

**KEPASTIAN HUKUM BAGI TENAGA KERJA ATAS PENANGGUHAN UPAH  
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2003 TENTANG  
KETENAGAKERJAAN**

**Bambang Hermanto<sup>1</sup>, Maherul Hidayat Iqbal Ramadhan<sup>2</sup>**  
Universitas Sunan Giri Surabaya

---

Correspondence

---

Email: [bambang77roshermanto@gmail.com](mailto:bambang77roshermanto@gmail.com), No. Telp:  
[bambangrecht@gmail.com](mailto:bambangrecht@gmail.com)

---

Submitted 8 Juli 2024

Accepted 11 Juli 2024

Published 18 Juli 2024

---

**ABSTRACT**

Wage in Indonesia is a concept that refers to several economic systems, but has a characteristic that distinguishes it from other concepts. This is because the economy in Indonesia is based on Pancasila and the 1945 Constitution, so that in terms of wages the role of the government is very dominant or strong in controlling the labor market, creating stability and balance of economic power, and preventing unhealthy competition that can interfere with the interests of workers / laborer. While the wage regulations for workers / laborers in Indonesia still show the existence of regulations that harm the interests of workers / laborers. There is a need for courage from the government to reject all forms of low-wage concepts that are a condition for investors to invest in Indonesia, because by following the conditions of the investors means the government is more pro-investor than for the benefit of workers / laborers whose numbers concern the fate of millions of lower class people. In addition, consideration needs to be given to changing the wage system that bases a certain area (Regency / City Minimum Wage) into a wagesystem that is based on each industry sector.

**Keywords:** Transparency, Deferral, Wages.

**ABSTRAK**

Pengupahan di Indonesia merupakan konsep yang mengacu dari beberapa sistem perekonomian, namun memiliki karakteristik yang membedakan dengan konsep-konsep yang lain. Ini disebabkan perekonomian di Indonesia dilandasi oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga dalam hal pengupahan peranan pemerintah sangat dominan dalam mengontrol pasar tenaga kerja, menciptakan kestabilan dan keseimbangan kekuatan ekonomi, serta mencegah adanya persaingan yang tidak sehat yang dapat mengganggu kepentingan pekerja/buruh. Sedangkan peraturan upah pekerja/buruh di Indonesia masih menunjukkan adanya peraturan yang merugikan kepentingan pekerja/buruh. Perlu adanya keberanian dari pemerintah untuk menolak segala bentuk konsep pengupahan murah yang menjadi syarat investor menanamkan modalnya di Indonesia, karena dengan mengikuti syarat investor tersebut berarti pemerintah lebih memihak kepada investor daripada untuk kepentingan pekerja/buruh yang jumlahnya menyangkut nasib jutaan masyarakat kelas bawah. Selain itu perlu pertimbangan untuk mengubah sistem pengupahan yang mendasarkan suatu kewilayahan tertentu (Upah Minimum Kabupaten/Kota) menjadi sistem pengupahan yang mendasarkan pada masing-masing sektor industri.

**Kata Kunci:** Transparansi, Penangguhan, Upah.

**PENDAHULUAN**

Keterkaitan ekonomi dan hukum dengan berbagai aspek kehidupan dan ranah ketenagakerjaan atau perburuhan selalu menjadi perbincangan dan permasalahan yang terkesan tidak kunjung selesai dari tahun ke tahun, walaupun sebenarnya permasalahan yang timbul selalu sama dari tahun ke tahun, yaitu masalah upah minimum. Penetapan upah minimum didasarkan pada Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Upah minimum diarahkan pada pencapaian KHL, pencapaian KHL merupakan perbandingan besarnya upah minimum terhadap nilai KHL pada periode yang sama. Untuk pencapaian KHL merupakan perbandingan besarnya upah minimum terhadap nilai KHL pada periode yang sama. Untuk pencapaian KHL gubernur menetapkan tahapan pencapaian KHL dalam bentuk peta jalan pencapaian KHL bagi Perusahaan Industri Padat Karya Tertentu dan bagi perusahaan lainnya dengan mempertimbangkan kondisi kemampuan dunia usaha.<sup>1</sup> Pada perkembangan penetapan UMK yang ditanda tangani gubernur selalu ada

kemungkinan gejala penolakan penerapan upah dalam bentuk pengajuan penangguhan pelaksanaan upah minimum.

