
Perlindungan Buruh Perempuan dan Kebijakan Ketenagakerjaan Indonesia

Diana Teresa Pakasi

I. Pendahuluan

“Kalan hamil, pekerja diminta untuk mengundurkan diri, kalau mau bekerja lagi ya harus ngelamar lagi.” (LS, buruh perempuan perusahaan multinasional, 20 Juli 2004)

Kutipan wawancara di atas dengan buruh perempuan subkontrak menunjukkan bahwa perusahaan masih sering melanggar hak-hak buruh perempuan. Pelanggaran-pelanggaran tersebut sangat ironis mengingat partisipasi perempuan di pasar kerja yang relatif tinggi. Pada tahun 2003, menurut data Depnakertrans yang diolah dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2003, jumlah angkatan kerja perempuan adalah sebesar 35.479.000 orang dan 87% dari angkatan kerja tersebut merupakan perempuan.

Industrialisasi di negara-negara Dunia Ketiga menyebabkan pasaran tenaga kerja di beberapa negara, termasuk Indonesia, terbuka bagi perempuan. Kebanyakan perempuan muda yang belum kawin cukup banyak

terserap di industri-industri padat karya, seperti di pabrik-pabrik, terpusat di sektor-sektor tekstil, pakaian jadi, elektronik, dan pengolahan bahan makanan (Saptari dan Holzner, 1997). Berdasarkan penelitian lokasi industri di Jawa Tengah dan Jawa Barat, tenaga yang banyak terserap adalah tenaga kerja perempuan (Saptari dan Holzner, 1997). Selain itu, hasil penelitian pada agroindustri tembakau ekspor di Jember juga menunjukkan bahwa mayoritas pekerjanya adalah perempuan (Indraswari dan Thamrin, 1994).

Sayangnya, tingginya partisipasi perempuan dalam kerja publik ternyata tidak disertai jaminan terpenuhinya hak-hak buruh perempuan. Buruh perempuan merupakan buruh yang paling rentan terhadap tindak kekerasan dari perusahaan, terutama mereka yang bekerja pada level bawah struktur organisasi perusahaan, yang biasanya memiliki tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah. Buruh perempuan sebagian besar status kerjanya merupakan buruh tidak tetap, dan rentan diPHK (Safa'at, 1998). Selain itu, buruh perempuan memiliki kepentingan yang khusus yang terkait dengan fungsi reproduksi biologisnya yang harus dilindungi. Menurut data Sakernas tahun 2003, mayoritas buruh perempuan berstatus sebagai pekerja yang tidak dibayar (41,3%), sedangkan buruh laki-laki yang berstatus sebagai pekerja tidak dibayar hanya 8,3%.

Buruh perempuan juga mengalami kekerasan. Safa'at (1998) mengidentifikasi lima bentuk kekerasan terhadap buruh perempuan, yaitu marginalisasi buruh perempuan, bias gender dalam pengupahan, kekerasan terhadap reproduksi buruh perempuan, pelecehan/kekerasan seksual, dan bias gender dalam gerakan dan organisasi buruh.

Marjinalisasi secara umum berarti penyingkiran. Scott (1986) dalam Saptari dan Holzner (1997) mengemukakan bahwa marginalisasi merupakan suatu gejala yang berproses dan relatif. Berproses berarti bahwa marginalisasi harus dilihat berdasarkan perjalanan waktu. Misalnya, apabila perempuan mengisi sektor-sektor tertentu dalam pasar kerja, harus dilihat pula bagaimana keadaan sebelumnya dan perubahan-perubahan yang terjadi setelah proses "feminisasi" tersebut. Relatif berarti bentuk marginalisasi yang dialami perempuan harus dibandingkan dengan yang dialami laki-laki. Misalnya dalam melihat posisi perempuan di pasar kerja harus

melihat posisi laki-laki di pasar kerja tersebut.

Scott (1986) dalam Saptari dan Holzner (1997) mengemukakan empat dimensi dari marjinalisasi, yakni sebagai:

- a) Proses Pengucilan dari Pekerjaan Produktif
Perempuan dikucilkan dari pekerjaan yang memperoleh upah dan nilai tambah.
- b) Proses Penggeseran Perempuan ke Pinggiran Pasar Kerja
Kecenderungan perempuan untuk bekerja pada jenis-jenis pekerjaan dalam sektor pinggiran yang ditandai dengan ketidakstabilan kerja, upah rendah, dan kondisi kerja kurang baik.
- c) Proses Feminisasi atau Segregasi
Konsentrasi buruh perempuan dalam jenis-jenis pekerjaan tertentu telah mengalami “feminisasi.” Feminisasi adalah penggunaan tenaga kerja perempuan untuk sektor-sektor produktif tertentu. Segregasi adalah pemisahan kegiatan-kegiatan tertentu atas dasar jenis kelamin.
- d) Proses Ketimpangan Ekonomi
Ketimpangan diindikasikan oleh perbedaan upah, serta ketidaksetaraan akses terhadap keuntungan dan fasilitas kerja, termasuk akses terhadap program-program pelatihan untuk pengembangan karier.

Bias gender dalam pengupahan terjadi karena sistem pengupahan yang menggunakan standar pekerja laki-laki (Safa’at, 1998). Upah menurut BPS (Sakernas, 2003) adalah penerimaan buruh atas uang/barang yang dibayarkan perusahaan/kantor majikan tersebut. Bias laki-laki dalam standar Kebutuhan Hidup Minimum tidak mencantumkan kebutuhan khas perempuan seperti pakaian dalam dan pembalut haid. Padahal, seorang buruh perempuan harus menyisihkan 16% dari pendapatannya setiap bulan untuk kebutuhan khususnya (Nurmala, 1992 dalam Safa’at, 1998). Penghasilan yang diterima buruh perempuan lebih rendah juga karena statusnya dianggap lajang meskipun sudah berkeluarga, berbeda dengan laki-laki yang mendapatkan fasilitas untuk istri dan anak (Safa’at, 1998).

Menurut Safa’at (1998), kekerasan terhadap reproduksi biologis buruh perempuan terjadi ketika perempuan terpaksa bekerja meskipun sedang sakit haid karena prosedur cuti yang sulit dan sistem pengupahan pabrik.

Selain itu, buruh perempuan yang hamil atau melahirkan dapat terkena ancaman PHK (Safa'at, 1998).

Kekerasan seksual mengacu pada berbagai tindakan yang memiliki unsur paksaan (baik tidak langsung maupun langsung) dalam kaitannya dengan seksualitas seseorang dan hubungan laki-laki dan perempuan serta memperkuat kekhawatiran perempuan akan kemungkinan terjadinya perkosaan (Saptari dan Holzner, 1997). Kekerasan seksual/pelecehan seksual sering dialami oleh perempuan di tempat kerja, baik yang dilakukan oleh teman sekerja, atasan, maupun oleh majikan. Gangguan ini bisa berbentuk ucapan verbal, tindakan atau kontak fisik yang mempunyai konotasi seksual (Saptari dan Holzner, 1997). Menurut Safa'at (1998) kekerasan seksual dapat terjadi di pabrik berkaitan dengan prosedur permintaan izin cuti haid, sistem pengawasan produksi, dan rekrutmen kerja.

Bias gender dalam gerakan dan organisasi buruh menurut Safa'at (1998) dapat dilihat dari perjuangan organisasi-organisasi buruh yang masih kurang memperjuangkan kepentingan perempuan. Selain itu, keterlibatan buruh perempuan dalam kegiatan serikat buruh masih sangat kecil.

