perhotelan.

B. Permasalahan

Dari uraian latar belakang dapat dirumuskan permasalahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pengupahan di sektor perhotelan. Kebijakan pengupahan yang dimaksud adalah bagaimana cara penetapan upah serta faktor-faktor apa saja yang digunakan dalam menetapkan upah di sektor perhotelan.

C. Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan pengupahan, khususnya cara penetapan upah

dan faktor-faktor yang digunakan dalam menetapkan upah di sektor perhotelan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pengupahan

Kebijakan pengupahan diarahkan untuk pencapaian penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Penghasilan yang layak tidak hanya diperoleh dari upah akan tetapi juga dapat diperoleh dari pendapatan non upah. Salah satu kebijakan pengupahan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangan adalah terkait dengan Upah Minimum. Pengaturan upah minimum dimaksudkan sebagai perlindungan upah yang paling mendasar terhadap Pekerja/Buruh. Filosofi Upah Minimum adalah sebagai jaring pengaman (*safety net*) untuk menghindari agar upah pekerja/buruh tidak jatuh sampai level yang paling rendah sebagai akibat dari ketimpangan pasar kerja.

Berdasarkan Pasal 90 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur bahwa Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum. Upah minimum berlaku bagi pekerja/buruh dengan masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun. Bagi pengusaha yang tidak mampu membayar upah minimum dapat dilakukan penangguhan upah minimum sebagaimana diatur pada Pasal 90 ayat (2) UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sejalan dengan telah dikeluarkannya Putusan MK Nomor 72/PUU-XII/2015, maka upah yang kurang dibayarkan oleh pengusaha selama masa penangguhan upah minimum tetap menjadi kewajiban pengusaha. Undang-undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah mengamanatkan pula bahwa pengusaha melakukan peninjauan upah secara berkala dengan memperhatikan kemampuan perusahaan dan produktivitas.

Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 tahun 2015 tentang Pengupahan sebagai upaya perbaikan secara menyeluruh terhadap pelaksanaan pengupahan di perusahaan. Untuk pelaksanaan PP tersebut diperintahkan membuat 6 peraturan menteri yaitu:

1. Permenaker Nomor 6 Tahun 2016 tentang Tunjangan Hari Raya Kegamaan bagi Pekerja/Buruh di Perusahaan.

2. Permenaker Nomor 7 Tahun 2016 tentang Uang Servis pada Usaha Hotel dan Usaha Restoran di Hotel.
3. Permenaker Nomor 20 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian Sanksi administratif PP Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan.
4. Permenaker Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak.
5. Permenaker Nomor 1 Tahun 2017 tentang Struktur dan Skala Upah.
6. Permenaker Nomor 15 Tahun 2018 tentang Upah Minimum.

Dengan berlakunya PP Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan, penetapan upah minimum dihitung dengan menggunakan formula perhitungan upah minimum. Upah minimum yang ditetapkan dengan menggunakan formula perhitungan upah minimum, bersifat adil, sederhana, dan terproyeksi (*predictable*). Upah minimum dengan formula dimaksud sebagai bagian dari Paket Kebijakan Ekonomi Jilid IV. Dengan penetapan upah minimum yang bersifat *predictable*, maka pengusaha dapat melakukan perencanaan dan pengambilan keputusan dengan tepat. Sifat *predictable* ini juga akan membuat investor tidak ragu lagi dalam menanamkan modal. Semakin banyak investor masuk maka peluang kerja akan meningkat.

Mengingat fungsi upah minimum sebagai jaring pengaman (*safety net*), maka penetapannya tidak mempertimbangkan produktivitas mikro di tingkat perusahaan. Sementara untuk mendorong peningkatan profesionalisme dan produktivitas pekerja/buruh, pengusaha menyusun dan menerapkan struktur dan skala upah di perusahaan. Sesuai Pasal 14 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 tahun 2015, struktur dan skala upah wajib disusun oleh pengusaha dengan memperhatikan golongan, jabatan, masa kerja, pendidikan, dan kompetensi. Struktur dan skala upah akan menjamin kepastian upah bagi pekerja/buruh dan membuka kesempatan bagi pekerja/buruh untuk berkembang dalam golongan upah sehingga akan memotivasi peningkatan produktivitas. Dengan diterapkannya struktur dan skala upah, tidak ada lagi diskriminasi upah di perusahaan karena upah telah ditetapkan berdasarkan bobot jabatan melalui analisa dan evaluasi jabatan.