Gejala penolakan itu tidak lain karena adanya ketidakharmonisan hubungan dan ketimpangan antara pekerja/buruh dan pengusaha, sedangkan tujuan hukum perburuhan adalah untuk menciptakan keadilan sosial dibidang perburuhan, maka akan sangat sulit tercapai karena pihak yang kuat selalu ingin menguasai pihak yang lemah.<sup>2</sup> Pengusaha memiliki wewenang lebih dalam menetapkan upah para pekerja/buruh yang itu semua merugikan mereka. Atas dasar itu, pemerintah secara berangsur-angsur turut serta dalam menangani masalah perburuhan melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian hukum tentang hak dan kewajiban pengusaha dan pekerja/buruh. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah membawa perubahan mendasar, dimana dengan adanya peraturan itu timbul sanksi pidana, sanksi administratif bagi pelanggar ketentuan dibidang perburuhan atau ketenagakerjaan yang diatur dalam Pasal 90 Ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dimana melarang pengusaha untuk membayar upah lebih rendah dari upah minimum, pelanggaran terhadapnya diancam sanksi pidana sebagaimana tertuang dalam Pasal 183 Ayat (1) Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Pengupahan pekerja/buruh merupakan bentuk pemberian kompensasi yang diberikan oleh majikan kepada pekerja/buruh. Bagi pengusaha yang tidak mampu membayar upah minimum dapat mengajukan permohonan penangguhan upah minimum kepada gubernur melalui instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan provinsi paling lambat 10 hari sebelum tanggal berlakunya upah minimum sebagaimana dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 90 Ayat (2) yang berbunyi “Bagi pengusaha yang tidak mampu membayar upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dapat dilakukan penangguhan.

Penjelasan resmi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 90 Ayat (2) memberi ruang kepada pengusaha untuk tidak wajib melaksanakan pembayaran atas kekurangan upah yang diberikan penundaan selama 12 (dua belas) bulan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan justru memberi celah kepada pengusaha untuk tidak patuh terhadap hukum. Penyalahgunaan celah penangguhan ini kerap dimainkan pihak pengusaha, dengan mengajukan penangguhan ulang pada tahun berikutnya, sehingga pengusaha yang sama kemudian mendapat penangguhan kembali atas upah minimum tahun berikutnya. Praktis selama ini buruh hidup dibawah standar upah minimum. Praktik penyalahgunaan demikian terjadi diberbagai kota dan kabupaten di Indonesia.

Upah minimum dimaksudkan sebagai perlindungan negara terhadap pekerja/buruh dari tindakan eksploitasi yang dilakukan oleh pengusaha sekaligus sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Faktanya, tidak semua pengusaha mampu memberikan upah minimum kepada pekerja/buruh, sebagaimana telah dipertimbangkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 61/PUU-VII/2010, tertanggal 14 November 2011. Oleh karenanya penangguhan pembayaran upah minimum oleh pengusaha kepada pekerja/buruh dimungkinkan dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hak kepada pengusaha maupun kepada pekerja/buruh yang bersangkutan.<sup>3</sup> Dari sudut pandang pengusaha, penangguhan pembayaran upah minimum memberikan kesempatan kepada pengusaha untuk memenuhi kewajiban membayar upah sesuai dengan kemampuan pada periode tertentu atau kurun waktu tertentu. Adapun dari sudut pandang pekerja/buruh penangguhan pembayaran upah minimum memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh untuk tetap bekerja pada perusahaan tersebut sekaligus memberikan kepastian hukum mengenai keterlangsungan hubungan kerja.

Putusan Nomor 72/PUU-XIII/2015 Hakim Mahkamah Konstitusi menerapkan bahwa frasa “Tetapi tidak wajib membayar pemenuhan ketentuan upah minimum yang berlaku pada waktu diberikan penangguhan” Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 90 Ayat (2) menyatakan bahwa “Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan”. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut merupakan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan penjara dan atau denda sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 185 Ayat (1) dan Ayat (2). Berdasarkan pertimbangan tersebut, pembayaran upah minimum oleh pengusaha kepada pekerja/buruh adalah keharusan dan tidak dapat dikurangi. Adapun penangguhan pembayaran upah minimum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 90 Ayat (2) pada dasarnya tidak serta-merta menghilangkan kewajiban pengusaha untuk membayar selisih upah minimum. Dengan kata lain, selisih upah minimum dengan pembayaran yang dilakukan oleh pengusaha selama masa penangguhan adalah hutang pengusaha yang harus dibayarkan kepada pekerja/buruh. Hal tersebut demi memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pekerja/ buruh untuk dapat menerima penghasilan yang layak bagi kemanusiaan sekaligus memberikan tanggung jawab kepada pengusaha agar yang bersangkutan tidak berlindung dibalik ketidak mampuan tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan induktif, dilakukan dengan analisa data yang mendalam serta melalui proses penghimpunan pemikiran yang berkaitan dengan teori dan asas hukum. Dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>4</sup> Isu hukum penelitian ini berkaitan dengan kepastian hukum dalam penangguhan upah berdasarkan UU No. 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan dan aturan turunannya Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003.