Perlindungan hukum bagi buruh perempuan terhadap bentuk-bentuk kekerasan di atas diatur dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003. Perlindungan terhadap marginalisasi dapat diinterpretasikan tercakup dalam pasal 5 dan 6; terhadap bias gender dalam pengupahan dapat diinterpretasikan tercakup pada bagian pengupahan dalam pasal 88-98; terhadap fungsi reproduksi biologis perempuan dalam pasal 81-82; terhadap kekerasan seksual/pelecehan seksual dapat diinterpretasikan tercakup dalam pasal 86 ayat 1 dan 2; dan perlindungan buruh perempuan untuk terlibat dalam organisasi atau gerakan buruh terdapat dalam pasal 104, 119-121 tentang serikat pekerja. Akan tetapi, undang-undang (UU) tersebut dinilai oleh banyak kalangan tidak aspiratif atau cenderung merugikan pekerja (*Kompas*, 16 Januari 2004 dan *Pikiran Rakyat*, 26 Desember 2003). Kekecewaan tersebut terutama muncul dari kalangan organisasi buruh yang tidak puas terhadap UU tersebut (*Suara Karya*, 8 Januari 2005).

Hukum atau kebijakan sesungguhnya merupakan sebuah produk politik. Hukum sama sekali tidak netral dan mencerminkan nilai, kepentingan, serta ideologi yang dianut kelompok yang dominan (Kajtasungkana, 1998). Menurut Bacchi (1999), kebijakan bukanlah usaha untuk mengha-

silkan solusi akan tetapi, kebijakan merupakan persaingan konstruksi isu-isu dalam proses pembuatan kebijakan. Adanya konstruksi isu tersebut mengakibatkan isu-isu yang lainnya tidak tersentuh (Bacchi, 1999).

Jika kalangan buruh merasa tidak puas dengan kebijakan tersebut, hal itu dapat dipahami karena kebijakan lebih merupakan cermin kepentingan yang dominan dalam pembuatan kebijakan daripada pemecahan masalah ketenagakerjaan. Dalam proses pembuatan kebijakan selalu ada berbagai kepentingan yang saling berkompetisi agar kepentingannya tersebut dapat terepresentasikan dalam kebijakan. Berdasarkan uraian sebelumnya, tulisan ini akan menyoroti tiga hal, yaitu:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi buruh perempuan di Indonesia?
2. Bagaimana proses politik dalam pembuatan kebijakan/UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003?
3. Bagaimana dampak dari implementasi pasal-pasal dalam UU No. 13 Tahun 2003 terkait dengan perlindungan buruh perempuan dari bentuk-bentuk kekerasan?¹

Dalam pembahasan terhadap kekerasan terhadap buruh perempuan, akan dibatasi pada buruh perempuan yang bekerja di sektor pertanian dan sektor industri (barang dan jasa). Pemilihan sektor ini didasarkan pada data Sakernas BPS 2003 yang menunjukkan bahwa kedua sektor tersebut merupakan lapangan kerja utama perempuan. Status kerja buruh perempuan dalam tulisan ini juga dibatasi pada buruh yang bekerja sebagai pekerja/buruh/karyawan yang menempati jenjang paling bawah dalam jenjang kepegawaian.

II. Model Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan

Cara pandang negara dalam melihat masalah sosial tertentu akan berpengaruh terhadap asumsi-asumsi dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi

¹. Dalam makalah ini kekerasan dibatasi pada lima bentuk kekerasan menurut Safa'at (1998).

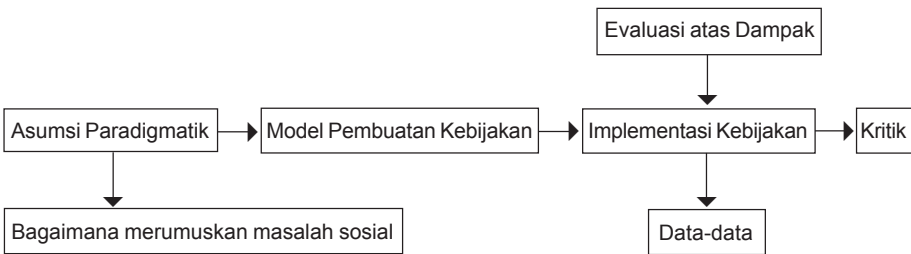
masalah sosial. Paradigma pembangunan yang dominan di Indonesia adalah paradigma pembangunan yang berakar pada teori klasik dan modernisasi (Fakih, 2001). Pendekatan yang digunakan negara akan menentukan cara pandang negara terhadap persoalan tenaga kerja, termasuk tenaga kerja perempuan. Ciri dari penggunaan asumsi paradigma modernisasi tercermin dari UU yang dihasilkan, yaitu UU No. 13/2003.

Ciri umum dari pendekatan modernisasi adalah pertama, didasarkan pada dikotomi modern dan tradisional, kedua melihat faktor-faktor internal sebagai penyebab keterbelakangan, dan ketiga bersifat ahistoris dan berlaku universal (Budiman, 1995). Ciri-ciri asumsi paradigma modernisasi tercermin melalui tujuan UU No. 13/2003. Jika kita melihat tujuan UU tersebut, tampak jelas bahwa tujuan utama UU adalah untuk pembangunan ketenagakerjaan untuk mendukung pembangunan nasional dan perlindungan tenaga kerja. Akan tetapi, juga nampak jelas bahwa negara cenderung memandang persoalan tenaga kerja untuk kepentingan “pembangunan”. Paradigma pembangunan modernisasi didominasi dengan sudut pandang negara yang memandang buruh belum berpartisipasi secara optimal dan buruh masih rendah kualitasnya. Negara juga cenderung untuk menggeneralisasi tenaga kerja, padahal tenaga kerja beragam status, jenis, dan lapangan pekerjaannya seperti buruh laki-laki dan perempuan, bekerja di sektor informal dan formal, bekerja di dalam negeri/luar negeri, dan sebagainya, yang masing-masing memiliki permasalahan yang khas. Paradigma modernisasi juga tidak melihat ketimpangan yang terjadi antara pemilik modal dan buruh, yang tercermin dalam pasal-pasal yang akan dibahas di bawah.

Terdapat tiga macam model pembuatan kebijakan menurut Bacchi (1999), yaitu model rasional komprehensif (*the rational comprehensive model*), model rasional politik (*politically rational model*), dan model pilihan publik (*public choice model*). Model yang pertama berpendapat bahwa kebijakan merupakan proses mencari solusi bagi masalah sosial. Model ini berpendapat jika prosedur netral diikuti maka akan diperoleh kebijakan terbaik bagi pemecahan masalah dan kepentingan umum. Model kedua berpendapat bahwa kebijakan tidak pernah dapat memecahkan masalah sosial tetapi memperbaiki kondisi yang ada. Model ini berpendapat tidak ada kebijakan yang netral tetapi ada kompromi dan negosiasi dalam proses pembuatan

kebijakan. Keterbukaan dalam proses pembuatan kebijakan dan partisipasi luas dari berbagai kalangan akan menghasilkan kebijakan yang memuaskan. Model ketiga lebih memfokuskan pada representasi masalah. Dalam merumuskan masalah, harus disingkap kebijakan tersebut untuk kepentingan siapa. Oleh karena itu, perlu dilihat perilaku pembuat kebijakan dan peran kepentingan dalam perilaku tersebut. Model ketiga ini berusaha menyingkap motivasi sesungguhnya di balik agenda kebijakan: untuk kepentingan rakyat ataukah sekelompok elit tertentu?