Dalam upaya untuk memberikan perlindungan dan kepastian hak bagi pekerja/buruh dan pengusaha khususnya di usaha hotel dan usaha restoran di hotel, Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia telah menerbitkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 7 Tahun 2016 tentang Uang Servis pada Usaha Hotel dan Usaha Restoran di Hotel sebagaimana tersebut di atas. Beberapa substansi dalam Permenaker tersebut adalah sebagai berikut:

1. Hak atas Uang Servis

Uang servis merupakan pendapatan non upah yang merupakan tambahan dari tarif yang sudah ditetapkan sebelumnya dalam rangka jasa pelayanan pada usaha hotel dan usaha restoran di hotel. Pengusaha yang menjalankan usaha hotel dan usaha restoran di hotel dapat memberlakukan uang servis. Uang servis diberikan kepada pekerja/buruh yang mempunyai hubungan kerja dengan pengusaha berdasarkan perjanjian kerja waktu tidak tertentu maupun perjanjian kerja waktu tertentu. Pekerja/buruh dari perusahaan penerima sebagian pelaksanaan pekerjaan yang bekerja pada pengusaha yang menjalankan usaha hotel dan usaha restoran di hotel tersebut juga berhak atas uang servis.

Pekerja/buruh yang mengalami pemutusan hubungan kerja sebelum pembagian uang servis, berhak mendapat uang servis yang besarnya diperhitungkan secara proporsional. Dalam hal pekerja/buruh yang dimaksud tersebut dipekerjakan kembali, maka pekerja/buruh yang bersangkutan berhak mendapat uang servis terhitung sejak pekerja/buruh bekerja kembali, yang diberikan secara proporsional pada bulan pertama.

2. Pengumpulan dan Pengelolaan Uang Servis

Pengumpulan dan pengelolaan uang servis sebelum dibagi, dilakukan oleh pengusaha. Pengelolaan tersebut dilakukan secara terpisah dari operasional perusahaan. Penggunaan uang servis ditentukan dengan rincian (a) 3% (tiga

persen) untuk penggantian atas terjadinya risiko kehilangan atau kerusakan, (b) 2% (dua persen) untuk pendayagunaan peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan (c) 95% (sembilan puluh lima persen) untuk dibagikan kepada pekerja/buruh. Dalam hal persentase penggantian atas terjadinya risiko kehilangan atau kerusakan dan/atau persentase pendayagunaan peningkatan kualitas sumber daya manusia tidak digunakan seluruhnya, pengusaha dan pekerja/buruh dapat menentukan penggunaan sisa persentase berdasarkan kesepakatan.

3. Pembagian Uang Servis

Uang servis wajib dibagikan kepada pekerja/buruh setelah dikurangi penggantian atas terjadinya risiko kehilangan atau kerusakan dan pendayagunaan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Hasil pengumpulan uang servis selama 1 (satu) bulan kalender setelah dikurangi penggunaan untuk penggantian atas terjadinya risiko kehilangan atau kerusakan dan pendayagunaan peningkatan kualitas sumber daya manusia, harus dibagikan kepada pekerja/buruh yang berhak paling lambat 1 (satu) bulan kalender berikutnya. Cara pembagian uang servis ditetapkan oleh pengusaha dengan ketentuan mempertimbangkan prinsip pemerataan dan pelayanan prima, yaitu 50% (lima puluh persen) dibagi sama besar dan sisanya dibagi berdasarkan senioritas dan kinerja. Uang servis tersebut hanya dapat diperhitungkan setelah uang servis terkumpul.

B. Usaha Akomodasi

Menurut Statistik Hotel dan Akomodasi lainnya di Indonesia yang dikeluarkan oleh BPS diperoleh beberapa pengertian sebagai berikut:

- a. Usaha akomodasi adalah usaha yang menyediakan akomodasi jangka pendek untuk pengunjung dan pelancong lainnya. Usaha penyediaan akomodasi ini dapat berupa penyediaan fasilitas akomodasi

saja atau fasilitas akomodasi yang disertai dengan fasilitas makanan dan minuman. Termasuk penyediaan akomodasi dengan *furniture*, lengkap dengan dapur, dengan atau tanpa jasa pramuwisata dan sering kali termasuk beberapa tambahan jasa dan fasilitas seperti fasilitas parkir, binatu, kolam renang, ruang olah raga, fasilitas rekreasi, dan ruang rapat. Usaha penyediaan akomodasi yang tercakup disini adalah penyediaan akomodasi jangka pendek yang menyediakan akomodasi, khususnya untuk harian atau mingguan.

