

TINJAUAN PENETAPAN UPAH MINIMUM 2023: EVALUASI KEBIJAKAN PENGUPAHAN DAN REVITALISASI DEWAN PENGUPAHAN

Nabiyla Risfa Izzati

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Yustisia Nomor 1, Bulaksumur, Depok, Sleman, DIY, 55281
nabiylarisfa@ugm.ac.id

Abstract

The issuance of Manpower Regulation 18/2022, which regulates the formulation of the 2023 minimum wage, resulted in an industrial polemic. This policy is supported by trade unions since it will increase the minimum wage with higher margins, but was rejected by the majority of employer organizations because it was considered inconsistent and deviated from the formulation in Government Regulations 36/2021 on Wages. This article finds that the 2023 formulation is fairer and more beneficial in comparison with the previous formula, since the alpha variable (α) opens up the possibility for Wage Council to negotiate and bargain, a practice that has long been abandoned. This study argues that the 2023 formulation should be here to stay, as it might be able to revitalize the role of the wage council.

Keywords: *Industrial Policy; Minimum Wage; Wage; Wage Council.*

Abstrak

Tindakan Pemerintah menerbitkan Permenaker 18/2022 yang mengatur formulasi upah minimum tahun 2023 menuai polemik. Kebijakan ini didukung sebagian besar serikat pekerja karena berimbas pada kenaikan UMP dan UMK dengan margin lebih tinggi dibanding kebijakan sebelumnya, namun ditolak oleh mayoritas organisasi pengusaha karena menyimpangi PP 36/2021 tentang Pengupahan. Artikel ini meninjau formula penetapan upah minimum 2023 dari kerangka kebijakan pengupahan, dan menemukan bahwa kebijakan ini lebih memberikan rasa keadilan dan membawa kemanfaatan jika dibandingkan dengan formula menurut PP 36/2021 maupun PP 78/2015. Variabel alfa (α) dalam formula upah minimum 2023 membuka ruang dialog dan negosiasi tripartit yang telah lama terkunci dalam Dewan Pengupahan. Hal ini diharapkan akan mampu merevitalisasi peran Dewan Pengupahan, dan karenanya kebijakan formulasi upah minimum 2023 penting untuk dipertahankan.

Kata Kunci: Dewan Pengupahan; Kebijakan Pengupahan; Pengupahan; Upah Minimum.

A. Pendahuluan

Pembahasan mengenai upah merupakan hal yang sangat krusial dan selalu memantik perdebatan dalam khasanah hukum ketenagakerjaan. Sebagai salah satu unsur hubungan kerja selain pekerjaan dan perintah, upah merupakan imbalan dari pemberi kerja atas pekerjaan yang telah dilakukan oleh pekerja dan merupakan hak mutlak dari pekerja. Meski besaran upah secara umum adalah hasil kesepakatan antara pengusaha dan pekerja, aturan ketenagakerjaan di Indonesia mengatur upah dengan cukup ekstensif. Pengaturan mengenai upah diwujudkan melalui kebijakan

pengupahan yang disebut sebagai salah satu upaya mewujudkan hak pekerja/buruh atas kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Bahkan upah selalu memiliki peraturan pelaksana tersendiri, yang saat ini berlaku adalah Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan.

Menurut Pasal 88 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, kebijakan pengupahan meliputi tujuh hal, yakni: 1) upah minimum; 2) struktur dan skala upah; 3) upah kerja lembur; 4) upah tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena alasan tertentu; 5) bentuk dan cara pembayaran upah; 6) hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah; dan, 7) upah sebagai dasar perhitungan atau pembayaran hak dan kewajiban lainnya. Dari ketujuh hal tersebut, kebijakan pengupahan yang paling sering menjadi pokok perbincangan adalah terkait upah minimum.

Upah minimum merupakan besaran upah bulanan terendah yang dapat diberikan pemberi kerja kepada pekerja dengan masa kerja kurang dari satu tahun. Upah minimum sering disebut sebagai jaring pengaman upah, karena memberikan perlindungan bagi pekerja dari nilai upah yang terlalu kecil dan eksploitatif (del Carpio, Messina, & Sanz-de-Galdeano, 2019; Junaedi, 2018; Kahpi, 2018; Lee & Smith, 2019; Trimaya, 2014). Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian dicabut dan diubah menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan kemudian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, upah minimum kini hanya terdiri atas dua jenis, yakni upah minimum provinsi yang bersifat wajib untuk ditetapkan setiap tahunnya oleh Gubernur, dan upah minimum kabupaten/kota yang dapat ditetapkan dengan syarat tertentu, juga oleh Gubernur.