Kerangka pemikiran yang dipakai dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:



Pada bagian selanjutnya akan diuraikan perlindungan hukum buruh perempuan di Indonesia, proses politik pembuatan UU Ketenagakerjaan sebagai salah satu perlindungan hukum buruh perempuan, dan dampak dari implementasi UU tersebut terhadap buruh perempuan.

III. Perlindungan Hukum terhadap Buruh Perempuan

Negara kita sesungguhnya telah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur bidang ketenagakerjaan. Selain payung hukum UU No. 13/ 2003 tentang Ketenagakerjaan, terdapat berbagai payung hukum yang dapat dijadikan acuan dalam melindungi buruh, khususnya buruh perempuan. Perlindungan hukum tersebut antara lain diatur dalam undang-undang nasional, yaitu:

1. Undang-undang Dasar 1945 pasal 27, ayat 2 yang berbunyi: “Tiap-

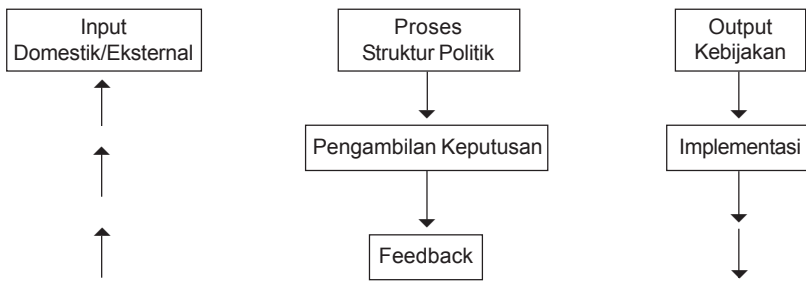
tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

2. Undang-Undang Ketenagakerjaan No.13/2003:
Perlindungan terhadap marjinalisasi perempuan terdapat pada pasal 5 dan 6; terhadap diskriminasi upah terdapat pada pasal 88-89; terhadap fungsi reproduksi biologis perempuan terdapat pada pasal 81-82; terhadap kekerasan seksual terdapat pada pasal 86 ayat 1; terhadap diskriminasi dalam organisasi buruh terdapat dalam pasal 119-121.
3. Undang-Undang No.7/1984 mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, khususnya pada pasal 11 tentang menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan di lapangan pekerjaan.
4. Konvensi ILO No.100 tentang Kesetaraan Upah (Undang-Undang No.80/1957). Kesetaraan upah dalam UU ini adalah *kesetaraan upah bagi laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang setara nilainya* mengacu pada tingkat upah yang ditetapkan tanpa diskriminasi jenis kelamin.
5. Konvensi ILO No. 111 tentang Anti-Diskriminasi Jabatan dan Pekerjaan (Undang-Undang No.21/1999). Di dalam peraturan ini, yang disebut *diskriminasi* adalah:
 - a) Semua bentuk pembedaan, pelarangan, atau preferensi yang berdasar pada ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politis, keturunan atau daerah asal, yang mengakibatkan peniadaan atau penghalangan kesetaraan kesempatan atau perlakuan dalam hal pekerjaan atau jabatan;
 - b) Pembedaan, pelarangan, atau preferensi lain sejenis yang mengakibatkan peniadaan atau penghalangan kesetaraan kesempatan atau perlakuan dalam hal pekerjaan dan jabatan, akan ditentukan oleh Anggota yang bersangkutan setelah melakukan konsultasi dengan perwakilan organisasi pemberi kerja dan pekerja yang ada, dan dengan badan-badan lain yang terkait.
 - c) Untuk tujuan Konvensi ini, istilah *pekerjaan* dan *jabatan* termasuk di dalamnya akses mendapatkan pendidikan kejuruan (*training*), akses pada pekerjaan dan jabatan tertentu, serta syarat dan kondisi pekerjaan.

Dengan adanya payung hukum, yaitu UUD 45, dan berbagai konvensi yang mengatur anti diskriminasi terhadap perempuan, UU No. 13/ 2003 harus mengacu pada peraturan-peraturan tersebut. Akan tetapi, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, UU No. 13/ 2003 banyak dikeluhkan oleh kalangan organisasi buruh karena dinilai tidak memihak kepentingan mereka. Diskriminasi terhadap perempuan juga cenderung terus terjadi. Pada bagian selanjutnya akan diuraikan proses politik pembuatan kebijakan UU No. 13/ 2003 untuk memahami pertarungan kepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

IV. Proses Politik Pembuatan UU Ketenagakerjaan

Model pengambilan keputusan dalam sistem politik di Indonesia (Soetjipto, 2004) adalah sebagai berikut.



Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003 tersebut dalam RUU-nya diberi nama Rancangan Undang-Undang Pembinaan dan Perlindungan Ketenagakerjaan. RUU ini diajukan ke DPR pada tanggal 8 Mei 2000 pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid oleh Menaker pada saat itu, Bomer Pasaribu. Dalam keterangan Menaker, pengajuan RUU tersebut merupakan tindak lanjut dari UU No. 11 Tahun 1998 tentang perubahan berlakunya UU No. 25 Tahun 1997. UU No. 25/1997 ditunda pemberlakuannya karena aspirasi masyarakat. Masa penundaan digunakan

untuk menampung aspirasi pekerja, serikat pekerja, pengusaha, asosiasi pengusaha, pakar dari universitas dan perguruan tinggi, LSM pemerhati ketenagakerjaan dan ILO.

Pada Sidang Paripurna tanggal 8 Juni 2000, Menaker menyampaikan draf RUU. Dalam keterangannya disebutkan bahwa RUU ini merupakan penyempurnaan untuk mewujudkan hak dasar pekerja yang merupakan amanat TAP MPR No. 17 Tahun 1998 tentang HAM dan ratifikasi konvensi dasar ILO. Penyempurnaan dari UU No.25/1997 yang berkaitan dengan perempuan mencakup perlindungan terhadap pekerja perempuan dan anak sesuai dengan konvensi ILO No.100 tentang pengupahan yang sama untuk kerja yang nilainya sama, yang telah diratifikasi dalam UU No. 80/1957 dan Konvensi 111 tentang diskriminasi dalam kerja dan jabatan yang diratifikasi dalam UU No. 21 Tahun 1999.

Pada Sidang Paripurna tanggal 29 Juni 2000 terhadap RUU yang diajukan Menaker, semua fraksi menyetujui RUU dibahas menjadi undang-undang. Tanggapan fraksi PDKB ialah menyambut baik adanya RUU tersebut dan memberi masukan agar RUU tersebut diberi garis miring (“ketenagakerjaan/perburuhan”). Tanggapan fraksi PDIP juga menyambut baik dan memberi masukan bahwa harus ada keterlibatan pekerja dalam menyusun peraturan tersebut karena RUU tersebut menyangkut perlindungan buruh. Fraksi Golkar menyarankan agar dimasukkan hak mogok buruh dan komitmen negara tujuan untuk TKI. Sedangkan PPP mempertanyakan target RUU karena posisi lemah buruh; sarannya adalah menghentikan pengiriman TKW dan tenaga kerja ilegal. PPP juga menyoroti masalah antar-jemput buruh perempuan yang kenyataannya sering tidak manusiawi. Tanggapan PKB menyoroti masalah pekerja informal seperti pembantu rumah tangga, juga masalah TKW yang memiliki akses yang minim terhadap informasi, dan banyaknya masalah yang mereka hadapi, mulai dari PJKI sampai calo di bandara. Perlindungan TKI luar negeri tidak ada sehingga terjadi kasus-kasus seperti perkosaan. Sarannya ialah menyediakan pengacara untuk TKI. Sementara itu, fraksi reformasi melihat bahwa wakil pekerja dalam penyusunan RUU tersebut hanya SPSI, padahal serikat pekerja sekarang banyak sehingga ada yang merasa tidak terwakili aspirasinya. Menurut fraksi ini, ada tumpang-tindih antara pasal terkait