- b. Hotel Bintang adalah usaha penyediaan akomodasi jangka pendek yang memenuhi ketentuan sebagai hotel bintang dan ditetapkan oleh instansi khusus yang membinanya. Usaha hotel bintang mencakup: hotel bintang lima, hotel bintang empat, hotel bintang tiga, hotel bintang dua, dan hotel bintang satu.
- c. Hotel Melati (hotel non bintang) adalah usaha penyediaan jasa layanan penginapan bagi umum yang dikelola secara komersial dengan menggunakan sebagian atau seluruh bagian bangunan yang telah memenuhi ketentuan sebagai hotel melati yang ditetapkan dalam surat keputusan instansi yang membinanya.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan data sekunder (*row data*) yang bersumber dari Direktorat Pengupahan, Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja, Kementerian Ketenagakerjaan. Data tersebut dikumpulkan pada tahun 2018 di 5 (lima) daerah (DIY, Bali, NTB, Kepri, dan Sulut) oleh Direktorat Pengupahan dengan jumlah sampel sebanyak 136 orang. Selain itu, dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder dari BPS, Kementerian Pariwisata, serta instansi-instansi dan lembaga-lembaga terkait. Analisis data dilakukan secara deskriptif.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Upah Minimum

Persoalan mengenai upah merupakan persoalan klasik yang sampai saat ini masih

menjadi isu yang menarik di Indonesia. Isu pengupahan selalu menjadi isu sentral dalam kebijakan pengupahan di Indonesia (Izzaty & Sari, 2013). Perbedaan pendapat antara pekerja/buruh dan pengusaha dalam melihat upah merupakan salah satu masalah yang sampai saat ini belum menemukan titik temu. Bagi pekerja upah merupakan sumber untuk membiayai dirinya dan keluarganya. Bagi tenaga kerja yang berpendidikan upah merupakan hasil investasi (*rate of return*) sumber daya manusia pada dirinya, dan bagi kelompok tertentu upah melambangkan status sosial dan penghargaan bagi (hasil) pekerja. Bagi pengusaha, upah dan keseluruhan biaya tenaga kerja (*labour cost*) merupakan biaya yang menentukan kelangsungan perusahaan dan mempengaruhi kembalinya investasi, atau biaya produksi yang harus ditekan serendah mungkin. Bagi pemerintah, upah merupakan variabel ekonomi makro seperti inflasi, kesempatan kerja, pengangguran, pemerataan pendapatan, dan pertumbuhan secara umum. Oleh sebab itu dari berbagai sudut pandang tersebut upah merupakan kebijakan ekonomi sosial dan politik, sebagian instrumen, dan efektivitasnya sangat tergantung pada situasi ekonomi dan pasar kerja daerah/sector serta kebijakan pemerintah (Kahpi, 2018). Pengaruh pemerintah cukup kuat dalam pengupahan di Indonesia. Penentuan upah menjadi tanggung jawab Pemerintah sebagai bentuk perlindungan perhadap pekerja/buruh. Upah minimum menjadi perhatian banyak kalangan karena dipandang sebagai salah satu bentuk perlindungan terhadap pekerja/buruh perburuhan mengenai pengupahan. Perlindungan pemerintah dalam bentuk regulasi sangat diperlukan untuk meminimalisir terjadinya ketidakseimbangan kekuatan antara dua pihak yakni pengusaha dan keinginan pekerja/buruh. Hampir di semua negara berkembang, istilah upah minimum dipandang sebagai jaring pengaman bagi pekerja (Alatas & Cameron, 2008).

Kebijakan Upah Minimum yang dipandang sebagai garis pengaman ditujukan bagi pekerja/buruh lajang dengan masa kerja kurang dari satu tahun. Pemerintah menetapkan upah minimum setiap tahun berdasarkan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dan memperhatikan produktivitas dan

pertumbuhan ekonomi. Setelah terbitnya PP Nomor 78 Tahun 2015, penetapan upah minimum setiap tahunnya tidak lagi menggunakan mekanisme *tripartite* (perundingan antara perwakilan pengusaha, buruh dan pemerintah), namun dengan menggunakan formula yang sudah ditetapkan dalam peraturan tersebut. Peninjauan KHL yang awalnya dilakukan setiap tahun, setelah PP ini terbit hanya dilakukan 5 tahun sekali. Peninjauan KHL ini dilakukan oleh Dewan Pengupahan.