Metode kualitatif yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari obyek yang dapat diamati, obyek tersebut adalah apa yang disebut dengan bahan hukum<sup>5</sup> yakni UU No. 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan sebagai bahan hukum primer dan literatur lain yang berkaitan dengan ketenagakerjaan/perburuhan berupa buku bacaan dan artikel ilmiah atau jurnal sebagai bahan hukum sekunder. Berdasarkan data tersebut kemudian dianalisis dan diambil suatu kesimpulan secara induktif yaitu kesimpulan yang dimulai dengan cara menjabarkan segala hal secara mendetail (bersifat khusus) dan diakhiri dengan data atau fakta yang umum sebagai inti permasalahan.

## **KONSEP PENGUPAHAN DI INDONESIA**

Secara ekonomi upah mempunyai pengertian sebagai harga atau balas jasa atas prestasi tenaga kerja. Perkembangan industrialisasi modern secara kritis bergantung pada eksistensi pasarnya bila kekayaan alam yang tersedia diolah secara baik dan dalam proses tersebut pekerja/buruh dihormati kedudukannya.<sup>6</sup> Sedangkan pengertian upah menurut Pasal 1 angka (30) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan,

atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan.

Ada beberapa jenis upah dalam berbagai kepustakaan Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja menurut Zaeni Asyhadie dapat dikemukakan sebagai berikut:<sup>7</sup>

- 1) *Upah Nominal* adalah sejumlah uang yang dibayarkan secara tunai kepada pekerja/buruh yang berhak sebagai imbalan atas pengerahan jasa-jasa atau pelayanannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam perjanjian kerja.
- 2) *Upah minimum*, yaitu:
  - a) Untuk menonjolkan arti dan peranan pekerja/buruh sebagai subsistem dalam suatu hubungan kerja;
  - b) Untuk melindungi kelompok kerja dari adanya sistem pengupahan yang sangat rendah dan yang secara materiil kurang memuaskan;
  - c) Untuk mendorong kemungkinan diberikannya upah yang sesuai dengan nilai pekerjaan yang dilakukan;
  - d) Untuk mengusahakan terjaminnya ketenangan dan kedamaian kerja dalam perusahaan;
  - e) Mengusahakan adanya dorongan peningkatan dalam standar hidup secara normal.
- 3) *Upah Wajar* adalah upah yang secara relatif dinilai cukup wajar oleh pengusaha dan pekerja/buruh sebagai imbalan atas jasa-jasanya pada perusahaan. Upah wajar ini sangat bervariasi dan selalu berubah-ubah antar upah minimum dan upah hidup sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah: a). Kondisi perekonomian negara; b). Nilai upah rata-rata didaerah tempat perusahaan itu berada; c). Peraturan perpajakan; d). Standar hidup para pekerja/buruh itu sendiri; e). Posisi perusahaan dilihat dari struktur perekonomian negara.

Untuk mencermati bagaimana konsepsi pengupahan di Indonesia maka perlu meninjau beberapa teori yang relevan dalam kompleksitas permasalahan yang ada, dalam “teori segmentasi pasar tenaga kerja” misalnya. Teori ini sangat tepat dikembangkan untuk mengkaji fenomena pengupahan di negara-negara sedang berkembang. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh dua alasan yaitu: pertama, kajian di negara berkembang mengenai segmentasi pasar tenaga kerja berarti mengkaji sebagian besar tenaga kerja yang berupah rendah, di negara maju hal tersebut terjadi sebaliknya. Kedua, terdapat dugaan yang kuat bahwa diferensiasi upah yang terjadi di negara berkembang berkorelasi dengan tingkat perkembangan teknologi.

Segmentasi pasar tenaga kerja terbagi ke dalam dua jenis pasar, yakni pasar tenaga kerja primer dan pasar tenaga kerja sekunder. Adapun terbentuknya kedua jenis pasar yang semakin menguat itu, menurut pandangan Doeringer dan Piore (dalam *Manning*) disebabkan oleh tiga hal:<sup>8</sup> Pertama, karakteristik pekerja/buruh yang berupah rendah yang kondisinya cenderung terus memburuk; kedua, ketertarikan atau subkontrak antara perusahaan kecil dan perusahaan besar; ketiga, kebijaksanaan pemerintah yang cenderung melindungi pekerja/buruh pada sektor formal. Kecenderungan-kecenderungan diatas, kemajuan teknologi produksi dan membaiknya tingkat upah pada pasar tenaga kerja primer dapat menimbulkan perbedaan yang sangat tajam dengan pasar tenaga kerja sekunder. Dalam pasar tenaga kerja primer, teknologi produksi dan tingkat upah ada tendensi terus meningkat, sementara dalam pasar tenaga kerja sekunder kejadian sangat mungkin terjadi.