Kritik dari akademisi hukum ketenagakerjaan menilai bahwa pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja di tahun 2020, mekanisme penentuan upah minimum semakin tidak berpihak pada kepentingan pekerja (Izzati, 2022a; Mahy, 2021; Riyanto, 2020; Terjomurti & Sukarmi, 2020). Hal ini jelas terlihat dari pembaruan formulasi perhitungan upah minimum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan (selanjutnya disebut PP 36/2021) yang pada penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP) 2022 membawa kenaikan upah terendah sepanjang sejarah, yakni kenaikan rata-rata 1,09 persen secara nasional (Mahy, 2022). Akibatnya, tensi penolakan pekerja terhadap UMP 2022 sangat memanas (Purnama, Gunawan, & Ali Ramdhani, 2021). Beberapa bahkan berujung pada sengketa berkepanjangan, sebagaimana yang terjadi pada sengketa PTUN penetapan UMP 2022 DKI Jakarta (Izzati, 2022b).

Gelombang penolakan formulasi upah minimum berdasarkan PP 36/2021 kian menguat sepanjang tahun 2022. Berbagai serikat pekerja menyerukan ketidaksetujuan mereka apabila formula PP 36/2021 tetap digunakan untuk menentukan UMP tahun 2023. Pada akhirnya, Pemerintah melalui Kementerian Ketenagakerjaan mengeluarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2023 (selanjutnya disebut Permenaker 18/2022). Hal paling krusial yang diatur dalam Permenaker 18/2022 adalah diubahnya formulasi penghitungan upah minimum untuk tahun 2023, yang mana formula penghitungan ini menyimpangi formula yang sebelumnya diatur oleh PP 36/2021.

Permenaker 18/2022 ini kemudian menuai pro dan kontra. Kebijakan ini secara umum didukung mayoritas serikat pekerja karena membuka asa kenaikan UMP dan UMK dengan margin lebih tinggi dibanding UMP 2022, namun ditolak oleh mayoritas organisasi pengusaha karena dianggap tidak konsisten dan menyimpangi PP 36/2021. Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) bahkan telah melayangkan gugatan uji materi atas Permenaker 18/2022 ke Mahkamah Agung, langkah yang kemudian didukung oleh Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia.

Di luar pro dan kontra di atas, hal yang menarik dari formula penghitungan Upah Minimum 2023 yang diubah dalam Permenaker 18/2022 adalah munculnya koefisien alfa (variabel α) dalam formulasi penghitungan UMP dan UMK. Sebelumnya, Pasal 25 ayat (4) PP 36/2021 menghitung UMP dan UMK hanya dengan menggunakan variabel kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan, yakni variabel paritas daya beli, tingkat penyerapan tenaga kerja, dan median upah. Ada pula nilai pertumbuhan ekonomi atau inflasi, rata-rata konsumsi per kapita, rata-rata banyaknya anggota rumah tangga, dan rata-rata banyaknya anggota rumah tangga yang bekerja pada setiap rumah tangga untuk menentukan batas atas dan batas bawah upah minimum yang diatur dalam Pasal 26 PP 36/2021.

Perbedaan mendasar dalam formulasi penetapan upah minimum 2023 dalam Permenaker 18/2022 adalah ditambahkannya variabel indeks tertentu yang disebut sebagai variabel alfa (α). Variabel alfa (α) didefinisikan sebagai “wujud indeks tertentu yang menggambarkan kontribusi tenaga kerja terhadap pertumbuhan ekonomi dengan nilai tertentu dalam rentang tertentu yaitu 0,10 sampai dengan 0,30.” Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (4) Permenaker 18/2022. Menariknya, penentuan nilai variabel alfa (α) dilakukan melalui proses negosiasi dewan pengupahan dengan mempertimbangkan produktivitas dan perluasan kesempatan kerja. Secara tidak langsung, dimunculkannya variabel alfa (α) dalam formula penentuan upah minimum telah membuka kembali ruang dialog dalam dewan pengupahan daerah. Ruang dialog ini telah lama hilang, karena semenjak PP 78/2015 maupun PP 36/2021, penentuan UMP dan UMK telah dikunci oleh formula yang sepenuhnya mengacu pada data-data makro ekonomi dan ketenagakerjaan yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (Wulansari, 2021).

Hilangnya proses negosiasi dalam sidang Dewan Pengupahan akibat formula upah minimum yang restriktif dalam PP 78/2015 maupun PP 36/2021 menjadikan peran Dewan Pengupahan dikerdilkan semata sebagai “tukang stempel” rekomendasi UMP dan UMK setiap tahunnya (Caraway, Ford, & Nguyen, 2019). Nyaris tidak ada lagi dialog tripartit yang dapat dilakukan di Dewan Pengupahan masing-masing Provinsi, sehingga fungsi dewan pengupahan sebagai pembuat kebijakan pengupahan juga menjadi sangat minim. Dalam konteks inilah, kemunculan variabel alfa (α) dalam formula penetapan upah minimum 2023 menjadi semakin menarik untuk didiskusikan. Keberadaan variabel alfa (α) dapat dilihat sebagai peluang revitalisasi Dewan Pengupahan, khususnya Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota, karena membuka kesempatan terjadinya dialog aktif dan konstruktif antara unsur Pekerja, Pengusaha, dan Pemerintah dalam proses penentuan besaran final UMP dan UMK tiap-tiap daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, tulisan ini akan membahas dua rumusan masalah utama: 1) bagaimana perubahan aturan dan formula upah minimum 2023 ditinjau dari kerangka evaluasi kebijakan pengupahan; 2) apakah variabel alfa (α) yang diperkenalkan dalam Permenaker 18/2022 dapat mendorong revitalisasi peran dewan pengupahan.

