

# Dualisme Pasar Tenaga Kerja dan Dampak Upah Minimum

Mit Witjaksono

---

## Abstract

*Since the introduction of the dualistic labor market by Arthur W. Lewis in the 1954, the dualism hypothesis in the segmentation of labor market is still controversy and the impact of minimum wage policy only directly positive to the highly skilled and productive workers - the best workers. This article examines critically the controversy surrounding the impact of minimum wage policy within the context of labor market dualism in Indonesia.*

*Keywords: labor market dualism, minimum wage policy*

---

Pada Kongres XV ISEI (Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia) yang diselenggarakan di Malang (13-15 Juli 2003) dengan tema *Strategi Pembangunan Ekonomi dalam Era Reformasi dan Globalisasi* mengangkat persoalan ketenagakerjaan dan pasar tenaga kerja (PTK) dalam 4 judul dari 11 judul makalah sidang pleno:

1. *Kebijakan Upah Minimum dan Dampaknya terhadap Pasar Tenaga Kerja.*
2. *Prospektif Tenaga Kerja dalam Hubungan Industrial Sesuai UU No. 13 Tahun 2003.*
3. *Tekanan Berat pada Pasar Tenaga Kerja Formal Indonesia.*
4. *Krisis, Realitas Pengangguran, dan Beberapa Implikasi: Telaah Data Sekunder.*

Dari paparan masing-masing judul nampaknya dualisme PTK di Indonesia masih menjadi acuan orientasi analisis dan kebijakan secara makro maupun mikro. Keberadaan, peran, dan permasalahan PTK di sektor formal dan informal (sebagai dualistik PTK) menjadi kajian utama pada judul 1, 3, dan 4.

Prakiraan secara statistik berdasarkan kajian dalam judul 1, mengarah pada keku-

rang-berpihakan kebijakan upah minimum kepada sektor informal. Sementara itu, dalam judul 3 sektor formal mendapat *tekanan berat* dalam konteks persaingan global.

Pertumbuhan jumlah dan ragam di sektor informal semakin tinggi dan melebar, tidak hanya di perdesaan, tetapi juga melanda perkotaan, sebagaimana dikatakan oleh pengamat ekonomi Chatib Basri (*Kompas*, 16 Juni 2004), sektor informal mendominasi PTK di Indonesia.

Bagaimana dualisme PTK dan dampak kebijakan upah minimum menurut telaah tiga sumber di atas secara kritis memang patut mendapat perhatian untuk kepentingan ekonomi pembangunan; dan bagaimana pula kajian di negara berkembang lainnya mengenai persoalan yang sama dicermati, menjadi pokok paparan dan analisis kritik artikel ini.

## DUALISME PASAR TENAGA KERJA

Kondisi PTK di Indonesia masih bersifat dualistik. Dualisme tercermin pada segmentasi PTK dalam dua sektor: formal (identik dengan *modern*), dan informal (identik dengan *tradisional*) dengan ciri umum teridentifikasi sebagai tabel berikut.

---

Alamat korespondensi:

Mit Witjaksono. Jurusan Ekonomi Pembangunan,  
Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Malang.  
E-mail: mitrojoyo@gmail.com vanmit@um.ac.id

Tabel 1.  
Segmentasi PTK dalam dua sektor

| Sektor Formal (modern)                           | Sektor Informal (tradisional)                           |
|--|---|
| Padat Modal                                      | Padat Orang   |
| Gunakan Teknologi Madya/Tinggi                   | Gunakan Teknologi Tradisional                           |
| Terdidik ( <i>skills &amp; spesialisasinya</i> ) | Kurang terdidik ( <i>skills &amp; spesialisasinya</i> ) |
| Produktivitas tinggi                             | Produktivitas rendah                                    |
| Bidang Industri Manufaktur                       | Bidang Pertanian (Industri sederhana)                   |
| Penghasilan Tetap/Tentu                          | Penghasilan Tak Tetap/Tentu                             |
| Di Perkotaan                                     | Di Perdesaan  |

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Konsep *dualistik* PTK sejak diintroduksi oleh Lewis (1954) dan didukung oleh Harris & Todaro (1970) selalu dikaitkan dengan kondisi PTK di negara-negara sedang/kurang berkembang.