Beikutnya “teori ekonomi klasik dan neo-klasik” pembahasan upah dalam teori ekonomi klasik disandarkan pada pemikiran Karl Marx. Karl Marx beranggapan bahwa nilai semua komoditi sama dengan pekerjaan yang ada dalam komoditi tersebut. Tolak ukurnya adalah jam kerja yang dicurahkan untuk pekerjaan itu. Marx memandang tenaga kerja manusia pada hakekatnya sama saja dengan komoditi lain dalam proses transaksi jual beli. Bagi Marx sudah jelas bahwa tingkat upah di bawah sistem kapitalis dalam jangka panjang hanya terbatas berada pada tingkat subsistensi.<sup>9</sup>

Ahli ekonomi klasik memandang biaya produksi sebagai faktor yang menentukan harga produk, sementara itu ahli ekonomi neo-klasik yang menganut paham *utilitas* marginal percaya bahwa permintaan merupakan faktor yang menentukan harga produk. Upah tenaga kerja ditentukan oleh permintaan tenaga kerja yang diwakili oleh nilai produk fisik marginal tenaga kerja. Analisis kaum neo-klasik terutama Alfred Marshall melihat bahwa nilai ditentukan oleh interaksi atas permintaan (*utilitas*) dan penawaran (biaya produksi).<sup>10</sup> Teori neo-klasik tentang upah serta tentang penggunaan tenaga kerja dengan beberapa perubahan penting, terus memantapkan diri sebagai arus utama pendekatan analisis tenaga kerja.

Mencermati beberapa teori yang telah diuraikan sebelumnya, kebijakan pengupahan di Indonesia lebih pada merupakan perpaduan konsep-konsep pengupahan tersebut. Ini disebabkan kompleksitas permasalahan pengupahan, seperti yang pertama, adanya tingkat upah yang masih berada dibawah standar kebutuhan fisik minimum; kedua, adanya perbedaan upah yang terlalu mencolok antar daerah, antar sektor maupun subsektor dan ketiga, adanya kesenjangan yang terlalu mencolok antara besarnya upah tertinggi dengan upah terendah yang diterima pekerja/buruh. Perbedaan ini terjadi baik secara daerah, sektor maupun subsektor sehingga akibatnya muncul kesenjangan upah rasio upah.<sup>11</sup>

Perihal konsepsi pengupahan di Indonesia ini juga tentu harus melihat kembali dalam konstitusi, perubahan dalam penentuan upah minimum merujuk kepada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Pasal tersebut mencerminkan bahwa ada jaminan atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan yang kemudian haruslah tercermin dalam pembentukan peraturan hukum yang baik disetiap waktu ke waktu melihat perkembangan yang ada, sehingga sangat wajar segala bentuk pengupahan juga harus diupayakan memperoleh jaminan tersebut.

Untuk menjaga kemungkinan pengusaha membayar dibawah standar hidup yang distandarkan pada kondisi perekonomian secara umum, melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan maka pemerintah berperan serta dalam penentuan upah minimum kabupaten/kota yang diatur dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Upah Minimum Pasal 3 angka (2) didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut; (a) upah minimum yang ditetapkan, (b) Upah minimum tahun berjalan, (c) Inflasi yang dihitung dari periode September tahun yang lalu sampai periode September tahun berjalan, (d) Pertumbuhan produk domestik bruto yang dihitung dari pertumbuhan produk domestik bruto yang mencakup periode kuartal III dan IV tahun sebelumnya dan kuartal I dan II tahun berjalan, Usaha penentuan upah minimum tersebut bertujuan untuk melindungi pekerja/buruh dari perlakuan pengusaha yang kurang memperhatikan kesejahteraan.

## **PENENTUAN DAN ASAS HUKUM PENANGGUHAN UPAH KETENAGAKERJAAN**

Asas hukum ketenagakerjaan di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 2 dan Pasal 3 dinyatakan: Pembangunan Ketenagakerjaan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Selanjutnya, dalam penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa: “Pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.” Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan untuk mewujudkan manusia dan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur, dan merata, baik materil maupun spiritual.” Kemudian ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 3, bahwa “Pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah”.

Asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi, asas adil, dan merata. Hal ini dilakukan karena pembangunan ketenagakerjaan menyangkut multidimensi dan terkait dengan berbagai pihak,

yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja/buruh. Oleh karena itu, pembangunan ketenagakerjaan dilakukan secara terpadu dalam bentuk kerja sama yang saling mendukung. Jadi, asas hukum ketenagakerjaan adalah asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah.<sup>12</sup>

Berdasarkan pengertian dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengenai istilah ketenagakerjaan sebagai hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja, sehingga dapat dipahami lingkup yang diatur dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berkaitan dengan pekerja/buruh, menyangkut hal-hal sebelum masa kerja (*pre-employment*), hal-hal yang berkenaan selama masa kerja (*daring-employment*), hal-hal sesudah masa kerja.<sup>13</sup>

### **PENERAPAN PENANGGUHAN UPAH DI INDONESIA (PENANGGUHAN PEMBAYARAN UPAH MINIMUM PADA PEKERJA/BURUH)**

Upah minimum merupakan standar minimum yang digunakan oleh pengusaha atau pelaku industri untuk memberikan upah kepada pekerja/buruh didalam lingkungan usaha atau kerjanya. Upah tersebut diberikan agar para pekerja/buruh dapat memanfaatkannya guna mencukupi kebutuhan hidup layak untuk dirinya sendiri ataupun keluarganya. Akan tetapi pada faktanya dalam kondisi tertentu tidak semua pengusaha mampu memberi upah minimum kepada pekerja/buruh.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terdapat 2 (dua) jenis upah minimum yang dikenal dalam istilah ketenagakerjaan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 89 Ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan yang menyebutkan bahwa upah minimum terdiri dari:

- a. Upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota
- b. Upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota.