Meskipun Pemerintah telah menerbitkan berbagai peraturan perundangan mengenai pengupahan untuk melindungi pekerja/buruh, namun kebijakan tersebut belum memberikan dampak yang cukup signifikan bagi pekerja/buruh di industri perhotelan. Dari beberapa sampel pekerja yang diperoleh diketahui bahwa di beberapa daerah yang menjadi sampel penelitian masih terdapat sekitar 10.7% responden yang mendapat upah kurang dari sama dengan Rp2.000.000,00 setiap bulannya. Besar upah yang diterima tersebut masih berada di bawah rata-rata upah minimum di empat provinsi yang menjadi daerah sampel. Ada beberapa kemungkinan yang menyebabkan masih cukup banyaknya pekerja yang mendapatkan upah di bawah upah minimum. Salah satu kemungkinan yang dapat terjadi adalah hotel dengan klasifikasi non bintang dan hotel berbintang 1 dan 2 membayarkan upah pekerjaanya di bawah upah minimum yang berlaku karena keterbatasan finansial, sehingga belum mampu jika harus membayarkan sesuai dengan ketentuan. Jika dilihat lebih jauh dari pendidikan, tenaga kerja yang mendapatkan upah kurang dari sama dengan Rp2.000.000,00 tersebut memiliki latar belakang pendidikan maksimal SLTA.

Selain upah minimum, dalam kebijakan pengupahan diperbolehkan juga untuk menetapkan upah minimum sektoral. Pengaturan mengenai upah minimum sektoral ini ada dalam PP No 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan pasal 49 ayat (1) mengamanatkan bahwa: “Gubernur dapat menetapkan Upah minimum sektoral provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan hasil kesepakatan asosiasi pengusaha dengan serikat pekerja/serikat buruh pada sektor yang bersangkutan”. Amanat tersebut juga sinkron

dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum (Permenakertrans 7/2013), dimana dalam Pasal 11 ayat (1) nya mengatur bahwa: "...gubernur dapat menetapkan Upah Minimum Sektorat Provinsi (UMSP) dan/atau Upah Minimum Sektoral Kabupaten (UMSK) atas kesepakatan organisasi perusahaan dengan serikat pekerja/serikat buruh di sektor yang bersangkutan". Kemudian mengenai bentuk hukum secara formal penetapan UMSP dan/atau UMSK diatur dalam Pasal 11 ayat (2) Permenakertrans 7/2013, yaitu bahwa: "UMSP dan/atau UMSK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sejak ditetapkan oleh gubernur". Pasal 11 ayat (2) Permenakertrans 7/2013 tersebut secara tidak langsung mengamanatkan bahwa penetapan UMSP dan/atau UMSK harus melalui Peraturan Gubernur.

Kebijakan mengenai upah minimum sektoral ini ternyata juga tidak terlalu memberikan angin segar bagi tenaga kerja di industri pariwisata dan perhotelan. Besaran upah minimum sektoral ini diberikan kewenangannya kepada Kepala Daerah. Upah minimum sektoral ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara serikat pekerja dan pelaku industri unggulan di masing-masing daerah. Dalam prakteknya upah minimum sektoral jauh lebih besar dari upah minimum provinsi atau kabupaten/kota yang telah ditetapkan. Kebijakan penetapan upah minimum sektoral di industri perhotelan dipandang memberatkan pelaku usaha di industri ini karena selain mendapat upah, pekerja juga mendapatkan uang servis. Pekerja akan mengalami *overpaid* jika pelaku usaha harus membayar mereka berdasarkan upah minimum sektoral. Akibatnya banyak pelaku usaha yang tidak menerapkan upah minimum sektoral bagi pekerjanya.

Masih cukup banyaknya tenaga kerja yang bersedia bekerja dengan mendapat upah lebih rendah dari upah minimum dilatarbelakangi oleh beberapa hal. Pertama, Indonesia merupakan negara berkembang yang kelebihan *supply* tenaga kerja (*over supply*) dan dengan tingkat pendidikan yang rendah. Kondisi ini menyebabkan daya tawar tenaga kerja rendah dan pada akhirnya bersedia menerima pekerjaan apapun dengan upah di bawah upah minimum. Kedua, ada

indikasi pasar tenaga kerja di Indonesia merupakan pasar tenaga kerja *monopsony*. Dalam pasar tenaga kerja ini, pekerja dibayar di bawah produk marginal mereka. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa kontribusi pekerja terhadap perusahaan tidak diakui dengan pantas (Islam & Nazara). Melihat kondisi tersebut maka Pemerintah perlu untuk mempertimbangkan usaha-usaha marginal dalam menetapkan upah minimum sehingga tidak menyulitkan dan memberatkan usaha-usaha marginal ini ketika ketentuan mengenai upah minimum harus diterapkan kepada mereka. Selain itu pemerintah juga perlu untuk meningkatkan daya tawar tenaga kerja dengan meningkatkan *skill* dan kemampuan mereka sehingga mampu bernegosiasi dengan pengusaha.