B. Pembahasan

1. Perubahan Aturan dan Formula Penetapan Upah Minimum 2023 dalam Kerangka Evaluasi Kebijakan Pengupahan

a. Kebijakan Pengupahan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Revisi sebagian isi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian dicabut dan diubah menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan kemudian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, membawa konsekuensi yang cukup signifikan terhadap kebijakan pengupahan di Indonesia, khususnya terkait dengan pengaturan dan formulasi upah minimum.

Sebelumnya, berdasarkan UU 13/2003 dan PP 78/2015 sebagai peraturan pelaksana terkait pengupahan, terdapat empat jenis upah minimum, yakni: Upah Minimum Provinsi, Upah Minimum Kabupaten/Kota, Upah Minimum Sektoral, dan Upah Minimum Sektoral Kabupaten/Kota. Namun, pasca diundangkannya UU 11/2020, hanya terdapat dua jenis upah minimum, yakni Upah Minimum Provinsi dan Upah Minimum Kabupaten/Kota. Di antara kedua jenis upah minimum ini pun, hanya Upah Minimum Provinsi yang wajib untuk ditetapkan setiap tahunnya oleh Gubernur, sedangkan Upah Minimum Kabupaten/Kota dapat ditetapkan dengan syarat tertentu, yang berarti bahwa penetapannya bersifat opsional.

Terdapat akademisi yang berpendapat bahwa sebagian besar perubahan kebijakan pengupahan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dapat dikatakan merupakan transformasi dari aturan yang sebelumnya telah ada dalam PP 78/2015 tentang Pengupahan (Mahy, 2021). Namun, salah satu hal krusial yang memunculkan banyak kritik terhadap kebijakan pengupahan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang adalah dihapuskannya Pasal 89 UU 13/2003 yang salah satunya menyebut bahwa upah minimum diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak. Alih-alih, Pasal 88D yang tercantum dalam UU 11/2020 secara spesifik menyebut bahwa upah minimum dihitung dengan menggunakan formula perhitungan upah minimum yang memuat variabel pertumbuhan ekonomi atau inflasi.

Dihapuskannya kebutuhan hidup layak sebagai arah pencapaian upah minimum dapat dikatakan tidak sejalan dengan fungsi kebijakan pengupahan sebagai salah satu upaya mewujudkan hak pekerja/buruh atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Bruckmeier & Bruttel, 2021; Schulten & , & Müller, 2019). Hal ini juga membuka kemungkinan tidak sesuai kenaikan upah minimum dengan kenaikan kebutuhan hidup pekerja, di saat kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan secara makro sedang menurun (Hidayah, Cloet, & Pradhan, 2021), kekhawatiran yang sebenarnya telah terbukti dalam penetapan upah minimum 2022 yang nilainya dirasa jauh dari rasa keadilan. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT antara DPP Apindo Jakarta melawan Gubernur DKI Jakarta menjadi salah satu contohnya.

Kebijakan pengupahan pasca UU 11/2020 juga menghapuskan upah minimum sektoral. Perubahan yang menurut banyak pihak kurang berdasar, mengingat upah minimum sektoral dirasa mampu menumbuhkan ruang diskusi tripartit dalam sektor-sektor tertentu. Perubahan lainnya yang juga menimbulkan banyak perdebatan di kalangan akademik dan pekerja adalah dikecualikannya ketentuan upah minimum bagi Usaha Mikro dan Kecil. Di satu sisi, pengecualian ini dibuat untuk meningkatkan daya saing Usaha Mikro dan Kecil (Hamid & Hasbullah, 2021) sebagaimana tujuan dari Undang-Undang Cipta Kerja itu sendiri. Namun di sisi lain, pengecualian terhadap upah minimum ini tentu dipandang merugikan dan tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi pekerja di sektor Usaha Mikro dan Kecil.

b. Perubahan Formula Upah Minimum Menurut PP 78/2015, PP 36/2021, dan Permenaker 18/2022

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebelum dicabut melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menyebut secara eksplisit bahwa upah minimum dihitung dengan menggunakan formula perhitungan upah minimum yang memuat variabel pertumbuhan ekonomi atau inflasi, namun formula ini tidak diatur secara langsung dalam Undang-Undang Cipta Kerja versi tahun 2020. Formula penghitungan upah minimum diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan yang merupakan salah satu peraturan pelaksana dari UU 11/2020. PP 36/2021 menggantikan PP 78/2015, yang artinya formula penghitungan upah

minimum yang sebelumnya diatur dalam PP 78/2015 juga berubah terhitung sejak dikeluarkannya PP 36/2021.