Kedua jenis upah inilah yang menjadi standar bagi setiap perusahaan untuk menggaji para pekerja/buruh yang bekerja padanya. Upah minimum tersebut dipakai sebagai bentuk jaminan balas jasa dan bentuk perlindungan dasar bagi pekerja/buruh. Selain sebagai bentuk perlindungan dasar bagi pekerja/buruh, upah minimum juga berfungsi sebagai jaring pengaman (*net safety*) agar upah tidak jatuh merosot sampai pada level terendah, sehingga mengakibatkan merosotnya taraf kehidupan bagi pekerja/buruh tersebut yang dapat menyebabkan turunnya jumlah produktivitas perusahaan baik pada skala perusahaan sendiri maupun nasional atau lebih luas.

Salah satu permasalahan tidak terlaksananya upah minimum itu antara lain disebabkan adanya pengaturan mengenai penangguhan upah. Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 tata cara Penangguhan upah secara khusus diatur dalam bab tersendiri dalam, dengan Judul Tata Cara Penangguhan serta akibat-akibatnya yang disebabkan oleh penangguhan tersebut dan bagaimana kepastian hukum terhadap upah minimum pekerja/buruh yang ditangguhkan dan perlindungan hukum cara mengatasi upah minimum yang terhutang terhadap upah yang ditangguhkan.

### **PRINSIP DAN PELAKSANAAN PENANGGUHAN UPAH BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI TENAGA KERJA REPUBLIK INDONESIA NOMOR: KEP. 231/MEN/2003**

Penentuan upah minimum itu sendiri, sebenarnya akan menjadi permasalahan tersendiri bagi pihak-pihak yang berkepentingan, yakni pemerintah sebagai pengambil kebijakan, pengusaha sebagai pelaksana kebijakan dan pekerja/buruh sebagai penerima kebijakan. Ketiganya saling tarik-menarik kepentingan, tidak ingin dirugikan tetapi selalu menginginkan keuntungan lebih. Meskipun terdapat tarik-menarik kepentingan, posisi pekerja/buruh sangat lemah dan seringkali daya tawarnya sangat rendah untuk mendapatkan

upah yang layak. Bahkan pada kasus tertentu terjadi kolusi antara pengusaha dengan birokrasi untuk menekan serta melawan kebijakan pemerintah.

Penangguhan upah yang diatur dalam Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 secara umum telah memberikan gambaran bahwa sesungguhnya peraturan perundang-undangan tersebut mengandung muatan yang bertentangan secara yuridis filosofis, yakni aturan yang bertentangan dengan gagasan pelaksanaan upah minimum. Muatan aturan penangguhan upah secara langsung memberikan konsekuensi pekerja/buruh harus menunda pertambahan kebutuhan hidupnya untuk sementara waktu. Bila berbicara dalam tataran kepastian hukum, maka ketentuan penangguhan upah yang diatur dalam Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 merupakan sebuah ketidakpastian hukum.<sup>14</sup> Ketidakpastian hukum disini dilihat pada esensi atau keinginan Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 yang menghendaki adanya upah sebagai jaring pengaman, artinya upah minimum seharusnya adalah pembayaran paling rendah, tetapi pada kenyataannya upah minimum itu dapat disimpangi, atau dibayarkan lebih rendah melalui permohonan penangguhan upah. Sehingga dapat dikatakan bahwa ketentuan penangguhan upah menyebabkan upah minimum bukan sebagai jaring pengaman.

Sejauh mana kebijakan penangguhan upah dapat memberikan perlindungan hak-hak pekerja/buruh. Analisis berikut berdasarkan pada pasal-pasal yang terdapat dalam Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 yang menyatakan. Terdapat beberapa pasal yang membawa kerugian pada hak-hak pekerja/buruh, yakni:

1. Tidak wajibnya pengusaha membayar kekurangan upah selama jangka waktu pelaksanaan penangguhan upah. hal ini terlihat pada Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 Pasal 5 Ayat (3) yang menyatakan “bagi pengusaha yang diberikan penangguhan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3), setelah berakhirnya izin penangguhan, maka pengusaha wajib melaksanakan upah minimum yang berlaku”. Pasal ini telah menghilangkan hak-hak pekerja/buruh untuk mendapatkan upah yang sebenarnya secara normatif ia harus mendapatkannya. Padahal pekerja/buruh pada saat terjadi kasus penangguhan upah telah menanggung beban kebutuhan hidupnya, sehingga terkadang untuk mencukupi kebutuhannya ia meminjam untuk mencukupi kebutuhannya untuk sementara. Penangguhan upah bukan berarti kekurangan upah yang tidak dapat dibayarkan pada pekerja/buruh hilang, melainkan ditunda pembayarannya untuk sementara alias tidak hangus. Sehingga pengusaha pada saat jangka waktu yang telah ditentukan, harus membayar kekurangan upah yang tidak terbayarkan.
2. Ketidak jelasan persetujuan permohonan penangguhan upah oleh gubernur. Hal ini terlihat pada Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 Pasal 6 Ayat (2) yang menyatakan “apabila waktu yang ditetapkan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) telah dilewati, dan belum ada keputusan dari gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (2), permohonan penangguhan upah minimum yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dianggap disetujui”. Persetujuan permohonan penangguhan upah yang tidak dikeluarkan oleh gubernur secara tidak langsung merugikan pekerja/buruh, karena pekerja/buruh tidak mengetahui dasar pertimbangan yang jelas oleh pengambil kebijakan. Karena permohonan penangguhan upah itu sendiri sebenarnya sudah merugikan pekerja/buruh, maka bila persetujuan itu diberikan tanpa ada keterangan sedikitpun tentu akan menggandakan kerugian pekerja/buruh. Pada titik ini pekerja/buruh kehilangan haknya untuk mendapat suatu informasi yang jelas mengenai persetujuan penangguhan upah dari pengambil kebijakan. Dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan Pasal 8 Ayat (2) huruf g. menyebutkan bahwa informasi ketenagakerjaan itu meliputi pengupahan dan kesejahteraan tenaga kerja. Oleh karena itu informasi tersebut menjadi hal yang penting untuk perlindungan hak-hak pekerja/buruh, sehingga setiap kebijakan itu harus menunjukkan keterbukaan.

3. Adanya kemudahan pengusaha melanggar peraturan upah minimum karena prosedur administrasi perizinan penangguhan upah semakin mudah. Berdasarkan Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 Pasal 4 Ayat (4) menyatakan bahwa “Pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) adalah Gubernur setelah menerima saran dan pertimbangan dari Dewan Pengupahan Provinsi”. Aturan ini justru mempermudah dilakukannya permohonan penangguhan upah oleh pengusaha, sehingga ketentuan ini semakin membuat kabur batasan kekuatan hukum untuk menilai terjadinya pelanggaran peraturan dan hal ini merugikan pekerja/buruh.

Uraian diatas memperlihatkan bahwa secara yuridis normatif, ketentuan penangguhan upah masih sangat jauh dari harapan pekerja/buruh. Padahal kondisi pengupahan di Indonesia sangat rendah dan kurang memenuhi standar hidup pekerja/buruh, terlihat dari peringkat terendah upah pekerja/buruh di Indonesia se-ASEAN. Selain itu, perkembangan upah pekerja/buruh di Indonesia sulit untuk berkembang dalam arti mengalami peningkatan yang selaras dengan kebutuhan riil pekerja/buruh disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, masih menjamurnya praktek penggunaan biaya siluman (biaya birokrasi) sebagai “syarat” eksisnya perusahaan.

Sebenarnya bila dikaji dengan lebih jernih, dengan mendasarkan kondisi pengupahan pekerja/buruh yang diuraikan diatas sudah terlalu berat beban yang harus dipikul oleh pekerja/buruh. Oleh sebab karena itu, ketentuan penangguhan upah justru menambah beban penderitaan dan kurang begitu melindungi hak-hak pekerja/buruh. Sehingga ketentuan penangguhan upah pekerja/buruh di Indonesia yang diatur dalam Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 setidaknya dipertimbangkan untuk dihapus.

### **PELANGGARAN TERHADAP KETENTUAN UPAH KETENAGAKERJAAN**

Penyebutan “pelanggaran” dalam bagian pembahasan ini menegakkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 90. Pelanggaran-pelanggaran tersebut akan menimbulkan konsekuensi terjadinya penangguhan upah, artinya pelanggaran-pelanggaran itu dapat disimpangi dengan syarat mengajukan permohonan penangguhan upah oleh pengusaha. Misalnya, perusahaan tidak dapat melaksanakan ketentuan Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 Pasal 2 ayat (1) mengenai larangan pembayaran upah pekerja/buruh lebih rendah dari ketetapan upah minimum. Ketentuan Pasal 2 Ayat

(1) ini dapat disimpangi oleh pengusaha dengan cara seperti yang disebutkan pada Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 Pasal 2 Ayat (2). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ketentuan penangguhan upah yang mengenai tata cara penangguhan Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 Pasal 3 sampai Pasal 7 merupakan pengecualian dari ketentuan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003.