B. Struktur Skala Upah

Pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan mengenai Struktur dan Skala Upah. Pengaturan mengenai Struktur dan Skala Upah antara lain ada dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pasal 92, Kepmenakertrans No. 49 Tahun 2004 tentang Ketentuan Struktur dan Skala Upah, dan juga PP Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan. Struktur upah sendiri merupakan susunan tingkat upah dari yang terendah sampai yang tertinggi atau dari yang tertinggi sampai yang terendah, sedangkan skala upah adalah kisaran nilai nominal upah untuk setiap kelompok jabatan. Dalam ketiga peraturan ini disebutkan bahwa perusahaan menyusun struktur dan skala upah dengan memperhatikan golongan, jabatan, masa kerja, pendidikan, dan kompetensi. Agar dapat menyusun struktur dan skala upah yang baik dan benar maka perusahaan perlu untuk melakukan analisis jabatan, membuat uraian jabatan, dan evaluasi jabatan. Secara lebih detail bagaimana perusahaan menyusun struktur dan skala upah dijelaskan dalam Kepmenakertrans No. 49 Tahun 2004. Struktur dan skala upah menjamin kepastian upah bagi pekerja/buruh dan membuka kesempatan bagi pekerja/buruh untuk berkembang dalam golongan upah sehingga akan memotivasi peningkatan produktivitas. Dengan diterapkannya struktur dan skala upah, tidak ada lagi diskriminasi upah di perusahaan karena upah telah ditetapkan

berdasarkan bobot jabatan melalui analisa dan evaluasi jabatan.

Tabel 1. Perusahaan berdasarkan Kepemilikan Struktur dan Skala Upah dan Peberapan Sturktur dan Skala Upah

		Apakah hotel ini sudah memberikan upah berdasarkan struktur dan skala upah?		Total
		Ya	Tidak	
Apakah hotel ini sudah mempunyai struktur dan skala upah	Count	89	2	91
	% within Apakah hotel ini sudah mempunyai struktur dan skala upah	97.8%	2.2%	100.0%
	Ya	97.8%	6.5%	74.6%
	% within Apakah hotel ini sudah memberikan upah berdasarkan struktur dan skala upah?			
Tidak	Count	2	29	31
	% within Apakah hotel ini sudah mempunyai struktur dan skala upah	6.5%	93.5%	100.0%
	Tidak	2.2%	93.5%	25.4%
	% within Apakah hotel ini sudah memberikan upah berdasarkan struktur dan skala upah?			
Total	Count	91	31	122
	% within Apakah hotel ini sudah mempunyai struktur dan skala upah	74.6%	25.4%	100.0%
	% within Apakah hotel ini sudah memberikan upah berdasarkan struktur dan skala upah?	100.0%	100.0%	100.0%

Sumber: Direktorat Pengupahan 2018 (diolah)

Dari hasil pengolahan data yang diperoleh dari responden yang menjadi sampel penelitian ini diperoleh beberapa hal terkait dengan struktur dan skala upah. Dari Tabel 1 Terlihat bahwa sebagian besar responden (74.6%) menyatakan sudah mempunyai struktur dan skala upah. Sebagian besar responden yang sudah memiliki struktur dan skala upah tersebut (97.8%) sudah memberikan upah sesuai dengan berdasarkan pada struktur dan skala upah yang sudah disusun. Dari Tabel 1 juga terlihat bahwa sebesar 25.4% responden belum memiliki struktur dan skala upah. Bagi pemberi kerja yang belum memiliki struktur dan skala upah pengaturan pemberian upah kepada pekerjanya dengan berdasarkan pada beberapa hal seperti jabatan, pengalaman

kerja, kemampuan perusahaan dan juga berdasarkan upah minimum yang berlaku. Jika ditelusuri lebih jauh mengapa perusahaan belum memiliki struktur dan skala upah dapat diketahui bahwa alasan belum memiliki dan menyusun struktur dan skala upah karena belum memahami (68.3%) dan sedang menyusun (26.8%) struktur dan skala upah.

Jika dilihat dari beberapa peraturan yang ada mengenai struktur dan skala upah sebenarnya dalam UU No 13 Tahun 2003 tidak ada ketentuan yang mewajibkan perusahaan untuk menyusun struktur dan skala upah tersebut. Namun dalam pasal 14 ayat (2) PP No 78 Tahun 2015 tentang pengupahan menyebutkan bahwa Struktur dan Skala Upah wajib disusun oleh pengusaha. Perbedaan

tentang adanya ketentuan ini sebaiknya perlu untuk menjadi perhatian dan pertimbangan pemerintah. Akan tetapi, untuk menjamin kepastian upah, menghindari diskriminasi dan menciptakan hubungan industrial yang harmonis maka perlu untuk menyusun struktur dan skala upah. Selain itu perlu juga untuk memberikan sanksi bagi perusahaan yang tidak menjalankan ketentuan mengenai upah minimum.