Hipotesis dualisme PTK juga menjadi landasan teori segmentasi PTK ke dalam dua sektor (misalnya: Sabot, 1977; Mazumdar, 1983; Dickens & Lang, 1988; Fields, 1990; dan Magnac, 1991), yaitu:

- sektor yang memiliki tingkat upah tinggi dengan *benefit & return* yang tinggi pada modal manusia (*human capital*), namun terbatas jumlah lapangan kerja yang tersedia; dan
- sektor yang memiliki upah rendah, dengan latar belakang kualifikasi individu tenaga kerja (TK) rendah, maupun yang berkualifikasi tinggi yang terpaksa masuk sektor ini karena rasionalisasi perusahaan.

Namun, pendekatan dualistik ini sampai sekarang masih kontroversial, karena dari hasil kajian di beberapa negara berkembang (khususnya Amerika Tengah & Selatan), misalnya Maloney (1977, 1999, dan 2002), Corbacho (2000), Navarro-Lozano (2002), validitas hipotesis dualistik diragukan, meskipun dalam realitas dikotomi dalam dua segmen/sektor selalu ada, tidak bersifat permanen, karena transisional, baik dari informal ke formal, maupun for-

mal ke informal (sementara) kemudian kembali ke formal (setelah mendapat peluang masuk ke sektor ini).

Pengamat ekonomi ke-TK-an di Indonesia juga demikian. Sebagian menganggap dualisme PTK hanya soal *transisional-temporer*, sebagian lainnya justru memandang (terutama selama dan pasca krisis) sebagai *latent-permanent* (misalnya dalam 3 makalah yang dirujuk di muka: Effendi, Suryahadi, dan Widiyanto, 2003).

Lepas dari kontroversi tersebut, untuk situasi di Indonesia, barangkali lebih relevan jika dualisme PTK diposisikan sebagai pendekatan analisis perilaku dan perubahan (dampak) pada masing-masing sektor dalam dua konteks: (1) kebijakan ke-TK-an dalam penetapan UM, dan (2) efisiensi dan produktivitas alokasi TK dari sisi firma/lapangan kerja. Dua konteks ini selanjutnya menjadi dasar orientasi apakah kebijakan pemerintah mengenai keTKan di Indonesia akan seperti yang diharapkan Chatib Basri (*Kompas*, 16 Juni 2004), terutama dampaknya pada peningkatan kesejahteraan ekonomi (*economic welfare*) dan pada pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*). Dengan kata lain, dualisme masih diperlukan di dalam melihat, menghitung, dan merumuskan kebijakan ke-TK-an yang selain relevan, objektif, juga efektif bagi tiap sektor (masing-masing sektor dipersepsi berbeda!).

Mengingat sekala cakupan PTK di Indonesia yang terbesar adalah di sektor informal, lebih-lebih di bidang pertanian, maka apa yang disimpulkan dan disarankan Mason & Baptist (1996: 25-26) dalam "*How Important Are Labor Markets to Welfare of Indonesia's Poor?*" kiranya masih relevan untuk dicermati lebih lanjut, antara lain:

1. Dampak positif upaya pengentasan kemiskinan selama 1990-1993 yang paling besar sumbangannya berasal dari sektor informal bidang rumah tangga pertanian (*self-employed farm household*), yang di daerah perdesaan sendiri mampu mereduksi kemiskinan sebesar 37% dari kemiskinan agregat;

2. Bila dikombinasikan dengan sektor/bidang yang lain kontribusinya sekitar 57% dalam pengurangan angka kemiskinan nasional;
3. Kontribusi tersebut sebagian besar merupakan peran PTK yang memungkinkan terjadinya *intra sectoral gains shifting from predominantly wage-earning households into wage sectors*, terutama lintas sektor pertanian dan non-pertanian.
4. Kebijakan pemerintah yang dipandang paling efektif adalah memfokuskan pada perbaikan kinerja operasi produksi, pendayagunaan lahan atau pasar modal (khususnya terhadap praktik monopoli perdagangan komoditas tertentu yang menyangkut hajat hidup orang banyak), penyempurnaan regulasi pendukungnya, dan program peningkatan kualifikasi SDM;
5. Bila kondisi PTK berikut kebijakan di atas berjalan dengan efektif, diharapkan fleksibilitas sediaan dan permintaan TK bisa terwujud, karena memungkinkan terjadinya penyerapan TK dari sektor informal (dari pertanian yang notabene produktivitas rendah) ke sektor formal (selain pertanian, dengan produktivitas tinggi).
6. Satu hal yang perlu diwaspadai, yaitu dampak penetapan UM yang potensial kontra-produktif dalam upaya pengurangan kemiskinan.