dalam bab berbeda, terdapat juga pasal-pasal yang luas cakupannya sehingga dapat menimbulkan kesulitan bagi implementasi di lapangan. Sedangkan tanggapan fraksi TNI/POLRI adalah untuk mengganti kata pembinaan karena dapat berkonotasi negatif di masyarakat. Berkaitan dengan UUD 45 pasal 27 ayat 2,² fraksi ini mempertanyakan bagaimana implementasi dari pasal tersebut dalam RUU, perlu atau tidak ditegaskan kewajiban tersebut. Selain itu, perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan lembaga pengusaha jasa tenaga kerja dalam RUU. Kemudian PBB menanggapi masalah upah yang berdasarkan kebutuhan fisik minimum. Ini membuat penghidupan yang layak sulit dipenuhi. Fraksi lain, KKI, berpendapat bahwa pekerja harus dipandang sebagai subjek sekaligus objek. RUU harus berpihak pada buruh dan pengusaha. Fraksi tersebut memberi masukan, yakni bahwa PHK tidak perlu diatur dalam UU, cukup diselesaikan antara buruh dan pengusaha. Akhirnya, dalam sidang tersebut juga diputuskan untuk membuat Panitia Khusus (pansus) untuk membahas RUU tersebut.

Masukan untuk pembuatan kebijakan tersebut di atas dapat dibagi menjadi dua, yaitu domestik dan eksternal. Masukan domestik adalah masukan pembuatan kebijakan yang berasal dari dalam negeri, dalam hal ini, berupa penundaan masa berlakunya UU Ketenagakerjaan sebelumnya, yaitu UU. No. 25 tahun 1997, di mana masa penundaan tersebut akan habis pada bulan September tahun 2000. Padahal, UU tersebut banyak mendapat reaksi penolakan dari berbagai kalangan, termasuk dari serikat buruh dan pengusaha. Kedua, yaitu masukan eksternal. Masukan eksternal adalah masukan pembuatan kebijakan yang berasal dari pengaruh luar negeri yaitu konvensi ILO. Indonesia telah meratifikasi konvensi ILO, maka Indonesia berkewajiban untuk memasukkannya ke dalam undang-undang.

Proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan termasuk paling lama, yaitu dua tahun sembilan bulan (*Kompas*, 26 Februari 2003). Proses pembahasan RUU tersebut tidaklah berjalan mulus. Dalam sejumlah audiensi dengan kalangan serikat pekerja/buruh dan LSM, RUU ini ditolak oleh mereka dengan alasan masukan mereka tidak diadopsi sama sekali (*Suara*

² Pasal 27 ayat 2 UUD 45 berbunyi: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."

Pembaruan, 24 Februari 2003). Akan tetapi, penolakan-penolakan tersebut tidak ditanggapi oleh Menaker Jacob Nuwa Wea. Bahkan Jacob menyatakan tidak takut bila terjadi unjuk rasa dan bahwa RUU akan terus berjalan (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003). Tetapi, ketika penolakan bertambah besar dan melibatkan banyak serikat pekerja, seperti SBSI, KSPI dan juga KSPI (yang dipimpinnya sendiri), Jacob akhirnya mengundang berbagai serikat pekerja, LSM dan pengusaha untuk membahas ulang RUU yang telah disusunnya. Namun demikian, RUU tersebut tetap ditolak oleh buruh dan pengusaha (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Pansus DPR kemudian berinisiatif untuk membahas RUU dengan melibatkan wakil dari serikat pekerja. Proses pembahasan yang difasilitasi Pansus RUU tersebut dilakukan oleh tim kecil yang beranggotakan 11 orang yang merupakan wakil dari organisasi buruh. Proses ini disertai sosialisasi sesuai pembahasan setiap bab dalam RUU dengan maksud untuk mendapat usulan dan masukan dari organisasi buruh (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003). Akan tetapi, tetap terjadi ketidakpuasan, baik di pihak pengusaha maupun buruh. Pasal-pasal yang menjadi pertentangan, antara lain yang menyangkut mogok kerja, pemutusan hubungan, subkontrak, serta kontrak kerja waktu tertentu.

Pansus RUU membuat rapat informal agar tercapai kesepakatan tentang pasal-pasal tersebut dengan melibatkan organisasi buruh dan pengusaha (Apindo). Setelah adanya rapat informal tersebut, tercapai kesepakatan antara wakil dari organisasi buruh dan wakil dari Apindo. Hasil kesepakatan tersebut diserahkan ke Pansus untuk disempurnakan dan disahkan dalam Sidang Paripurna.

Proses pembahasan RUU ketenagakerjaan yang lebih menentukan ternyata bukanlah proses dalam struktur politik formal, yaitu dalam sidang-sidang pembahasan di DPR, melainkan dalam rapat-rapat informal di luar sidang tersebut. Hal ini menjadikan proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan menjadi tertutup dan rentan terhadap adanya perjanjian-perjanjian politik atau *money politics* di dalam rapat informal. Proses pembahasan tersebut menjadi bukan ditujukan untuk kepentingan perlindungan buruh, tetapi untuk kepentingan sekelompok orang atau bahkan individu. Adanya serikat pekerja yang mengancam menolak menyetujui RUU jika uang sakunya

tidak dinaikkan (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003) adalah salah satu indikasinya. Terdapat pemaksaan kenaikan pesangon sebesar sembilan kali gaji dituduh pula untuk kepentingan elit (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Akibat dari proses pengambilan keputusan yang sangat dipengaruhi oleh rapat informal tersebut, pengesahan RUU Ketenagakerjaan menjadi UU mendapat penolakan yang kuat. Penolakan tersebut antara lain datang dari 12 serikat buruh dan LSM (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003). Alasan dari penolakan tersebut adalah bahwa UU tersebut tidak berpihak pada kepentingan buruh dan bahwa mereka tidak mengakui keberadaan tim informal yang dibentuk DPR. Mereka tidak mengakui tim informal tersebut karena wakil-wakil serikat pekerja yang terlibat dalam pembahasan di tim informal buruh dan pengusaha tidak mendapat mandat dari seluruh serikat pekerja yang ada (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan yang tertutup tersebut juga mengakibatkan perselisihan antara organisasi buruh yang menolak UU tersebut dengan Menaker. Masalahnya, ada beberapa organisasi serikat buruh yang terlibat aktif dalam penyusunan nota kesepahaman justru menolak hasil kesepahaman tersebut. Hal ini menimbulkan konflik di kalangan serikat buruh sendiri. Seperti Koordinator Federasi Perserikatan Buruh Independen (FPBI), Sebastian Salang, yang mempertanyakan mengapa Dita Indah Sari dari KAPB yang terlibat dalam penyusunan nota kesepahaman, baru memberi masukan setelah UU disahkan. Sementara itu, dengan adanya tim informal tersebut, kalangan DPR dan Menaker berkesimpulan bahwa UU tersebut telah memasukkan aspirasi buruh karena terdapat 11 orang wakil dari serikat buruh. Menaker cenderung mengabaikan aksi penolakan bahkan berpendapat bahwa aksi penolakan bermuatan hal-hal yang di luar upaya mensejahterakan buruh (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Kalangan yang puas terhadap UU tersebut adalah kalangan pengusaha. Misalnya pengusaha Anton J. Supit yang berpendapat bahwa UU tersebut sudah cukup baik dan Ketua Umum Kadin (saat itu), Aburizal Bakrie, yang mengatakan bahwa UU Ketenagakerjaan cukup *business friendly* (*Kompas*, 26 Februari 2003).

