

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Dalam menghadapi tatanan dan perubahan yang sangat pesat di bidang ketenagakerjaan termasuk di dalamnya mengimplementasikan demokratisasi, hak asasi manusia dan perbaikan taraf hidup yang merupakan fenomena baru dunia ketenagakerjaan dewasa ini serta meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah; maka fenomena baru tersebut mendorong pemerintah untuk menata dan menyiapkan langkah-langkah strategis, pendekatan pragmatis dan fleksibel, termasuk melengkapinya dengan pembentukan perangkat perundang-undangan yang sesuai dengan tuntutan perkembangan saat ini.

Untuk merealisasikan pengakuan ketentuan-ketentuan ketenagakerjaan internasional yaitu prinsip-prinsip serta hak-hak mendasar di tempat kerja; dengan meratifikasi delapan konvensi inti Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) dalam rangka menciptakan iklim hubungan industrial yang kondusif dan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Kebijakan yang dilaksanakan tersebut harus diakui sebagai suatu kemajuan yang telah membawa perubahan mendasar dan merupakan langkah-langkah baru dalam hubungan industrial.

Setelah pemerintah menetapkan kebijakan mengenai kebebasan berserikat yang disambut dengan terbentuknya puluhan serikat-serikat pekerja atau buruh baru. Dengan berlakunya berbagai perangkat perundang-undangan sekarang tidak ada lagi alasan pengusaha untuk menolak kehadiran Serikat Pekerja, bahkan pengusaha harus siap menerima kehadiran lebih dari satu organisasi serikat pekerja.

Oleh karenanya, pemerintah harus siap melaksanakan sistem manajemen terbuka, komunikatif dan transparan. Sedangkan organisasi serikat pekerja diharapkan akan mampu dan memahami serta melaksanakan secara efektif prinsip-prinsip hak dan kewajiban di bidang ketenagakerjaan. Permasalahan ketenagakerjaan harus dihadapi secara profesional, bertanggung jawab dan berwawasan luas serta akomodatif. Tak dapat dipungkiri lagi bahwa tatanan dan perubahan baru di dunia ketenagakerjaan tersebut banyak dipengaruhi oleh berbagai dimensi di luar bidang ketenagakerjaan.

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Globalisasi yang sedang berlangsung saat ini semakin menguatkan kecenderungan ketergantungan perekonomian antar bangsa. Keadaan ini menggambarkan bahwa jika ada gejolak internal di suatu negara bisa mempengaruhi negara lain. Karena itu setiap negara tidak bisa lagi bertindak hanya untuk kepentingan sendiri tetapi harus pula memperhatikan kepentingan negara atau kawasan di mana negara tersebut berada.

Dalam hal ini, pemerintah tidak dapat mengantisipasi dengan menetapkan kebijakan yang tepat, maka pada saat ini dan dimasa mendatang pengupahan serta kesejahteraan pekerja lainnya akan tetap mendominasi masalah ketenagakerjaan. Sebenarnya sebagian besar masyarakat khususnya dunia usaha telah menyadari bahwa pemerintah sudah secara nyata memberikan perhatian terhadap peningkatan kesejahteraan pekerja namun dengan munculnya berbagai opini masyarakat mengenai penetapan upah minimum, maka timbul dua paham yang berbeda. Di satu sisi, pekerja yang menganut paham peningkatan kesejahteraan beranggapan bahwa kenaikan upah minimum secara langsung mengangkat taraf hidup pekerja penerima upah rendah melalui perbaikan daya beli yang akhirnya akan mendorong gairah kerja dan meningkatkan produktivitas kerja. Di sisi lain pengusaha dan penganut pertumbuhan mempunyai pandangan bahwa kenaikan upah baru dapat ditingkatkan apabila sektor riil telah tumbuh secara nyata melalui peningkatan produktivitas kerja.