C. Penetapan Upah Pekerja/Buruh pada Industri Perhotelan

a. Komponen Upah

Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2015 mengatur mengenai penetapan upah. Dalam pasal 12 PP tersebut menyatakan bahwa penetapan upah didasarkan pada satuan waktu dan/atau satuan hasil. Upah berdasarkan satuan waktu ditetapkan secara harian, mingguan, atau bulanan. Penetapan upah berdasarkan satuan waktu ini dilakukan dengan berpedoman pada struktur dan skala

upah. Lain halnya dengan upah berdasarkan satuan waktu, upah berdasarkan satuan hasil ditetapkan sesuai dengan hasil pekerjaan yang telah disepakati.

Selain penetapan upah, peraturan perundangan yang ada juga membahas mengenai komponen upah. Dalam UU No 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan PP No 78 Tahun 2015, komponen upah tersebut digunakan sebagai dasar dalam penghitungan upah pokok, dan juga dasar penghitungan pesangon. Komponen upah yang biasa dijadikan dasar dalam penghitungan upah bervariasi tergantung pada kebijakan dan kemampuan masing-masing perusahaan. Rata-rata komponen upah yang berlaku merupakan kombinasi dari upah pokok, tunjangan tetap dan tunjangan tidak tetap. Tunjangan tetap yang dimaksud adalah tunjangan yang diberikan tanpa memperhitungkan kehadiran, sedangkan tunjangan tidak tetap adalah tunjangan yang memperhitungkan kehadiran.

Dari hasil pengolahan data responden pekerja di perhotelan yang diperoleh hasil sebagai berikut:

Tabel 2. Komponen Upah yang Berlaku di Hotel yang Menjadi Sampel

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Upah tanpa tunjangan	20	14.7	14.7	14.7
Upah Pokok dan Tunjangan tetap	52	38.2	38.2	52.9
Valid Upah pokok dan tunjangan tidak tetap	20	14.7	14.7	67.6
Upah pokok, tunjangan tetap, dan tunjangan tidak tetap	44	32.4	32.4	100.0
Total	136	100.0	100.0	

Sumber: Direktorat Pengupahan 2018 (diolah)

Dari Tabel 2 dapat diketahui bahwa komponen upah yang berlaku bervariasi. Sebesar 38.2% Hotel yang menjadi responden dalam penelitian memiliki komponen upah berupa upah pokok dan tunjangan tetap. Sebesar 32.4% responden memiliki komponen upah berupa upah pokok. Tunjangan tetap dan tunjangan tidak tetap. Sisanya masing-masing sebesar 14.7% responden memiliki komponen upah berupa upah pokok tanpa tunjangan dan upah pokok dan tunjangan tidak tetap. Tunjangan tetap yang diberikan antara lain

tunjangan jabatan, tunjangan masa kerja, tunjangan keluarga, dan tunjangan komunikasi (untuk beberapa jabatan tertentu). Sedangkan tunjangan tidak tetap yang diberikan antara lain tunjangan kinerja, uang makan, dan transport. Penetapan komponen upah yang digunakan dalam penghitungan upah sangat tergantung pada kemampuan perusahaan. Jika dilihat lebih dalam dari klasifikasi hotel, dapat diketahui bahwa beberapa hotel dengan klasifikasi hotel melati (53.6%) rata-rata komponen upahnya terdiri dari upah pokok

tanpa tunjangan, dan upah pokok dan tunjangan tetap.

b. Pendapatan Non Upah

Selain upah yang diberikan setiap bulannya, beberapa perusahaan juga memberikan pendapatan non upah. Pendapatan non upah merupakan bagian dari penghasilan yang layak selain upah. Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2015 mengatur mengenai pendapatan non upah. Pendapatan non upah dapat berupa tunjangan hari raya keagamaan, bonus, uang pengganti fasilitas kerja, dan/atau uang servis pada usaha tertentu. Di usaha hotel dan usaha restoran di hotel berlaku pendapatan non upah yang berupa uang servis. Peraturan mengenai uang servis pada usaha hotel dan usaha restoran di hotel tersebut tertuang dalam Permenaker No 7 tahun 2016.