Saat ini, permohonan agar UU No. 13/2003 diuji materiil (*judicial review*) telah dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun *judicial review* tersebut, menurut organisasi buruh, ternyata tidak menyentuh pasal-pasal krusial seperti pasal subkontrak (pasal 64-66). Oleh karena itu, UU tersebut dinilai oleh banyak kalangan tidak aspiratif atau cenderung merugikan pekerja (*Kompas*, 16 Januari dan 30 November 2004 dan *Pikiran Rakyat*, 26 Desember 2003).

Model pembuatan kebijakan di Indonesia tersebut menganut model *the rational comprehensive model*. Model ini beranggapan bahwa jika melalui prosedur yang tepat, maka kebijakan akan menghasilkan yang terbaik bagi pemecahan masalah. Model ini tidak mengakui adanya kepentingan yang bermain pada proses pembuatan kebijakan. Sebenarnya, kebijakan bukanlah sebuah pemecahan masalah, melainkan kompetisi kepentingan dalam mengkonstruksi isu. Pansus DPR dan Menaker beranggapan jika telah mengundang wakil dari organisasi buruh dan wakil dari Apindo, maka Pansus telah mengambil langkah yang tepat, yaitu bersikap netral dengan mengundang kedua belah pihak. Akan tetapi, hal yang luput adalah kepentingan manakah yang lebih dominan menentukan isu? Hal lain yang tidak diperhatikan oleh Pansus dan Menaker adalah bahwa organisasi buruh beragam dan memiliki kepentingan yang berbeda pula. Pansus beranggapan beberapa orang wakil dari organisasi buruh telah mewakili kalangan buruh. Hal inilah yang menimbulkan konflik antar organisasi buruh dan antara organisasi buruh dengan Pansus DPR. Pendapat bahwa kebijakan yang dihasilkan rasional dan netral tercermin melalui pernyataan-pernyataan Pansus RUU, Menaker, dan pengusaha yang menganggap bahwa baik kepentingan buruh maupun pengusaha telah diakomodasi dalam UU tersebut.

Jika dilihat dari wacana proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan, sangat sedikit yang melihat dari sudut pandang pekerja perempuan, terutama pekerja perempuan kelas bawah. Persoalan perempuan yang hadir dalam wacana UU Ketenagakerjaan pada tulisan di media massa, menurut pengamatan penulis, hanyalah yang berkisar seputar cuti haid dan melahirkan/gugur kandungan, seperti yang dilontarkan oleh Federasi Serikat Pekerja Tekstil Sandang dan Kulit (*Suara Merdeka*, 5 Maret 2003). Persoalan ben-

tuk-bentuk kekerasan lain tidak muncul, seperti marjinalisasi, pengupahan, pelecehan seksual, dan partisipasi dalam serikat pekerja.

V. Dampak Implementasi Kebijakan terhadap Buruh Perempuan *Marjinalisasi*

Perlindungan terhadap marjinalisasi dapat dicakup dalam pasal 5 dan 6. Pasal 5: Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan. Pasal 6: Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.

Pasal-pasal tersebut cenderung mengasumsikan kondisi buruh laki-laki maupun perempuan adalah sama. Pasal ini mengikuti konvensi ILO tentang kesetaraan upah. Terminologi *kesetaraan upah bagi laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama nilainya* di dalam ILO C 100 harus dibaca dengan seksama. Buruh perempuan dan laki-laki mendapatkan pekerjaan sesuai peran-peran gender yang berlaku dalam masyarakat yang membedakan tugas dan tipe pekerjaan perempuan dan laki-laki. Jadi, kalimat "*work for equal value*" atau "pekerjaan yang sama nilainya" itu bisa menyelubungi diskriminasi yang sebenarnya dialami buruh perempuan. Pada kenyataannya, pekerjaan perempuan dinilai lebih rendah daripada pekerjaan laki-laki.

Teori yang dikemukakan Scott (1986) dalam Saptari dan Holzner (1997), tentang empat dimensi marjinalisasi terhadap perempuan dapat menjelaskan hal tersebut. Berkaitan dengan dimensi pertama, yakni sebagai proses pengucilan dari pekerjaan produktif, buruh perempuan merupakan pekerja yang tidak dibayar. Hal ini terutama ditemukan dalam produksi sistem subkontrak. Subkontrak dapat berupa pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis. Menurut hasil penelitian Chotim (1994) terhadap subkontrak pemborongan pekerjaan pada industri kecil batik pekalongan, presentasi buruh perempuan pada produksi batik tulis adalah sebanyak 70-80%. Banyak ditemukan fenomena keterlibatan buruh perempuan dan anak-anak sebagai tenaga kerja tidak dibayar. Pengusaha menganggap pekerjaan yang dilakukan perempuan

tersebut merupakan pekerjaan sampingan, sebagai bentuk bantuan kepada suami atau keluarga (Chotim, 1994).

Dengan berlakunya UU No. 13/2003 yang melegalkan sistem subkontrak, dapat dipastikan bahwa angka perempuan yang berstatus kerja sebagai buruh tidak dibayar akan tetap tinggi. Penelitian Handarini dan Safaria (2003) menunjukkan bahwa pada relasi buruh-majikan sistem subkontrak informal, buruh perempuan pada industri kecil tekstil di Majalaya tidak ada yang bekerja sebagai pekerja tetap, melainkan pekerja borongan. Penghasilan pekerja borongan tergantung dari hasil tenun yang dihasilkan. Akan tetapi, sering kali bahan baku yang tersedia macet sehingga buruh perempuan tersebut dapat berbulan-bulan tidak mendapatkan penghasilan (Handarini dan Safaria, 2003). Penelitian WRC menunjukkan adanya upah yang dibayar di bawah Upah Minimum Propinsi pada buruh *outsourcing* PT. Panarub (*Workers Rights Consortium*, 2004).

Berkaitan dengan dimensi kedua, proses penggeseran perempuan ke pinggiran pasar kerja nampak terjadi dengan kecenderungan perempuan bekerja pada jenis-jenis pekerjaan dalam sektor pinggiran yang ditandai dengan ketidakstabilan kerja, upah rendah, dan kondisi kerja kurang baik. Peminggiran buruh perempuan telah bertahun-tahun hadir (penelitian Indraswari dan Juni Thamrin, 1994; Saptari, 1992) dan tetap bertahan hingga saat ini. Pada rentang waktu diberlakukannya UU Ketenagakerjaan, penelitian menunjukkan bahwa masih ada perusahaan yang menempatkan buruh perempuan sebagai buruh lepas. Seperti yang ditemukan dalam penelitian Sugiarti dan Novi (2003) terhadap buruh perkebunan teh di Rancabali dan Ciwidey, bahwa sebagian besar buruh yang berstatus pekerja tetap adalah buruh laki-laki (67%), sementara buruh perempuan berstatus lepas. Selain itu, tenaga kerja laki-laki mendominasi posisi mandor ke atas (98%), sedangkan tenaga perempuan mendominasi sebagai buruh pemetik yang berstatus lepas. Hasil wawancara penulis terhadap buruh perempuan subkontrak perusahaan transnasional PT ISS yang bekerja sebagai *cleaner* pada sebuah rumah sakit di Jakarta menunjukkan bahwa buruh perempuan umumnya berada pada jenjang paling bawah dan bekerja sebagai buruh harian. Di rumah sakit tersebut jabatan tertinggi buruh PT ISS adalah sebagai *supervisor* dan posisi ini diduduki oleh laki-laki.