Disadari pengaruh globalisasi terhadap berbagai sektor kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi selaku wakil lembaga pemerintahan Indonesia yang mempunyai tugas menangani seluruh aspek masalah ketenagakerjaan perlu memberikan respon positif melalui dialog informal guna mencari bentuk komitmen internasional di bidang ketenagakerjaan melalui Forum ASEM (Asia-Europe Meeting) ke-1 di Berlin-Jerman 2006.

Forum Asia-Eropa (ASEM) yang pertama kali berdiri tahun 1996 di Thailand merupakan forum yang bersifat sukarela, namun dalam pelaksanaannya telah dikembangkan ke berbagai bidang antara lain bidang ekonomi, politik, sosial dan ketenagakerjaan. Di bidang ketenagakerjaan Forum ASEM pertama kalinya secara resmi melakukan pertemuan di Postdam Jerman pada September 2006 yang dihadiri oleh para Menteri Tenaga Kerja ASEM terdiri dari 44 negara plus 2 lembaga (Sekertariat ASEAN dan Komisi Eropa).

ASEM itu sendiri mempunyai beberapa karakteristik dimana karakteristik itu melingkupi: Informal, multidimensional, penekanan pada partnership, fokus pada *high-level*. Di sini para pemimpin negara atau pemerintahan bertemu setiap 2 tahun sekali dimana menteri luar negeri mempunyai peranan penting sebagai koordinator di tiap negara anggota. Adapun maksud pertemuan ASEM yaitu membangun *platform* sebagai upaya bertukar pikiran dan saling belajar, memperkuat posisi bersama, serta mempererat kerjasama di bidang ekonomi. Eropa dan Asia disini juga dapat mengambil manfaat bersama dari setiap pengalaman dan "*best practices*". Memberikan warna untuk pertemuan kepala-kepala negara ASEM.

Tujuan dari pertemuan ASEM Ke-1 adalah tersedianya kesempatan kerja dan pekerjaan yang lebih layak kearah dimensi sosial dan globalisasi. negara-negara ASEM tidak berdiri sendiri dalam menghadapi fokus isu-isu ketenagakerjaan dan sosial yang menonjol.

“ Kami mendukung dengan tegas globalisasi yang adil (*fair*) dan memikirkan untuk membuat tujuan-tujuan kearah kesempatan kerja yang penuh dan produktif dan kerja layak bagi semua, termasuk bagi wanita dan kaum muda, sebagai tujuan utama dari kebijakan dan strategi pembangunan nasional dan internasional, termasuk strategi pengentasan kemiskinan, sebagai bagian dari MDGs/Millennium Dev.Goals (Tujuan pembangunan era millennium) “<sup>1</sup>

Secara Universal, ketenagakerjaan itu sendiri adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja. Sedangkan tenaga kerja merupakan setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun memenuhi kebutuhan masyarakat. Pekerja ialah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam pemenuhan kebutuhan<sup>2</sup>. Globalisasi ketenagakerjaan mampu memanfaatkan tenaga kerja dari seluruh dunia sesuai kelasnya, seperti penguasaan staf profesional diambil dari tenaga kerja yang telah memiliki pengalaman internasional atau buruh kasar yang biasa diperoleh dari negara berkembang. Dengan Globalisasi maka *human movement* akan semakin mudah dan bebas.

Kesejahteraan pekerja adalah suatu pemenuhan kebutuhan atau keperluan yang bersifat jasmanian dan rohanian, baik didalam maupun di luar hubungan kerja, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempertinggi produktifitas kerja. Dimana pembangunan ketenagakerjaan bertujuan :

1. Memberdayakan dan membudayakan Tenaga Kerja secara optimal dan manusiawi,
2. Mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja sesuai dengan pembangunan nasional maupun internasional,

---

<sup>1</sup> Dokumen akhir, UN Millennium Summit, Depnaker-trans 2005, Point 47

<sup>2</sup> Kitab Undang-undang Ketenagakerjaan RI, Biro Hukum, Depnaker-Trans RI, Jakarta, 2004

3. Memberikan perlindungan tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan,
4. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya<sup>3</sup>.