Meskipun kondisi di atas dikaji sebelum krisis nasional (awal 1998), justru saat ini dalam masa krisis keuangan global, semakin penting peran PTK dan Pemerintah dalam orientasi perbaikan struktur ke-TK-an dan kontribusi masing-masing sektor dengan pendekatan dualistik, atau segmentatif: formal dan informal. Lebih-lebih, dengan kecenderungan meningkatnya jumlah TK sektor Informal di perkotaan sebagai dampak krisis yang melanda industri/manufaktur, dan luberan TK informal dari perdesaan (urbanit atau migran), menyebab-

kan sektor informal perkotaan lebih heterogen dibanding sektor informal perdesaan.

### KEBIJAKAN UPAH MINIMUM

Kebijakan penetapan UM dalam rangka perbaikan struktur keTKan maupun kesejahteraan ekonomi TK yang digulirkan pemerintah selalu mendapat reaksi kontroversial. Namun, dari aspek ekonomi mikro justru menjadi salah satu acuan untuk meramalkan dan mengukur sejauh mana dampaknya secara kuantitatif terhadap kemungkinan reaksi PTK dalam situasi kompetitif (baik dari sisi TK dan perusahaan).

Berdasarkan telaah hasil studi yang dilakukan Rama (1996, tentang dampak penggandaan UM (*doubling the minimum wage*) yang diterapkan pemerintah selama paruh pertama tahun 1990-an menunjukkan dampak yang moderat, antara lain: menaikkan upah rata-rata riil mencapai 10% (Suryahadi, 2003: 18, menyebutkan antara 5% - 15%?), mengurangi 2% di sektor TK perkotaan, dan mengurangi sekitar 5% investasi. Dampak penurunan penyerapan TK di sektor industri kecil menurut studi ini patut diperhitungkan. Tetapi, menurut studi Islam & Nazara (2000), kebijakan UM di Indonesia tidak mengurangi prospek penyerapan TK. Dalam studi mereka diasumsikan jika pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 4%/ tahun, maka UM riil dapat ditingkatkan sebesar 24%/tahun tanpa mengakibatkan hilangnya kesempatan kerja. Selain itu, menurut mereka tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa kenaikan biaya tenaga kerja karena kenaikan UM telah mengurangi tingkat keuntungan bagi perusahaan skala menengah dan besar.

### Dampak pada Sektor Formal & Informal

Mengingat sampai saat ini situasi kompetisi PTK di Indonesia demikian ketat, namun belum berada dalam *kompetisi sempurna* (*perfect competition*) dan dengan segmentasi PTK dalam dua sektor tersebut, maka analisis dampak kebijakan penetapan UM juga akan bergantung pada situasi persaingan PTK.

Situasi PTK yang *pure competitive/perfect competition* berbeda dengan situasi yang *imperfect competition*, baik yang monopolistik maupun monopsonistik. Selain itu, dari segi teoretik maupun empirik, selama ini belum ada kesepakatan tentang arah dan besaran dampak UM terhadap kesempatan kerja. Menurut model PTK yang kompetitif, diramalkan bahwa UM yang ditetapkan di atas UK (Upah Keseimbangan/Upah Kompetitif) akan mengurangi jumlah TK yang diminta, sebaliknya, akan meningkatkan jumlah TK yang ditawarkan, implikasinya: jumlah pengangguran bertambah. Menurut model PTK yang monopsonistik diramalkan bahwa UM yang ditetapkan di atas upah monopsoni, tetapi masih di bawah UK, akan meningkatkan kesempatan kerja (dalam Suryahadi, 2003: 15-16).