Pertanyaannya kemudian, bagaimanakah UU No. 13/2003 dapat menghapus proses feminisasi dan segregasi (dimensi ketiga) dengan pasal 5 dan 6? Pengalaman buruh perempuan menunjukkan bahwa mereka terkonsentrasi pada jenis-jenis pekerjaan tertentu dan UU ini telah gagal melindungi buruh perempuan dari segregasi tersebut. Dalam penelitian yang dilakukan Sugiarti dan Novi (2003) terhadap buruh perkebunan teh di Rancabali dan Ciwidey, ditemukan bahwa buruh perempuan ditempatkan pada bagian analisis pucuk teh (100% perempuan) dan sortasi/pemilahan teh (90% perempuan), sedangkan buruh laki-laki pada bagian pemeberan pucuk layu dan pelayuan. Pembagian kerja ini berdasarkan gender karena sortasi dianggap membutuhkan ketelitian dan ketekunan yang hanya dimiliki perempuan, sedangkan pada pemeberan dan pelayuan dibutuhkan tenaga fisik (mengangkat karung teh dan terkena panas) dan dianggap laki-lakilah yang lebih cocok (Sugiarti dan Novi, 2003).

Hasil wawancara peneliti dengan buruh subkontrak perempuan juga menunjukkan adanya segregasi tersebut, seperti yang diungkapkan informan LS:

...kalau *service* di rumah sakit lebih banyak perempuan karena lebih sesuai, kalau misalnya untuk *gardener* atau semprot hama, laki-laki. Perempuan lebih cocok di ruang perawatan, karena harus *ngadepin* pasien perempuan, kalau laki-laki masuk kamar, pasiennya nanti risih...kalau *gardener* itukan tenaganya lebih *gede*, *ngangkat-ngangkat*, panas, lebih cocok laki-laki. (wawancara 20 Juli 2004)

Dimensi keempat menyangkut proses ketimpangan ekonomi. Penelitian Sugiarti dan Novi (2003) terhadap buruh perkebunan teh di Rancabali dan Ciwidey menunjukkan bahwa karena perbedaan jenis pekerjaan yang didasarkan pada peran gender, buruh laki-laki menerima upah yang lebih tinggi dari perempuan. Hal ini disebabkan pekerjaan laki-laki dinilai lebih tinggi dan sebaliknya pekerjaan perempuan dinilai lebih rendah. Sebagai contoh, pekerja yang mengangkat karung teh diberi upah yang lebih tinggi dan pekerjaan tersebut dilakukan oleh laki-laki karena laki-laki dianggap lebih sesuai.

Dari uraian itu, tampaknya pasal 5 dan 6 UU No. 13/2003 tidak

akan berdampak positif bagi buruh perempuan. UU ini telah gagal memperhitungkan pengalaman perempuan yang tersingkirkan dari pekerjaan yang diberi upah, juga status dan posisinya dalam jenjang kepegawaian yang rendah, serta diskriminasi gender yang dihadapinya.

Bias Gender dalam Pengupahan

Bias gender dalam pengupahan terjadi karena adanya sistem pengupahan yang menggunakan standar pekerja laki-laki (Safa'at, 1998). Akibat bias ini, kebutuhan khas perempuan tidak dicantumkan dalam standar Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) dan perempuan diposisikan sebagai subordinat laki-laki dalam keluarga.

Kebijakan mengenai pengupahan dalam UU No. 13/2003 terdapat dalam pasal 88-98, akan tetapi tidak terdapat pasal yang membahas persamaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama. Selama asumsi pengupahan yang dipakai adalah laki-laki sebagai pencari nafkah dan perempuan sebagai pencari nafkah tambahan, maka keadilan upah bagi perempuan tidak akan pernah tercapai.

Adakah perubahan bagi persamaan upah antara laki-laki dan perempuan setelah berlakunya UU tersebut? Ternyata tidak. Berdasarkan data Sakernas BPS 2003, rata-rata upah perempuan adalah sebesar Rp. 549.098,00 dan rata-rata upah laki-laki adalah sebesar Rp. 739.473,00. Penelitian Yayasan Jurnal Perempuan (2003) mungkin dapat memberikan penjelasan mengenai sebab kondisi tersebut terjadi. Penelitiannya terhadap buruh perempuan di Jakarta, Tangerang, Bandung dan Solo ini menunjukkan bahwa meskipun besar gaji, uang makan, transpor serta THR diberlakukan sama antara laki-laki dan perempuan, tetapi buruh perempuan yang telah menikah terkena pajak penghasilan yang lebih besar daripada laki-laki. Hal ini dikarenakan buruh perempuan dianggap lajang meskipun telah menikah. Oleh karena itu, nilai Pendapatan Tidak Kena Pajaknya (PTKP) hanya dihitung satu orang, sedangkan bagi buruh laki-laki, istri dan anak termasuk dalam PTKP. Selain itu, penelitian ini menemukan bahwa parameter penilaian prestasi atau kenaikan upah ditentukan oleh kehadiran fisik (termasuk cuti) dan parameter ini diberlakukan sama terha-

dap laki-laki dan perempuan. Perempuan jelas dirugikan karena perempuan lebih banyak absen karena cuti haid, melahirkan atau keguguran.

Penelitian tahun 2004 masih juga menunjukkan adanya diskriminasi upah, yang pada PT Panarub, dapat dilihat dari tunjangan yang tidak memadai bagi buruh perempuan yang bekerja pada giliran malam (*Workers Rights Consortium*, 2004). Buruh perempuan PT Bata di Jakarta juga mengalami diskriminasi tunjangan beras dan tunjangan kesehatan (*No Sweat*, 2005).

Kekerasan terhadap Fungsi Reproduksi Biologis

Kekerasan terhadap fungsi reproduksi biologis buruh perempuan terjadi menurut Safa'at (1998) karena banyak perusahaan industri memberikan sejenis insentif, seperti premi prestasi dan bonus-bonus lainnya yang dikaitkan dengan kehadiran buruh secara fisik di tempat kerja. Pemberian insentif itu akan hilang dengan sendirinya jika buruh tidak masuk kerja meski hanya sehari. Nilai premi hadir berkisar antara 20-25% dari total upah yang diterima buruh (Safa'at, 1998). Penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan bahwa buruh bekerja sebagai tenaga kerja harian, oleh karena itu ia berusaha agar tetap hadir meski sedang mengalami sakit akibat haid (Indraswari dan Thamrin, 1993 dan Nurbiati dan Edriana, 1991 dikutip dalam Safa'at, 1998).

Cuti haid jarang diambil oleh buruh perempuan selain karena pola pemberian insentif seperti disebut di atas, juga karena prosedur untuk mendapatkannya tidak mudah, bahkan cenderung melecehkan buruh. Pada PT Patal Maligi, Cimanggis, Bogor, meskipun dalam KKB buruh mendapatkan cuti haid selama dua hari, banyak buruh yang tidak mau mengambil izin cuti karena diharuskan membuka celana dalamnya di hadapan petugas untuk menunjukkan bahwa buruh yang bersangkutan benar-benar haid (Nurbiati dan Edriana, 1991 dikutip dalam Safa'at, 1998).

UU No. 13/2003 sesungguhnya telah mengatur masalah yang menyangkut fungsi reproduktif perempuan, yaitu cuti haid, cuti melahirkan, dan gugur kandungan bagi buruh perempuan melalui pasal 81-82.³ Akan

³. Pasal 81 menyatakan bahwa: "(1) Pekerja/buruh perempuan yang dalam masa haid merasakan

tetapi, pada undang-undang ini pengusaha tidak lagi wajib memberikan cuti haid. Oleh karena itu, jika pasal ini diimplementasikan akan berdampak buruk bagi buruh perempuan yang sering menderita nyeri haid.