Masalah ketenagakerjaan mengandung dimensi ekonomis, dimensi sosial kesejahteraan dan dimensi sosial politik. Dari segi dimensi ekonomi, pembangunan ketenagakerjaan mencakup penyediaan tenaga kerja, tenaga ahli dan terampil sesuai dengan kebutuhan pasar kerja dunia. Perluasan kesempatan kerja juga merupakan dimensi ekonomis ketenagakerjaan, karena melalui kesempatan kerja pertumbuhan ekonomi diciptakan sekaligus memberikan penghasilan dan meningkatkan daya beli masyarakat. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa masalah tenaga kerja adalah merupakan bagian integral dari masalah ekonomi, sehingga pembangunan ketenagakerjaan juga merupakan bagian dari masalah pembangunan ekonomi.

Dengan demikian perencanaan ekonomi harus mencakup juga perencanaan ketenagakerjaan atau dengan kata lain perlu dibangun rencana tenaga kerja sebagai bagian dari rencana pembangunan ekonomi. Program pembangunan ekonomi dimasa lalu yang hanya berorientasi pada pengalaman yang berharga dengan timbulnya masalah ketenagakerjaan yang besar seperti tingkat pengangguran tinggi dan rendahnya kualitas tenaga kerja.

---

<sup>3</sup> Perlindungan Ketenagakerjaan, Biro Pengawas, Depnaker-Trans, Jakarta, 2004

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat diangkat permasalahan sebagai berikut “ Bagaimana strategi kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia sebagai hasil pertemuan Asia Europe Meeting (ASEM) ke-1 ”.

## **C. Kerangka berpikir**

Upaya dari negara-negara anggota ASEM terutama dalam hal untuk membendung dampak *sosial open resistance* globalisasi ketenagakerjaan berlandaskan pada teori pembuat keputusan.

Teori Pembuat Keputusan adalah Suatu proses dalam mana pilihan-pilihan dibuat untuk mengubah atau tidak mengubah suatu kondisi yang ada, memilih serangkaian tindakan yang paling tepat untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan, dan untuk mengurangi risiko-risiko, ketidakpastian dan pengeluaran dalam sumber-sumber dalam rangka mengejar tujuan.<sup>4</sup>

Berbagai permasalahan yang muncul seputar tenaga kerja diantaranya yang melingkupi dampak *sosial open resistance* globalisasi adalah pelanggaran hak-hak tenaga kerja disuatu negara disebabkan tidak adanya komitmen atau perjanjian antara negara-negara terkait. Perlindungan hak-hak tenaga kerja, hal ini mengakibatkan semakin tingginya pelanggaran hak-hak asasi tenaga kerja.

---

<sup>4</sup>.M.Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara, hal.23.

Terkait dengan itu, kerjasama mengenai perjanjian tenaga kerja merupakan hal yang penting diupayakan oleh antar negara. Mungkin teori pembuatan keputusan yang banyak dikenal dan juga mungkin banyak/secara luas diterima adalah teori rasional komprehensif.<sup>5</sup> Teori rasional komprehensif menjelaskan tentang bagaimana kebijaksanaan negara itu seharusnya dibuat di lembaga pemerintahan, atau bagaimanakah unsur-unsur dalam proses konversi yang berfungsi mengubah masukan-masukan dari lingkungan menjadi keluaran-keluaran itu seharusnya diatur secara optimal.

Hal inilah yang menjadikan teori rasional komprehensif menjadi begitu berharga bagi suatu negara karena sedikit-dikitnya dengan satu kata teori ini berhubungan dengan bagaimana kebijakan itu dibuat secara lebih baik.<sup>6</sup> Oleh sebab itu teori rasional komprehensif harus dipandang sebagai suatu prosedur yang optimal atau suatu teori yang akan banyak diinginkan di berbagai keadaan.<sup>7</sup>

Teori rasional komprehensif seperti yang telah dikemukakan tadi, menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dan keahlian pembuat keputusan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan yang rasional itu adalah suatu kebijakan yang sangat efisien dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

---

<sup>5</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making*, New York, hal. 9.