Kebijakan pengupahan yang dikeluarkan melalui Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 setidaknya menggambarkan pengembangan pengupahan pada masa orde baru. Pengupahan pada masa orde baru khususnya yang berkaitan dengan ketentuan upah minimum pada masa sebelumnya. Ketentuan upah minimum yang diatur dalam Surat Keputusan Gubernur sangat menekankan pembatasan upah pekerja/buruh minimal ada ukuran nominal, tanpa memperhatikan lagi kesenjangan rasio upah yang terjadi di perusahaan atau wilayah tertentu. Ketetapan upah minimum sekarang juga cenderung mengakomodasikan keluhan ketidak mampuan pengusaha dan rata-rata pertumbuhan ekonomi regional, sehingga standar umum ketetapan upah minimum tidak dapat tinggi.

Kemudian yang terjadi adalah munculnya perusahaan-perusahaan yang sebenarnya mampu membayar pekerja/buruh secara layak, tetapi hanya membayar berdasarkan ketentuan upah minimum yang ada. Seperti yang telah dikemukakan pada bab pendahuluan, bahwa secara

normatif ketentuan upah minimum dimaksudkan sebagai jaring pengaman supaya pengusaha tidak sewenang-wenang membayar upah pekerja/buruhnya. Pada prakteknya, ketentuan upah minimum justru merupakan legitimasi pengusaha (yang memiliki modal kuat) untuk tidak beranjak terlalu jauh dari tingkat upah minimal dalam memberikan upah kepada pekerja/buruhnya.

Kondisi diatas tercipta karena ada tiga faktor fundamental yang tidak dipentingkan dalam proses penetapan upah minimum.

1. Kekuatan tawar yang kolektif pekerja/buruh dalam menentukan tingkat upah minimum sangat lemah, bahkan hampir tidak ada. Dari unsur-unsur yang diangkat sebagai dewan pengupahan nasional maupun daerah diantaranya mewakili berbagai instansi pemerintah, satu unsur perguruan tinggi, satu unsur asosiasi pengusaha, dan satu unsur serikat pekerja/buruh, selain itu dewan pengupahan tidak mempunyai otonomi untuk memutuskan ketentuan upah minimum yang disepakati, namun harus diajukan kembali kepada pemerintah yakni gubernur, yang memiliki veto untuk menolak kesepakatan tersebut.
2. Meskipun ketentuan upah minimum telah ditetapkan namun kekuatan kontrol pemerintah sangat terbatas, sanksi yang diberikan ringan kepada pengusaha yang dinyatakan bersalah melanggar ketentuan upah minimum oleh pengadilan sementara ekspresi kontrol langsung dari pekerja/buruh secara potensial ada mekanismenya.
3. Secara faktual penetapan upah minimum yang lebih rendah dari kebutuhan fisik minimum, membuat mayoritas pekerja/buruh sibuk bekerja untuk memenuhi tuntutan kebutuhannya. Hal semacam ini pihak pengusaha sebenarnya tidak membayar upah pekerja/buruh secara normal. Pekerja/buruh mensubsidi keperluan hidupnya sendiri, karena upah yang diterima tidak mencukupi. Akumulasi dari kondisi-kondisi seperti ini adalah pekerja/buruh kehilangan banyak kesempatan untuk mengkaji persoalan-persoalan yang dihadapi.

Terhadap perusahaan yang tidak mampu melaksanakan upah minimum, Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP.231/MEN/2003 juga mengaturnya didalam Pasal 2 Ayat (1) yang menentukan "Permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum diajukan kepada gubernur melalui instansi yang bertanggung jawab dibidang ketenagakerjaan di provinsi".

Permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum dimaksud diatas tidaklah serta merta dapat disetujui oleh gubernur. Di dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP.231/MEN/2003 Pasal 4 Ayat (3) dinyatakan bahwa "Berdasarkan permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum, gubernur dapat meminta akuntan publik untuk memeriksa keadaan keuangan guna pembuktian ketidakmampuan perusahaan atas biaya perusahaan yang memohon penangguhan." Selanjutnya gubernur menetapkan penolakan atau persetujuan penangguhan pelaksanaan upah minimum berdasarkan audit dari akuntan publik. Apabila permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum disetujui oleh gubernur, maka persetujuan tersebut berlaku untuk waktu paling lama 12 (dua belas) bulan.

Atau dengan kata lain, bagi pengusaha yang tidak mampu membayar upah minimum dapat melakukan penangguhan yang tata caranya diatur dengan Keputusan Menteri tenaga kerja. Penangguhan pelaksanaan upah minimum bagi perusahaan yang tidak mampu dimaksudkan untuk membebaskan perusahaan yang bersangkutan melaksanakan upah minimum yang berlaku dalam kurun waktu tertentu. Bila penangguhan tersebut berakhir, maka perusahaan yang bersangkutan wajib melaksanakan upah minimum yang berlaku pada saat itu, dan wajib membayar pemenuhan ketentuan upah minimum yang berlaku pada waktu diberikan penangguhan.