Seperti yang diperlihatkan oleh kasus Yunita, seorang pegawai administrasi di sebuah toko komputer di Surabaya yang mengatakan bahwa pemilik toko tidak memperbolehkannya mengambil cuti haid. Padahal, ia selalu merasakan sakit, terutama pada hari kedua haidnya (*Kompas*, 16 Juli 2005).

Hasil wawancara dan pengamatan penulis terhadap buruh perempuan yang sedang hamil pada PT ISS juga menunjukkan bahwa buruh perempuan tetap bertugas untuk berkeliling setiap lantai dan setiap ruangan pada rumah sakit yang berlantai lima. Di sisi lain, fasilitas buruh perempuan hamil untuk beristirahat hampir tidak ada. Ruangan yang tersedia bagi semua buruh yang bekerja pada rumah sakit tersebut hanyalah ruangan berukuran 2 x 3 m tanpa kursi, yang dipergunakan untuk berganti pakaian dan menyimpan barang-barang untuk membersihkan rumah sakit.

Kekerasan Seksual

Pelecehan seksual menurut penelitian Suziani dan Purniati (1991) dalam Safa'at (1998) mencakup ungkapan verbal, siulan, ejekan, tindakan yang menjurus ke arah seks hingga ajakan melakukan hubungan seksual dengan ancaman atau sanksi.

Penelitian dan pemberitaan media selama ini menunjukkan bahwa pelecehan seksual di tempat kerja kerap terjadi (*Pikiran Rakyat*, 18 Januari 1992; Nurbaiti dan Edriana, 1991). Sementara itu, dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan masalah pelecehan seksual tidak dibahas secara khusus, akan tetapi terdapat pasal yang menyatakan bahwa setiap pekerja berhak memperoleh perlindungan atas moral dan kesusilaan dan perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat yang sesuai dengan nilai-nilai keagamaan

sakit dan memberitahukan kepada pengusaha, tidak wajib bekerja pada hari pertama dan kedua pada waktu haid. (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.”

(pasal 86 ayat 1 dan 2). Implementasi dari pasal ini sangat sulit karena substansi dari pasal ini tidak jelas batasannya. Sehingga dampaknya, sangat sulit jika menggunakan pasal ini untuk memberikan perlindungan terhadap buruh perempuan dari pelecehan seksual.

Padahal, masalah pelecehan seksual terhadap pekerja perempuan adalah masalah yang terus ditemukan. Seperti yang ditunjukkan dalam kasus buruh perempuan di Solo yang diremas payudara dan pantatnya oleh atasannya langsung (Yayasan Jurnal Perempuan, 2003). Penelitian di PT. Panarub juga mengindikasikan bahwa buruh perempuan juga mengalami kekerasan seksual (*Workers Rights Consortium*, 2004).

Di sisi lain, perusahaan dapat mencontoh pencegahan kekerasan seksual yang terjadi pada buruh perempuan dari perusahaan GAP,⁴ yang telah melarang pelecehan seksual dan kekerasan terhadap perempuan. GAP mengeluarkan kesepakatan bersama antara GAP dengan para penjual produknya di Indonesia untuk mencegah terjadinya insiden kekerasan di tempat kerja. Perusahaan GAP berupaya menciptakan lingkungan kerja yang bebas dari kekerasan terhadap perempuan dengan para penjualnya. GAP akan memberikan sanksi kepada penjual produknya jika terjadi pelecehan dan kekerasan terhadap buruh perempuan. Mereka juga sepakat dengan tingkat sanksi yang dibuat, yaitu dari tingkat peringatan hingga pemutusan kontrak sebagai penjual produk GAP.

Bias Gender dalam Organisasi Buruh

Mayoritas pekerja di Indonesia adalah perempuan, yakni mencapai 60% dari total jumlah angkatan kerja di Indonesia (*Kompas*, 9 Maret 2004). Akan tetapi, nampaknya pekerja perempuan tidak bisa mengantungkan harapan pada serikat pekerja untuk memperjuangkan hak mereka. Jumlah buruh perempuan yang menjadi anggota SPSI tercatat sekitar 40% dan hanya kurang dari 1% di antaranya menjadi fungsionaris di tingkat nasional.

Pasal 104, 119-121 dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan mengatur

⁴ Diskusi Sita Aripurnami dengan GAP, Juni 2001.

masalah serikat pekerja. Undang-undang ini menyebutkan pada pasal 119-121 bahwa dalam satu perusahaan hanya diperbolehkan satu serikat pekerja dan serikat pekerja hanya boleh mewakili pekerja dalam perundingan dengan pengusaha jika jumlah keanggotaannya lebih dari 50% dari jumlah buruh. Pembatasan dan ketentuan perwakilan buruh dalam perundingan dikhawatirkan akan semakin memperkecil keterlibatan buruh perempuan dalam organisasi buruh dan jumlah buruh yang memperjuangkan kepentingan mereka.

Penelitian yang dilakukan terhadap PT Bata menunjukkan bahwa tidak ada buruh perempuan yang terlibat dalam penentuan KKB (*No Sweat*, 2005). Para pengurus organisasi buruh yang mayoritas laki-laki kerap kali kurang serius menanggapi eksistensi para buruh perempuan dengan berbagai kepentingannya (Saptari & Holzner, 1997 dalam Setia, 2005). Sementara itu, keberadaan perempuan dalam organisasi buruh masih dipertanyakan karena banyak buruh perempuan yang tidak mengetahui kerja-kerja atau fungsi serikat buruh (Saptari & Holzner, 1997; Setia, 2005).

Pekerja subkontrak juga belum tersentuh oleh organisasi buruh. Seperti hasil penelitian penulis terhadap buruh PT ISS (2004), yakni buruh perempuan belum tergabung dalam organisasi buruh, antara lain karena masih rendah kesadaran mereka untuk berorganisasi. Namun, saat ini ada beberapa serikat buruh yang mulai mencoba mengorganisasi pekerja subkontrak (Setia, 2005)

Adanya pembatasan hanya pada satu serikat pekerja akan semakin menghalangi perempuan memperjuangkan hak-haknya dalam serikat pekerja. Belum lagi dalam UU Ketenagakerjaan yang baru ini ada ancaman penutupan perusahaan di mana pengusaha berhak menutup perusahaan jika terjadi *dead lock* dalam perundingan dengan buruh.⁵

⁵. Pada masa Orde Baru, diberlakukan wadah tunggal untuk serikat pekerja untuk mempermudah negara mengontrol organisasi buruh dan mematikan gerakan buruh. Setelah aturan tersebut dihapus, organisasi-organisasi buruh di luar SPSI justru menekan pemerintah sehingga pemerintah mulai memperbaiki perhitungan upah minimum. Hasilnya adalah peningkatan upah minimum riil (Susetiawan, 2000).