Formula perhitungan upah minimum berdasarkan Pasal 44 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan sebelumnya cukup sederhana, yakni perkalian antara upah minimum tahun berjalan dengan inflasi ditambah pertumbuhan produk domestik bruto. Sementara itu, formula penghitungan upah minimum berdasarkan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan memiliki lebih banyak variabel, serta dihitung dengan menggunakan batas atas dan batas bawah upah minimum. Penentuan batas atas dan batas bawah ini dihitung dari nilai rata-rata konsumsi per kapita, rata-rata banyaknya Anggota Rumah Tangga (ART), dan rata-rata banyaknya ART bekerja pada setiap rumah tangga.

Secara umum, formula perhitungan upah minimum menurut PP 36/2021 berpotensi memberikan margin kenaikan upah minimum lebih kecil jika dibandingkan dengan formula menurut PP 78/2015 karena adanya batas atas yang menjadi acuan batas tertinggi bagi upah minimum yang akan ditetapkan. Kementerian Ketenagakerjaan sebagai penyusun kebijakan berdalih bahwa adanya batas atas dan batas bawah ini bertujuan untuk mengurangi kesenjangan upah antar wilayah, namun pihak serikat pekerja meyakini bahwa formula yang diatur dalam PP 36/2021 merupakan legalisasi rezim upah murah yang merugikan pekerja (Caraway & Ford, 2020; Wulansari, 2021).

Pada kenyataannya, formula penghitungan upah minimum menurut PP 36/2021 yang digunakan untuk menentukan UMP dan UMK 2022 memang banyak menuai polemik. Yang terjadi di DKI Jakarta menjadi salah satu contoh. Gubernur DKI Jakarta pada awalnya menetapkan UMP 2022 DKI Jakarta sesuai dengan formulasi PP 36/2021, yang hanya menghasilkan kenaikan UMP sebesar 0,85% dari tahun sebelumnya. Ketetapan ini menuai protes besar-besaran dari para pekerja, karena nilai kenaikannya bahkan jauh di bawah nilai inflasi di DKI Jakarta. Akhirnya, Gubernur DKI Jakarta mengubah penetapan UMP 2022 DKI Jakarta menjadi sebesar 5.1%, Nilai ini tidak mengacu pada formula PP 36/2021 melainkan diambil berdasarkan diskresi dari Gubernur DKI Jakarta. Berbalik arah, keputusan ini kemudian digugat oleh Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) ke Pengadilan Tata Usaha Negara DKI Jakarta (Izzati, 2022b).

Polemik yang terjadi di DKI Jakarta hanya salah satu contoh yang menunjukkan problematika formula penghitungan upah minimum berdasarkan PP 36/2021. Di berbagai daerah lain, aksi demonstrasi dan protes juga dilayangkan karena nilai kenaikan upah minimum sangatlah kecil dan berada di bawah nilai inflasi, alih-alih kebutuhan hidup layak pekerja. Akibatnya, sepanjang tahun 2022 muncul dorongan kuat terhadap pemerintah untuk merevisi formula penetapan upah minimum, yang akhirnya berujung pada dikeluarkannya Permenaker 18/2022 yang memberikan formula penetapan upah minimum yang baru.

Berbeda dengan formula penentuan upah minimum menurut PP 36/2021, formula upah minimum dalam Permenaker 18/2022 tidak lagi menggunakan batas atas dan batas bawah. Selain itu, formula dalam Permenaker 18/2022 juga menggunakan variabel alfa (α) sebagai pengali variabel pertumbuhan ekonomi, yang nantinya akan ditambahkan dengan nilai inflasi di daerah tersebut untuk mendapatkan hasil penyesuaian nilai upah minimum. Permenaker 18/2022 mengatur variabel alfa (α) dalam rentang nilai terbatas, yakni antara 0,10 sampai dengan 0.30. Selanjutnya, Dewan Pengupahan Daerah dalam rapat penentuan upah minimum akan menegosiasikan berapa nilai variabel alfa (α) yang akan digunakan, dengan mempertimbangkan produktivitas dan perluasan kesempatan kerja.

c. Evaluasi Kebijakan Pengupahan dalam Perubahan Aturan Upah Minimum 2023

Bagian menimbang Permenaker 18/2022 menyebut bahwa aturan ini dibuat dengan mempertimbangkan aspirasi yang berkembang di masyarakat, serta untuk menjaga daya beli pekerja. Ruang diskresi yang diambil oleh Kementerian Ketenagakerjaan untuk mengubah formula perhitungan upah minimum 2023 dengan pertimbangan keadaan ekonomi yang sedang bergejolak dan nilai inflasi yang sedang tinggi tentu perlu diapresiasi. Hal yang tidak diakui Pemerintah adalah, dikeluarkannya Permenaker 18/2022 secara tidak langsung telah mengonfirmasi kritik banyak pihak bahwa formula penentuan upah minimum dalam PP 36/2021 tidak tepat dan jauh dari rasa keadilan (Hidayah et al., 2021; Julaicha, Wijayanti, & Sahid, 2022).