Dari hasil pengolahan data yang diperoleh dapat diketahui bahwa belum semua responden melaksanakan peraturan mengenai pendapatan non upah tersebut, khususnya uang servis. Dari Tabel 3 dapat terlihat bahwa masih cukup banyak usaha hotel (42.6%) yang tidak memberikan bonus kepada pekerjanya. Terdapat beberapa kemungkinan yang menyebabkan masih cukup banyak usaha hotel

yang tidak memberikan bonus. Kemungkinan utama adalah karena kondisi keuangan yang masih belum memungkinkan untuk memberikan bonus kepada seluruh pekerjanya. Kondisi keuangan yang masih belum memungkinkan ini terkait dengan beberapa hal seperti skala usaha, masih terbatasnya daerah dan jangkauan pemasaran, dan juga kondisi ekonomi daerah di mana hotel berlokasi. Dari 57.4% usaha hotel yang memberikan bonus kepada pekerjanya terdapat beberapa kebijakan yang berbeda mengenai siapa yang menerima bonus dan kapan waktu pemberian bonusnya. Dari usaha hotel yang memberikan bonus, sebesar 73.1%-nya memberikan bonus kepada seluruh pekerja dan sisanya 26.9% hanya memberikan bonus kepada pekerja/buruh dengan jabatan tertentu. Jabatan tertentu yang menerima bonus rata-rata adalah mereka yang duduk di jabatan manajerial dan bagian sales atau marketing. Besar bonus yang diberikan juga bervariasi. Sebesar 32.1% responden memberikan bonus dengan besaran sama untuk semua pekerja dan sisanya menerapkan kriteria tertentu dalam memberikan bonus seperti kinerja, jabatan, skill, masa kerja, dan target. Bonus rata-rata diberikan saat akhir tahun, awal tahun, atau ketika target tercapai.

Tabel 3. Responden Berdasarkan Pemberian Bonus

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Ya	78	57.4	57.4	57.4
Tidak	58	42.6	42.6	100.0
Total	136	100.0	100.0	

Sumber: Direktorat Pengupahan 2018 (diolah)

Selain bonus, terdapat juga uang servis yang merupakan salah satu pendapatan non upah di usaha perhotelan. Dari hasil pengolahan data lapangan masih ditemukan sebagian kecil usaha hotel yang tidak menerapkan uang servis. Dari Tabel 4 terlihat hanya sebesar 11% responden tidak menerapkan uang servis, dan sisanya sebesar 89% responden menerapkan uang servis. Sesuai dengan yang tertera di Permenaker No. 7 Tahun 2016 tentang Uang Servis pada Usaha Hotel dan usaha Restoran di Hotel, uang servis yang diterapkan digunakan untuk penggantian atas terjadinya risiko kehilangan atau kerusakan, pendayagunaan peningkatan

kualitas sumber daya manusia, dan dibagikan kepada pekerja/buruh. Namun, dari data lapangan diperoleh informasi bahwa selain untuk ketiga hal tersebut sebelumnya, beberapa hotel juga mengalokasikan uang servis untuk dana social, kegiatan olah raga dan ditabung. Meskipun dalam Permenaker No.7 Tahun 2016 pasal 9 ayat (2) sudah mengatur ketentuan mengenai besaran uang servis yang dialokasikan untuk seperti yang tersebut dalam ayat (1), namun dalam praktiknya perusahaan mempunyai kebijakan tersendiri mengenai alokasi uang servis untuk masing-masing ketentuan. Hal tersebut diperbolehkan selama ada kesepakatan antara

pengusaha dan pekerja. Rata-rata uang servis yang dibagikan kepada seluruh pekerja/buruh

dibagikan setiap bulan.

Tabel 4. Responden Berdasarkan Penerapan Uang Servis

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Ya	121	89.0	89.0	89.0
Valid Tidak	15	11.0	11.0	100.0
Total	136	100.0	100.0	

Sumber: Direktorat Pengupahan 2018 (diolah)

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini mencoba memberikan gambaran mengenai mplementasi kebijakan pengupahan di industri perhotelan. Dari uraian pembahasan pada bab-bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa:

1. Kebijakan mengenai upah minimum dan upah minimum sektoral ternyata belum diterapkan oleh pelaku usaha di industri perhotelan. Besaran upah minimum dan upah minimum sektoral di belum bisa diimplementasikan secara maksimal karena terkait dengan kemampuan membayar pelaku usaha di industry perhotelan.
2. Kemampuan membayar pelaku usaha di industri perhotelan antara lain tergantung dari klasifikasi hotel (hotel berbintang dan non bintang/melati), tingkat hunian kamar, dan letak hotel (terkait dengan daerah pemasaran).
3. Belum semua pelaku usaha di industri perhotelan memahami tentang upah minimum, upah minimum sektoral dan struktur dan skala upah.
4. Pada umumnya hotel mengatur mengenai pendapatan non upah. Pendapatan non upah ini berupa tunjangan hari raya (yang sifatnya wajib), bonus dan uang servis. Pelaksanaan pemberian pendapatan non upah ini sebagian besar sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Melihat kondisi tersebut maka Pemerintah perlu untuk:

1. Mengoptimalkan Pembinaan Pengupahan melalui Bimtek, Sosialisasi, dan Dialog kepada pengusaha dan aparat pemerintah

agar pemberian pemahaman mengenai struktur dan skala upah tersebut lebih optimal dengan menggunakan dana APBN Pusat, Dekon, dan APBD.

2. Pembinaan pengupahan hendaknya dilaksanakan tidak hanya pada hotel berbintang, tetapi juga pada hotel non bintang. Disarankan agar pembinaan pengupahan untuk sub sektor perhotelan tidak digabung dengan sektor lainnya terutama yang terkait dengan struktur dan skala upah serta pengaturan uang servis.
3. Pembinaan pengupahan tidak hanya diberikan kepada wakil pengusaha dan wakil pekerja, namun juga diberikan kepada pengurus PHRI agar mereka memahami tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengupahan di perhotelan.
4. Perlu kehati-hatian dalam menentukan Upah Minimum Sektoral di subsektor perhotelan, karena tidak semua hotel bahkan untuk kelas yang sama mempunyai kemampuan yang sama untuk membayar Upah Minimum Sektoral. Demikian pula dalam penentuan Upah Minimum karena pada umumnya hotel non bintang tidak mampu membayar upah minimum yang ditetapkan di wilayahnya.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- Adriani. (2017). Presentasi Pandangan Pemerintah Terhadap Sistem Pengupahan. Peer Review RUU Sistem Pengupahan DPD RI.
- Alatas, V., & Cameron, L. A. (2008). The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low-Income Country: A Quasi-Natural Experiment in Indonesia. *Industrial and*

- Labor Relations Review*, 61(2), 2008, 201-223.
- Borjas, G. (2013). *Labor Economics Sixth Edition*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- BPS. (2018). *Statistik Hotel dan Akomodasi Lainnya di Indonesia*. Jakarta: BPS RI.
- BPS. (2018). *Tingkat Penghunian Kamar Hotel*. Jakarta: BPS RI.
- cnindonesia. (2018, Oktober 3). *Pariwisata Indonesia Masuk 10 Besar Dunia Versi WTTC*. Retrieved from <https://www.cnindonesia.com/gaya-hidup/20181003195638-269-335466/pariwisata-indonesia-masuk-10-besar-dunia-versi-wttc>
- Gindling, T., & Terrell, K. (2007). The Effect of Multiple Minimum Wages Throughout The Labor Market: The Case of Costa Rica. *Labour Economic* 14, 485-511.
- Indonesia, P. (2003). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia, P. (2013). *Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum*. Jakarta: Kemnakertrans.
- Indonesia, P. (2015). Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tentang Pengupahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 237. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia, P. (2016). Peraturan Menteri Tenaga Ketenagakerjaan RI Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Uang Servis pada Usaha Hotel dan Usaha Restoran di Hotel. Berita Negara Republik Indonesia No 376 Tahun 2016. Jakarta: Kemnaker.
- Islam, I., & Nazara, S. (n.d.). *Minimum Wage and The Welfare of Indonesian Worker, Occassional Discussion Paper Series No. 3*. Jakarta: ILO Jakarta.
- Izzaty, & Sari, R. (2013). Kebijakan Penetapan Upah Minimum di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Volume 4 Nomor 2, Desember 2013*, 131-145.
- Kahpi, A. (2018). Pengupahan: Tinjauan terhadap Permasalahan Ketenagakerjaan di Indonesia. *Jurisprudentie, Volume 5 Nomer 2 Desember 2018*, 67-85.
- katadata. (2018, September 10). *Berapa Pendapatan Devisa dari Sektor Pariwisata Indonesia?* Retrieved from <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/09/10/berapa-pendapatan-devisa-dari-sektor-pariwisata-indonesia>
- Sudiarawan, K., & Matana, P. (2019). Implikasi Hukum Pengaturan Upah Minimum Sektoral Kabupaten Badung terhadap Pelaku Usaha pada Sektor Kepariwisata di Kabupaten Badung Provinsi Bali. *Supremasi Hukum :Jurnal Penelitian Hukum Vol. 28, No. 1, Januari*, 33-56.