<sup>6</sup> Nicholas Henry, hal. 237.

<sup>7</sup> Carl E. Lutrin dan Allen K. Settle, *American Public Concepts & Cases*, Plato Al To, Ca: *Mayfield Publishing Company*, 1976, hal. 95.



Menurut J. Dewey, salah seorang penganut teori rasional komprehensif, mengemukakan tiga langkah dasar dalam pengambilan keputusan untuk membuat kebijakan yang rasional :

1. Identifikasi masalah dengan meneliti apa dan bagaimana masalah yang muncul.
2. Pengembangan alternatif - alternatif pemecahan masalah yang mungkin dapat menyelesaikan masalah tersebut.
3. Pemilihan alternatif yang terbaik yang dilakukan berdasarkan kriteria yang dipergunakan.

H.Simon menyempurnakan pendapat J. Dewey, yaitu evaluasi dan keputusan yakni sejauh mana hasil perbaikan dapat memecahkan masalah yang dihadapi, setelah implementasi dilakukan yang nanti akhirnya dapat dibuat suatu kebijakan yang rasional.<sup>8</sup>

Berdasarkan hal di atas, perumusan kebijakan negara, menurut teori rasional komprehensif, mengikuti aliran sebagai berikut :

1. Pembuat kebijaksanaan dihadapan dengan suatu masalah tertentu yang dapat diisolasikan dari masalah-masalah lain yang dinilai mempunyai arti yang besar dibandingkan dengan masalah-masalah lain.
2. Berdasarkan atas masalah-masalah yang sudah ada ditangan pembuat kebijakan tersebut kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan sesuai dengan urutan pentingnya.

---

<sup>8</sup> Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, edisi revisi hal, 227.

3. Kemudian pembuat kebijakan menentukan atau menyusun daftar cara-cara atau pendekatan-pendekatan yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan tadi.
4. Pembuat kebijakan seterusnya meneliti dan menilai konsekuensi-konsekuensi masing-masing alternatif kebijakan tersebut diatas.
5. Selanjutnya hasil penelitian dan penilaian dari masing-masing alternatif itu dibandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya.
6. Akhirnya, pembuat kebijakan memilih alternatif yang terbaik yaitu yang nilai konsekuensi-konsekuensinya paling cocok (rasional) dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut teori rasional komprehensif, ke 6 kegiatan tersebut diatas dimaksudkan untuk membuat keputusan yang rasional. Karena teori ini sangat menekankan pada pendekatan cara dan tujuan (memilih cara-cara terbaik dalam untuk mencapai tujuan), maka setiap pembuat kebijakan harus senantiasa mengikuti tata aliran ke 6 kegiatan-kegiatan tersebut diatas.<sup>9</sup>

Sebagai penyempurna dari teori pengambilan keputusan dapat juga disertakan dengan menggunakan konsep strategi. Menurut Daoed Yoesoef (1981) Studi strategi dan studi hubungan internasional merupakan “lepat” dengan “daun”. Keduanya dapat dibedakan secara substansial namun sulit untuk dipisahkan. Ia menilai terwujudnya sesuatu strategi pada dasarnya melalui empat tahapan : Tahap Perumusan : perbuatan intelektual, Tahap pemutusan : perbuatan politis, Tahap Pelaksanaan : perbuatan teknis, Tahap Penilaian : perbuatan intelektual.

---

<sup>9</sup> M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, hal. 50.

Penerapan teori ini dapat mendukung upaya untuk menghasilkan suatu kebijakan yang melindungi hak-hak tenaga kerja dan menghindari potensi konflik antara suatu negara dengan negara lain.

#### **D. Penegasan Judul**

Globalisasi adalah Upaya pemilik modal untuk mengintegrasikan ekonomi, politik, pasar, dan sosial kedalam satu unit yang homogen untuk seluruh dunia. Globalisasi Tenaga kerja adalah Perusahaan global akan mampu memanfaatkan tenaga kerja dari seluruh dunia sesuai kelasnya, seperti penggunaan staf profesional diambil dari tenaga kerja yang telah memiliki pengalaman internasional atau buruh kasar yang biasa diperoleh dari negara berkembang. Dengan globalisasi maka *human movement* akan semakin mudah dan bebas.