Hilangnya kebutuhan hidup layak sebagai acuan penetapan upah minimum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, maupun PP 36/2021 menjadi evaluasi paling mendasar dari formula penentuan upah minimum pasca berlakunya rezim Undang-Undang Cipta Kerja. Terbukti, upah minimum yang hanya berpatokan pada data makro yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik, dengan formula rumus baku yang diatur dalam PP 36/2021 justru berbuah kenaikan upah minimum yang berada di bawah tren inflasi di tahun 2022.

Akar masalah dalam kebijakan pengupahan Indonesia, khususnya terkait dengan penentuan upah minimum, sebenarnya tidak berawal dari PP 36/2021. Problem terkait hilangnya ruang negosiasi antara unsur pekerja, pengusaha, dan pemerintah dalam sidang Dewan Pengupahan sudah dimulai sejak berlakunya PP 78/2015 yang juga menggunakan rumus matematika dalam penentuan UMP dan UMK setiap tahunnya. Pemerintah saat itu berdalih bahwa menggunakan formulasi yang berasal dari data makro akan memberi kepastian hukum dan kestabilan ekonomi (Caraway et al., 2019; Wulansari, 2021). Namun di sisi lain, kebijakan ini sangat melemahkan semangat negosiasi tripartit yang sebelumnya bisa dilakukan dalam proses penentuan upah minimum setiap tahunnya (Comola & De Mello, 2011; Pribadi, Warka, & Nasution, 2019; Wulansari, 2021).

Munculnya Permenaker 18/2022 menjadi pilihan kebijakan yang menarik untuk dianalisis lebih lanjut. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Permenaker 18/2022 membuat formula baru dalam penentuan upah minimum. Yang membedakan formula penentuan upah minimum 2023 ini dengan tahun-tahun sebelumnya adalah adanya variabel alfa (α) yang hanya diatur dalam bentuk range, sehingga perlu dinegosiasikan lebih lanjut dalam proses penentuan upah minimum. Artinya, meski tetap menggunakan rumus matematika, formulasi yang digunakan dalam Permenaker 18/2022 lebih terbuka dan memberi ruang diskusi, jika dibandingkan dengan formula sebelumnya di PP 36/2021 maupun PP 78/2015.

Menurut penulis, meski banyak dianggap sebagai kebijakan yang berpihak pada serikat pekerja, Permenaker 18/2022 sebenarnya lebih tepat disebut sebagai kebijakan jalan tengah. Di satu sisi, formulasi upah minimum tetap berbasis pada data ekonomi makro yang disediakan oleh BPS. Di sisi lain, formula ini memiliki faktor alfa dengan range 0,10 sampai dengan 0,30 yang membuka ruang negosiasi dalam sidang Dewan Pengupahan Daerah yang berisi perwakilan pekerja, pengusaha, dan pemerintah. Dengan kata lain, formulasi penetapan upah minimum dalam Permenaker 18/2022 sebenarnya lebih mampu memberikan rasa keadilan dan membuka ruang diskusi sehat dalam penentuan upah minimum melalui dewan pengupahan daerah.

2. Variabel Alfa (α) dalam Permenaker 18/2022 dan Revitalisasi Fungsi Dewan Pengupahan

a. Peran Dewan Pengupahan dalam Penetapan Upah Minimum

Dewan Pengupahan merupakan amanat dari Pasal 98 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang kemudian diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan. Secara umum, Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan menyebut bahwa Dewan Pengupahan adalah suatu lembaga nonstruktural yang bersifat tripartit, yang terdiri atas unsur pekerja, pengusaha, dan pemerintah. Terdapat tiga jenis Dewan Pengupahan, yakni: Dewan Pengupahan Nasional, Dewan Pengupahan Provinsi, dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota.

Dewan Pengupahan Nasional lebih berperan untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam rangka perumusan kebijakan pengupahan dan pengembangan sistem pengupahan nasional. Sedangkan dalam penetapan upah minimum, yang paling berperan adalah Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota (Hipan, 2021; Saepulloh & Laksana, 2023; Santoso & Asri Wijayanti, 2020). Peran Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota dalam memberikan rekomendasi UMP dan UMK kepada Gubernur, sekaligus menandai transisi desentralisasi yang terjadi di Indonesia (Caraway et al., 2019). UU 13/2003 mengatur Kebutuhan Hidup Layak sebagai *benchmark* untuk penetapan UMP dan UMK, dan memberikan kewenangan kepada Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota untuk menghitung dan memberikan rekomendasi UMP dan UMK kepada Gubernur. Gubernurlah yang kemudian memiliki kewenangan akhir untuk menetapkan UMP dan UMK (Bagijo, 2021), dengan dasar rekomendasi yang diberikan oleh Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota.