Apakah PTK di Indonesia cenderung ke arah kompetitif, atau monopsonistik? Dari kajian empirik selama ini PTK di Indonesia jika ditinjau dari aspek upah sifatnya fleksibel (dalam Feridhanusetyawan, 1999, dan Manning, 2000). Kecenderungan monopsonistik hanya terjadi pada perusahaan besar yang berada di daerah terpencil (dalam Manning, 1998). Lagi pula, dalam sa-

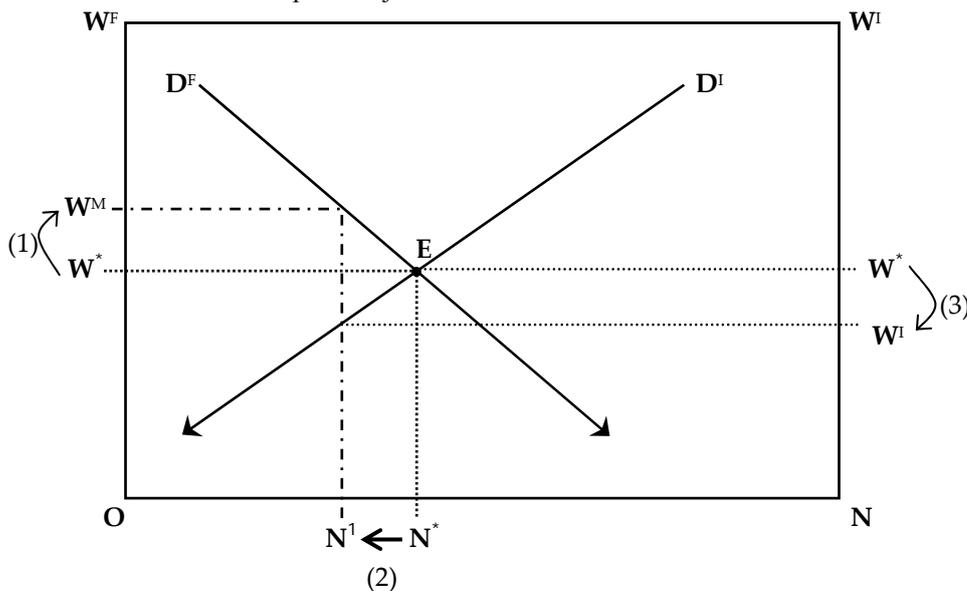
lah satu hasil kajian PTK yang monopsonistik, menurut Fiorillo *et al.* (2000) kompetisi monopsonistik hanya menguntungkan bagi mereka (TK) yang memiliki produktivitas tinggi, atau *the best workers*, dan hanya pada lapangan kerja tertentu saja.

Keterbatasan ruang lingkup dan ketajaman analisis kedua konsep di atas antara lain disebabkan:

1. heterogenitas bidang pekerjaan sektor informal di perkotaan memerlukan alternatif pendekatan pelengkap, yang dikenal dengan *fragmented labor market model* (model PTK yang terfragmentasi, seperti yang disarankan Breman, 1985, dan dalam Effendi, 2003: 4 & 15);
2. mobilitas TK (antar sektor, bidang, dan firma) tidak bisa diprediksi secara uniform (seragam); dan
3. kebijakan UM selama ini lebih berorientasi “politik” daripada “ekonomi”, hampir selalu menimbulkan kontroversi.

Untuk melihat dampak kebijakan UM dalam dualisme PTK dalam dualisme PTK, Suryahadi membuat ilustrasi mirip *Edgeworth Box* dalam kajiannya sebagai berikut.

Gambar 1.  
Dampak kebijakan UM dalam dualisme PTK



Sumber: Suryahadi (2003)

Legenda:

- $D^F$ : kurva permintaan TK sektor Formal  
 $D^I$ : kurva permintaan TK sektor Informal  
 $E$  = Keseimbangan PTK, bila tidak terjadi distorsi, pada tingkat upah  $W^*$   
 $ON$ : total seluruh TK yang tersedia  
 $ON^*$ : jumlah TK yang bekerja di sektor Formal  
 $N^*N$ : jumlah TK yang bekerja di sektor Informal  
 $OW^F$ : tingkat upah yang berlaku di sektor Formal  
 $NW^I$ : tingkat upah yang berlaku di sektor Informal

Asumsi:

- Perekonomian dualistik (terdiri dari dua sektor: formal dan informal).
- Jumlah TK bersifat tetap (*fixed*).
- Alokasi TK ke masing-masing sektor dan tingkat upah keseimbangan yang tercapai ditentukan oleh permintaan terhadap TK di kedua sektor.