**PENUTUP**

Konsep pengupahan pekerja/buruh di Indonesia merupakan konsep yang mengacu dari beberapa sistem perekonomian, namun memiliki karakteristik yang membedakan dengan konsep-konsep yang lain. Ini disebabkan perekonomian di Indonesia dilandasi oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga dalam hal pengupahan peranan pemerintah sangat dominan atau kuat dalam mengontrol pasar tenaga kerja, menciptakan kestabilan dan keseimbangan kekuatan ekonomi, serta mencegah adanya persaingan yang tidak sehat yang dapat mengganggu kepentingan pekerja/buruh. Sedangkan peraturan hukum dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan turunan peraturan tersebut yakni Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003, upah pekerja/buruh di Indonesia masih merugikan kepentingan pekerja/buruh yang memberikan peluang kepada perusahaan untuk tidak membayar kepentingan upah minimum yang baru, atau membayar dibawah ketentuan upah minimum. Ini merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang dilegalkan (legalized human rights violation). Perlu adanya keberanian dari pemerintah untuk menolak segala bentuk konsep pengupahan murah yang menjadi syarat investor menanamkan modalnya di Indonesia dan juga perlu pertimbangan untuk mengubah sistem pengupahan yang mendasarkan suatu kewilayahan tertentu (Upah Minimum Kabupaten/Kota) menjadi sistem pengupahan yang mendasarkan pada masing- masing sektor industri.

Adanya penangguhan upah yang diatur dalam Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 menunjukkan hilangnya hak-hak pekerja/buruh untuk mendapatkan upah yang seharusnya diterima olehnya. Hal tersebut dapat terlihat pada prinsip bahwa pengusaha berkewajiban membayar kekurangan upah yang ditangguhkan sampai pada batas waktu tertentu (Keputusan Mahkamah Konstitusi). Padahal secara esensi kebijakan pemerintah mengenai upah yang dikeluarkan melalui Kepmen tersebut adalah untuk memberikan jaminan kepada pekerja/buruh agar perusahaan tidak sewenang-wenang membayar upah murah mereka (sebagai jaring pengaman), namun justru dalam Kepmen itu sendiri yang memberikan pengecualian pelaksanaan upah sebagai jaring pengaman dengan melalui pengajuan permohonan penangguhan upah. Sebagai akibat dari pengecualian tersebut maka dapat dikatakan bahwa ketentuan penangguhan upah merupakan ketentuan yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dan dalam konteks ini hak-hak pekerja/buruh menjadi termajinalkan. Upah pekerja/buruh di Indonesia masih belum mencerminkan keadaan upah yang diatur dalam Kepmen Nomor: KEP.231/MEN/2003 justru semakin menambah beban penderitaan bagi pekerja/buruh untuk menanggung kebutuhan hidupnya. Selama belum adanya keterbukaan antara Pekerja/buruh dan pengusaha serta belum adanya pengupahan yang mencerminkan upah riil, maka penulis mengusulkan ketentuan penangguhan upah yang diatur dalam Kepmen tersebut untuk dihapuskan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Agus, Dede. "Ruang Lingkup Pengaturan Perlindungan Buruh/Pekerja Menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan". *Jurnal LEGALITAS* Volume 4 Nomor 1, Juni 2019.
- Akhyar, Zainul. "Fungsi Negara Dalam Perjanjian Kerja Bersama Perburuhan", *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan: Volume 6, Nomor 11, Mei 2016.*
- Asyhadie, Zaeni dan Rahmawati Kusuma, *Hukum Ketenagakerjaan dalam Teori dan Praktik di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- Djojohadikusumo, Sumitro. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1991.
- Khakim, Abdul. *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2009.
- Manning, Crist. *Wage Differentials and Labour Market Segmentation in Indonesia*

- Manufacturing, Canberra Research Schooll of Pasific Studies. Australian National University, 1979.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta Kencana Prenada MediaGrup, 2010.
- Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2018 tentang Upah Minimum.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 tentang Upah Minimum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-VII/2010, tertanggal 14 November 2011.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XIII/2015, tertanggal 29 September 2016.
- Ramaswamy, E. A. dan Uma Rawawamy. *Industri and Labour an Introduction*. Bombay Calcuta Madras: Oxford University Press, 1981.
- Telaumbanua, Daliana. *Hukum Ketenagakerjaan*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Tjiptoherijanto, Prijono. "Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Tenaga Kerja", Analisis CSIS, Tahun XXIII, No. 3, Mei-Juni 1994.
- Tjiptoherijanto, Prijono. "Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Tenaga Kerja", Analisis CSIS, tahun XXIII, No.3, Mei-Juni 1994.
- Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Wingjosoebroto, Soetandyo. "Doktrin Kepastian Hukum: Sebuah Tinjauan Bermuatan Kritik dari Perspektif Sosiologi Hukum". Makalah, Seminar 20 November 1997, Surabaya. FISP Unair.
- .