Dimensi sosial ketenagakerjaan adalah kompleksitas masalah ketenagakerjaan yang juga mencakup masalah pengupahan dan jaminan sosial, penetapan upah minimum, syarat-syarat kerja, perlindungan tenaga kerja serta hubungan dan kerjasama internasional yang semuanya mengandung dimensi ekonomis, sosial dan politis.

ASEM (Asia Europe Meeting) adalah Sebuah forum atau proses dialog dan kerjasama informal yang mencakup bidang politik, ekonomi dan budaya yang dihadiri oleh negara-negara dari asia dan eropa plus 2 lembaga (sekretariat ASEAN dan Komisi Eropa).

### **E. Hipotesis**

Pertemuan Asia Europe Meeting ke-1 menghasilkan kebijakan-kebijakan yang mensejahterakan dan melindungi tenaga kerja.

### **F. Tujuan Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis bertujuan untuk:

1. Mengetahui kebijakan ketenagakerjaan dari hasil ASEM ke-1.
2. Sebagai syarat yang harus dipenuhi untuk mencapai gelar sarjana.

### **G. Manfaat Penelitian**

Mendapatkan informasi tentang peranan kebijakan-kebijakan ketenagakerjaan yang selama ini masih belum dapat menjamin pembangunan kesempatan kerja pada era globalisasi sekarang ini.

### **H. Jangkauan Penelitian**

Penelitian ini akan difokuskan pada pasca pertemuan Asia-Europe meeting (ASEM) ke-1 di Berlin-Jerman tahun 2006 sampai dengan tahun 2008.

## **1. Metode Penelitian**

### 1. Sumber data.

- a. Bahan hukum primer yang meliputi makalah pertemuan ASEM ke-1 di Berlin-Jerman, 3-5 September 2006.
- b. Bahan hukum sekunder yang meliputi buku-buku, kitab undang-undang ketenagakerjaan, surat kabar, web site dan artikel-artikel lain yang berhubungan atau berkaitan dengan obyek yang diteliti.

### 2. Metode pengumpulan data.

Dalam melakukan pengumpulan data, dilakukan melalui studi kepustakaan yaitu studi terhadap peraturan-peraturan, buku-buku, surat kabar atau artikel-artikel lain yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

### 3. Nara sumber

Nara sumber yang diharapkan dapat memberikan keterangan dalam penelitian ini adalah salah satu pejabat perwakilan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI di Jakarta.

## **J. Sistematika penulisan**

Skripsi ini terdiri dari lima bab, dimana pembahasan dalam masing-masing bab dijelaskan dan dijabarkan lebih rinci kedalam sub-sub bab. Pembahasan antara satu bab dengan bab lain akan saling berhubungan erat sehingga pada hasilnya diharapkan dapat diperoleh penulisan ilmiah yang sistematis. Adapun sistematika pembahasannya sebagai berikut:

- |         |   |
|---------|---|
| BAB I   | Adalah pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka berpikir, penegasan judul, hipotesis, tujuan penelitian, manfaat penelitian, jangkauan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika pembahasan.              |
| BAB II  | Menjelaskan tentang apa itu ASEM serta fenomena globalisasi dalam bidang ketenagakerjaan.   |
| BAB III | Menjelaskan masalah-masalah yang timbul dan pengembangan alternatif pemecahan masalah.  |
| BAB IV  | Analisis terhadap produk ASEM hasil dari pemilihan alternatif terbaik dari pemecahan masalah yang berupa kebijakan-kebijakan pengupahan dan perluasan kesempatan kerja, kebijakan PHK, kebijakan waktu kerja serta kebijakan untuk pekerja kontrak. |
| BAB V   | Kesimpulan dan Saran  |