Di awal kemunculannya, peran Dewan Pengupahan dalam menentukan upah minimum lebih banyak disandarkan pada data ekonomi makro, seperti nilai inflasi, bukan melalui survei lapangan langsung untuk memetakan kebutuhan hidup layak di masing-masing daerah (Tjandra, 2016). Namun, sejak tahun 2009, serikat-serikat pekerja di daerah mulai menekan Dewan Pengupahan agar menyesuaikan nilai upah minimum dengan angka Kebutuhan Hidup Layak di lapangan (Tjandraningsih & Herawati, 2009). Melalui upaya-upaya kolektif dari serikat pekerja, mulai dari negosiasi, demonstrasi, hingga mogok kerja, beberapa daerah akhirnya menaikkan upah minimum dengan nilai sangat signifikan dalam penentuan UMP di tahun 2011-2013, mengikuti angka KHL hasil survei lapangan, dengan nilai kenaikan tertinggi mencapai 20,95% (Caraway et al., 2019).

Tren kenaikan UMP dan UMK dengan nilai signifikan di berbagai daerah industri di Indonesia masih terus berlanjut hingga tahun 2015, dengan rerata kenaikan pertahun 11-17 persen di daerah-daerah industri (Mahesa & Sabar, 2019). Namun, hal ini berhenti dengan kemunculan PP 78/2015 yang mengatur bahwa upah minimum ditentukan dengan formula. Pasca munculnya PP 78/2015, Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota masih memiliki kewenangan untuk merekomendasikan UMP dan UMK, namun ruang negosiasi untuk mendapatkan UMP dan UMP lebih tinggi dalam sidang dewan pengupahan telah tertutup (Caraway et al., 2019; Wulansari, 2021).

Tertutupnya peran dewan pengupahan dalam negosiasi UMP dan UMK semakin diperparah dengan perubahan formula penentuan UMP dan UMK menurut PP 36/2021. Batas atas yang ditentukan dalam formula di PP 36/2021 mengecilkan kenaikan UMP di tahun 2022 dengan rerata 1,09%, terendah sepanjang sejarah kenaikan UMP di Indonesia. Sudah barang tentu, hal ini menimbulkan gejolak penolakan dari pekerja di seluruh Indonesia. Pada akhirnya, Pemerintah melalui Kementerian Ketenagakerjaan mengeluarkan Permenaker 18/2022 yang

memberikan formula penetapan UMP dan UMK baru. Dengan formula ini, rerata kenaikan UMP 2023 secara nasional ada di angka 7,5%, jauh lebih baik jika dibanding dengan perhitungan UMP berdasar formula PP 36/2021.

b. Variabel Alfa (α) dan Revitalisasi Dewan Pengupahan

Dewan Pengupahan sudah selayaknya memiliki peran penting dalam penentuan kebijakan pengupahan secara nasional, maupun berperan aktif dalam penentuan UMP dan UMK di daerah. Menutup ruang diskusi dan negosiasi dalam sidang Dewan Pengupahan, akan menumpulkan peran dan fungsi Dewan Pengupahan itu sendiri. Sebagaimana telah diulas dalam pembahasan sebelumnya, hal paling menarik dalam perubahan formula penetapan upah minimum 2023 menurut Permenaker 18/2022 adalah munculnya variabel alfa (α). Penulis meyakini bahwa adanya variabel alfa (α) dalam formula penentuan upah minimum 2023 telah membuka kembali ruang-ruang diskusi dan negosiasi dalam Dewan Pengupahan sepanjang proses penentuan upah minimum tahun 2023, sebuah peran yang telah lama hilang sejak disahkannya PP 76/2015.

Penggunaan variabel alfa (α) dalam formula penentuan upah minimum merupakan praktik baik yang seharusnya patut dipertahankan. Namun, formula ini menurut Kementerian Ketenagakerjaan hanya bersifat sementara, dan penentuan upah minimum tahun 2024 dan selanjutnya akan tetap menggunakan formula menurut PP 36/2021. Padahal, jika mengacu pada asas keadilan dan kemanfaatan (Utami, 2019), maka formula Permenaker 18/2022 justru lebih memberikan keadilan dan kemanfaatan; dalam hal ini memberikan keadilan upah minimum, dan memberi kemanfaatan bagi revitalisasi Dewan Pengupahan.

Berbagai riset telah menunjukkan betapa sosial dialog dan negosiasi-negosiasi tripartit antara pekerja, pengusaha, dan pemerintah memiliki imbas positif terhadap kondisi hubungan industrial di suatu negara (Fashoyin, 2004; Galgóczi, 2020; Han, Jang, & Kim, 2010; Ozaki & Rueda-Catry, 2000). Dalam konteks Indonesia, keberadaan Dewan Pengupahan merupakan salah satu bentuk dialog tripartit yang paling nyata. Karena itu, mendorong revitalisasi Dewan Pengupahan, baik Dewan Pengupahan Nasional maupun Dewan Pengupahan Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan hal yang harus diupayakan bersama. Mempertahankan variabel alfa (α) dalam formula penentuan upah minimum provinsi maupun upah minimum kabupaten/kota kiranya merupakan preseden baik dalam membuka ruang dialog dan negosiasi dalam sidang Dewan Pengupahan, yang pada akhirnya diharapkan mampu melecut revitalisasi Dewan Pengupahan secara menyeluruh.