VI. Kesimpulan dan Saran

Jika dilihat dari pasal mengenai subkontrak, penghapusan kewajiban pengusaha memberikan cuti haid, aturan tentang serikat pekerja dan penutupan perusahaan, UU Ketenagakerjaan ini jelas lebih menguntungkan pengusaha. Negara cenderung untuk melihat masalah ketenagakerjaan bukanlah dari sisi perlindungan tenaga kerja tetapi dari sisi “meningkatkan kualitas dan peran serta tenaga kerja dalam pembangunan” dan untuk “kemajuan dunia usaha”, seperti yang tercantum dalam pertimbangan UU ini. Hal ini juga nampak pada bagian pembukaan UU yang menyatakan tujuan UU tersebut, yaitu (1) meningkatkan kualitas, (2) meningkatkan peran serta dalam pembangunan, dan (3) perlindungan tenaga kerja. Selain itu, pasal pelatihan kerja juga lebih banyak (21 pasal) daripada perlindungan tenaga kerja (20 pasal). Hal ini menunjukkan asumsi paradigmatik modernisasi yang digunakan oleh negara dalam memandang persoalan tenaga kerja, yaitu yang menggunakan asumsi bahwa persoalan buruh disebabkan oleh persoalan internal buruh: kurang berkualitas dan belum efisien sebagai tenaga kerja. Paradigma modernisasi juga gagal untuk melihat adanya ketimpangan antara pengusaha dengan buruh. Hal ini ditunjukkan oleh misalnya pasal subkontrak, kontrak kerja waktu tertentu, dan penutupan perusahaan.

Dari data-data tersebut menunjukkan bahwa hukum sering gagal mem-perhitungkan pengalaman perempuan, sehingga bentuk-bentuk kekerasan tersebut masih bertahan hingga saat ini. Pasal 5 dan 6 UU No. 13/2003 terbukti tidak efektif untuk mengatasi kasus buruh perempuan yang tidak dibayar, feminisasi dan segregasi, serta posisi buruh perempuan yang selalu ditempatkan pada level bawah. Kedua pasal tersebut sangatlah umum dan tidak ada kebijakan operasional untuk menjawab permasalahan buruh perempuan dalam hal marjinalisasi. Justru sebaliknya yang terjadi, negara memperkuat marjinalisasi buruh perempuan melalui legalisasi subkontrak yang dapat mempertinggi jumlah perempuan sebagai tenaga kerja tidak dibayar.

Dalam UU ini juga tidak terdapat pasal khusus yang membahas persamaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama,

yang juga mencakup masalah tunjangan dan pemberlakuan pajak. Perempuan seringkali diasumsikan sebagai pencari nafkah kedua dan ditanggung suami, sehingga mendapat diskriminasi dalam hal tunjangan dan pemberlakuan pajak.

UU ini juga justru melemahkan perlindungan terhadap hak reproduksi perempuan, karena dalam UU ini, pengusaha tidak lagi diwajibkan untuk memberikan hak cuti haid. Juga tidak ada satu pasal pun yang mengatur kekerasan terhadap perempuan.

Di tengah banyaknya pasal yang merugikan buruh secara umum, dan buruh perempuan secara khusus, negara justru melemahkan hak buruh untuk berorganisasi dan memberikan wewenang yang besar pada perusahaan untuk menutup perusahaan jika terjadi *dead lock* antara pengusaha dan buruh (pasal 146).

Proses politik pembuatan UU No. 13/ 2003 cenderung tertutup. Proses pembahasan undang-undang ini sebagian besar justru terjadi dalam rapat informal antara wakil serikat buruh, pengusaha dan Pansus RUU tersebut. Hal ini mengakibatkan adanya kecurigaan-kecurigaan akan telah terjadinya *deal-deal* politik dalam proses pembahasan. Hal ini ditunjukkan oleh adanya perselisihan antar organisasi serikat buruh, dengan pemerintah (Menaker) dan DPR, dan antara Menaker dengan DPR.

Saran yang dapat dikemukakan dalam tulisan ini adalah pertama, agar dilakukannya peninjauan kembali pasal tentang subkontrak; kedua, dimasukkannya pasal yang menyatakan tidak diperbolehkan membatasi jenis/jenjang pekerjaan tertentu berdasarkan jenis kelamin (sesuai dengan konvensi ILO); ketiga, dimasukkannya pasal yang menyatakan adanya persamaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk jenis pekerjaan yang sama (sesuai dengan konvensi ILO), termasuk tunjangan dan pemberlakuan pajak; keempat, UU tersebut sebaiknya memasukkan kembali hak cuti haid; kelima, UU juga sebaiknya memasukkan pasal yang khusus memberikan sanksi bagi pelaku pelecehan seksual dan bahwa perusahaan diwajibkan untuk memberikan perlindungan dan pengobatan fisik dan psikologis bagi korban; keenam, UU ini sebaiknya menghapuskan wewenang perusahaan untuk melakukan *lock out* jika terjadi kegagalan dalam perundingan dengan buruh. Terakhir, perlu dibuat peraturan tentang kuota buruh

perempuan yang duduk dalam serikat pekerja dan mewakili pekerja dalam perjanjian atau perundingan dengan pengusaha.

Daftar Pustaka

BPS (2003) *Sakernas 2003*. Jakarta: BPS.

Chotim, Erna Ermawati (1994) “Subkontrak dan Implikasinya terhadap Pekerja Perempuan: Kasus Industri Kecil Batik Pekalongan.” Bandung: Yayasan Akatiga.

Fakih, Mansour (2001) *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist Press.

Handarini, Shelly N., Anne Friday, dan Safaria (2003) “Relasi Buruh Majikan Informal dalam Pola Produksi Subkontrak.” Bandung: Yayasan Akatiga.

Kompas, 26 Februari 2003.

Kompas, 16 Januari 2004.

Kompas, 9 Maret 2004.

Kompas, 30 November 2004.

Kompas, 16 Juli 2005.

No Sweat (2005) *Laporan Akhir Audit PT Bata* <http://www.nosweatapparel.com/sources/PT-Sepatu-Bata-DOCS/pt_bata_report_translation.pdf> [Diakses tanggal 19 Oktober 2005].

Pikiran Rakyat, 18 Januari 1992.

Pikiran Rakyat, 26 Desember 2003.

- Safa'at, Rachmad (1998) *Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Malang: Penerbit IKIP Malang.
- Saptari, Ratna. (1992). "Kerja Perempuan dalam Ekonomi Perkotaan." Draf, tidak dipublikasikan.
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner (1997) *Perempuan, Kerja dan Perubahan Sosial: Sebuah Pengantar Studi Perempuan*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti dan Yayasan Kalyanamitra
- Setia, Resmi (2005) "Nasib Gerakan Buruh Di Indonesia." *Pikiran Rakyat*, 7 April 2005.
- Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003
- Sugiarti, Keri Lasmi dan Shelly Novi (2003) "Bentuk dan Dinamika Hubungan Buruh-Majikan, Faktor-faktor yang Mempengaruhi dan Dampaknya terhadap Posisi Tawar Buruh: Studi Kasus di Perkebunan Teh Negara PTPN VIII Rancabali dan Perkebunan Teh Rakyat Ciwidey." Bandung: Yayasan Akatiga.
- Thamrin, Juni dan Indraswari (1993) "Potret Kerja Buruh Perempuan: Tinjauan pada Agroindustri Tembakau Ekspor di Jember." Bandung: Yayasan Akatiga.
- Workers Rights Consortium (2004) *Penilaian Konsorsium Hak-Hak Buruh terhadap PT. Panarub Indonesia* <www.workersrights.org> [Diakses pada tanggal 19 Oktober 2005].
- Yayasan Jurnal Perempuan (2005) "Gaji 168 Buruh Perempuan PT Didachi Tidak Dibayar", Jumat, 8 April 2005, <<http://www.jurnalperempuan.com/yjp.jp/?act=berita%7C-346%7CX>> [Diakses tanggal 19 Oktober 2005].
- Yayasan Jurnal Perempuan (2003) "Laporan Penelitian Buruh Perempuan di Jakarta, Tangerang, Bandung dan Solo." Tidak dipublikasikan.