C. Simpulan

Perubahan formula penetapan upah minimum 2023 melalui Permenaker 18/2022 secara tidak langsung telah mengkonfirmasi kritik terhadap kebijakan pengupahan pasca Undang-Undang Cipta Kerja, utamanya terkait formula upah minimum berdasarkan PP 36/2021. Pilihan untuk rumus matematika yang hanya disandarkan pada data makro ekonomi untuk penghitungan upah minimum, terbukti tidak mampu menghasilkan nilai upah minimum yang memberikan rasa keadilan di masyarakat dan justru menimbulkan banyak polemik. Hal yang telah jelas terjadi dalam penetapan upah minimum 2022. Karena itulah, terbitnya Permenaker 18/2022 adalah diskresi pemerintah yang perlu diapresiasi. Kebijakan ini dapat dikatakan sebagai jalan tengah yang menguntungkan bagi pemerintah, pengusaha dan pekerja. Karena di satu sisi, formulasi upah minimum tetap berbasis pada data ekonomi makro yang disediakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Di sisi lain, formula ini memiliki variabel alfa (α) dengan range 0,10 sampai dengan 0,30 yang membuka ruang negosiasi dalam sidang Dewan Pengupahan.

Di luar pro kontra terkait Permenaker 18/2022, variabel alfa (α) dalam formula penentuan upah minimum 2023 dapat menjadi preseden baik dalam mendorong ruang dialog dan negosiasi

dalam Dewan Pengupahan, khususnya Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota. Dalam jangka panjang, hal ini diharapkan akan mampu merevitalisasi peran Dewan Pengupahan yang selayaknya vital dalam kerangka kebijakan pengupahan di Indonesia. Karena itulah, pencantuman ‘indeks tertentu’ dalam revisi pasal 88D Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang menarik untuk ditunggu lebih lanjut peraturan teknisnya. Harapannya, formulasi penetapan upah minimum dalam peraturan turunan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 akan lebih memberikan ruang negosiasi dalam penetapan upah minimum provinsi dan upah minimum kabupaten, dibandingkan formulasi yang sebelumnya diatur dalam PP 36/2021.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagijo, H. E. (2021). Kewenangan Gubernur Menetapkan Upah Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Studi Kasus Penetapan Ump Dan Umk Tahun 2021 Di Jawa Timur). *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial*, 1(1), 1–20.
- Bruckmeier, K., & Bruttel, O. (2021). Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany. *Journal of Social Policy*, 50(2), 247–266. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000033>
- Caraway, T. L., & Ford, M. (2020). *Labor and Politics in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caraway, T. L., Ford, M., & Nguyen, O. K. (2019). Politicizing the Minimum Wage: Wage Councils, Worker Mobilization, and Local Elections in Indonesia. *Politics & Society*, 47(2), 251–276. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0032329219838917>
- Comola, M., & De Mello, L. (2011). How Does Decentralized Minimum Wage Setting Affect Employment And Informality? The Case Of Indonesia. *Review of Income and Wealth*, 57(SUPPL. 1), S79–S99. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.2011.00451.x>
- del Carpio, X. V., Messina, J., & Sanz-de-Galdeano, A. (2019). Minimum Wage: Does it Improve Welfare in Thailand? *Review of Income and Wealth*, 65(2), 358–382. <https://doi.org/10.1111/roiw.12360>
- Fashoyin, T. (2004). Tripartite cooperation, social dialogue and national development. *International Labor Review*, 143(4), 341–372.
- Galgóczi, B. (2020). Just transition on the ground: Challenges and opportunities for social dialogue. *European Journal of Industrial Relations*, 26(4), 367–382. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0959680120951704>
- Hamid, A., & Hasbullah, H. (2021). The Implementation of criminal sanctions as *ius puniendi*: A case study of entrepreneurs paying below the minimum wage in Indonesia. *Journal of Research in Business and Social Science ...*, 10(4), 535–548. Retrieved from <http://ssbfnet.com/ojs/index.php/ijrbs/article/view/1259%0Ahttp://ssbfnet.com/ojs/index.php/ijrbs/article/download/1259/936>
- Han, C., Jang, J., & Kim, S. (2010). Social dialogue and industrial relations in South Korea: Has the tripartite commission been successful? *Asia Pacific Viewpoint*, 51(3), 288–303. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2010.01432.x>

- Hidayah, N. P., Cloet, Q. R., & Pradhan, D. (2021). The Implementation of Labor Development Principles According to Job Creation Law as a Reason to Protect Wages Rights. *Bestuur*, 9(1), 68–76. <https://doi.org/10.20961/bestuur.v9i1.49252>
- Hipan, M. M. (2021). Kedudukan Dan Tugas Dewan Pengupahan Dalam Penetapan Upah Minimum Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Pekerja. *Jurnal Media Hukum*, 9(2), 84–95.
- Izzati, N. R. (2022a). Betapa peliknya penetapan upah minimum pada era UU Cipta Kerja. *The Conversation Indonesia*. Retrieved from <https://theconversation.com/betapa-peliknya-penetapan-upah-minimum-pada-era-uu-cipta-kerja-174470>
- Izzati, N. R. (2022b). Deregulation in Job Creation Law: The Future of Indonesian Labor Law. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 9(2), 191–209. <https://doi.org/10.22304/pjih.v9n2.a3>
- Julaicha, S., Wijayanti, A., & Sahid, M. M. (2022). The Basis of Minimum Wages Determination for Worker in Indonesia Positive Law and Sharia. *Justitia Jurnal Hukum*, 6(1), 42–58. <https://doi.org/10.30651/justitia.v7i1.13157>
- Junaedi, A. (2018). Implementasi Kebijakan Pengupahan Pada Usaha Mikro dan Kecil. *Jurnal Ketenagakerjaan*, 13(1), 41–56.
- Kahpi, A. (2018). Pengupahan : Tinjauan Terhadap Permasalahan Ketenagakerjaan di Indonesia. *Jurisprudentie : Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah Dan Hukum*, 5(2), 67–85. <https://doi.org/https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.v5i2.6464>
- Lee, J. J., & Smith, A. (2019). Regulating wage theft. *Washington Law Review*, 94(2), 759–822.
- Mahesa, R., & Sabar, K. (2019). Dilema Pemberlakuan Pp. No. 78 Tahun 2015 Tentang Pengupahan: Disparitas Yang Kian Melebar. *Journal of Politics and Policy*, 1(2), 83–100.
- Mahy, P. (2021). *Indonesia's Omnibus Law on Job Creation: Reducing Labour Protections n a Time of Covid-19* (No. 23).
- Mahy, P. (2022). Indonesia's Omnibus Law on Job Creation: Legal Hierarchy and Responses to Judicial Review in the Labour Cluster of Amendments. *Asian Journal of Comparative Law*, 17(1), 51–75. <https://doi.org/10.1017/asjcl.2022.7>
- Ozaki, M., & Rueda-Catry, M. (2000). Trade unions and social dialogue: Current situation and outlook. *Labour Education*, 3(120), 188.
- Pribadi, T., Warka, M., & Nasution, K. (2019). The Politics of Law on Wage Systems In Indonesia. *Journal of Law, Policy and Globalization*, 88(2), 6–15. <https://doi.org/10.7176/JLPG>
- Purnama, N. S., Gunawan, G., & Ali Ramdhani, F. A. R. (2021). Efektivitas Pengaturan Upah Tenaga Kerja Berdasarkan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *Jurnal Pemuliaan Hukum*, 4(1), 63–82. <https://doi.org/10.30999/jph.v4i1.1449>
- Riyanto, S. . [et. al. (2020). *Kertas Kebijakan : Catatan Kritis Terhadap Uu No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)*.
- Saepulloh, A., & Laksana, A. (2023). Peran Serikat Pekerja Nasional (Spn) Di Dewan Pengupahan Dalam Pengawasan Penetapan Upah Minimum Kabupaten Dan Kota. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan ...)*, 7(2), 1253–1262. <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4850/http>
- Santoso, A., & Asri Wijayanti. (2020). Eksistensi Dewan Pengupahan Dalam Proses Penetapan Upah Minimum. *Wijayakusuma Law Review*, 2(1), 1–22.

- Schulten, T., & Müller, T. (2019). What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(3), 267–284. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1024258919873989>
- Terjomurti, K., & Sukarmi, S. (2020). The Critical Study of the Omnibus Bill on Job Creation Based on John Rawls View on Justice. *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang*, 6(2), 187–204. Retrieved from <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/ulj/article/view/41709>
- Tjandra, S. (2016). *Labour law and development in Indonesia*. Leiden: Leiden University.
- Tjandraningsih, I., & Herawati, R. (2009). *Menuju Upah Layak: Survei Upah Buruh Tekstil dan Garmen di Indonesia*. Bandung: Akatiga.
- Trimaya, A. (2014). Pemberlakuan Upah Minimum dalam Sistem Pengupahan Nasional untuk Meningkatkan Kesejahteraan Tenaga Kerja. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 5(1), 11–20.
- Utami, P. N. (2019). Penetapan Upah Minimum Dalam Meningkatkan Kesejahteraan. *Kesejahteraan Sosial*, 5(02), 162–176. Retrieved from file:///D:/skripsi/Literatur/B. 2 Pengupahan/arifin,+Penny+Naluria+Utami.pdf
- Wulansari, A. D. (2021). Indonesia's Cheap Wages Regime: The Political Economy of Minimum Wages Policy under Jokowi Presidency. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 14, 417–444.