Perilaku dampak atas perubahan UM:

- (1). Jika  $W^*$  ditingkatkan menjadi  $W^M$  untuk sektor Informal, maka
- (2). jumlah TK sektor Formal berkurang menjadi  $ON^I$ , memaksa sebagian TK sektor Formal pindah ke sektor Informal, jumlah TK sektor Informal naik menjadi  $NN^I$ .
- (3). Dengan peningkatan jumlah TK sektor Informal, akan menekan upah TK sektor Informal dari  $W^*$  ke  $W^I$ .

Kesimpulan:

- Penetapan UM di atas  $E$  ( $UK = W^*$ ) berdampak pada pengurangan kesempatan kerja di sektor formal, dan penurunan tingkat upah di sektor informal.
- Sebagian TK yang bisa bertahan di sektor formal diuntungkan dengan kenaikan UM, sebaliknya, TK di sektor informal dan pindahan dari sektor formal, akan dirugikan.
- Implikasi lanjut, terjadi perubahan struktural, sektor informal semakin membesar, sedang sektor formal semakin mengecil.

Dari hasil studi yang dipaparkan di atas diperoleh kesimpulan bahwa dampak UM pada sektor formal adalah tertekannya kesempatan kerja di sektor ini, terutama bagi TK yang produktivitasnya rendah yang terpaksa pindah ke sektor informal. Namun, bagi TK dengan produktivitas tinggi, justru menguntungkan. Pada sektor informal dampaknya secara langsung menekan upah riil TK yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga dan buruh tani, sedang yang bekerja di industri/manufaktur justru semakin menunjukkan peningkatan upah riil yang diterima (berdasarkan pengamatan fluktuasi penerimaan upah riil selama kurun 1996-2002, yang diterbitkan BPS, 2002).

Apakah berdasarkan studi tersebut diperoleh indikasi bahwa selama ini kebijakan penetapan UM lebih berpihak pada golongan TK yang berproduktivitas tinggi (menurut latar pendidikan, keterampilan, pengalaman, dan variabel lain yang menjadi indikator produktivitas tinggi)? Nampaknya ya! Sebab, mereka yang bisa tetap bertahan di sektor formal berarti semakin memiliki peluang untuk menikmati UM dan ujungnya kesejahteraan makin terjamin. Sebaliknya, bagi mereka yang selama ini hanya bisa bekerja di sektor informal dengan latar produktivitas yang umumnya rendah dan *miskin*, baik di perdesaan maupun perkotaan, nampaknya semakin terpuruk. Sekalipun secara nominal UM yang mereka terima *meningkat*, tetapi secara riil jika dibelanjakan tetap, bahkan semakin *tidak cukup* (salah satu sebab: laju inflasi turut serta naik).

Dengan demikian, apakah kebijakan menaikkan UM di sektor informal belum bisa membantu pengurangan kemiskinan dan pengangguran? Bagaimana dengan program kebijakan yang bernaung di bawah jaring pengamanan sosial (*social safety net*), dan program penanggulangan kemiskinan yang lain? Memang dalam kesempatan singkat ini tidak serta-merta diperoleh jawabannya, apalagi jika sekarang ini kecenderungan semakin bertambahnya angkatan kerja yang tergolong dalam *pengangguran terbuka* seperti yang pernah dipa-

parkan Effendi dan Widiyanto (dalam Kongres XV ISEI, 2003), nampaknya semakin berat dan kompleks beban pemerintah di dalam upaya menciptakan lapangan kerja yang fleksibel di satu sisi, dan penyiapan TK yang produktivitasnya tinggi di sisi lain secara bersamaan.

## KESIMPULAN

- (1). Fenomena bergesernya serapan TK dari lapangan kerja pertanian ke industri/manufaktur nampaknya hanya berlaku bagi TK yang memiliki produktivitas tinggi, yang tidak justru tergusur semakin marjinal. Yang bisa bertahan tetapi beralih ke sektor informal menjadi salah satu sebab semakin dominannya sektor ini dalam struktur ke-TK-an Indonesia dewasa ini. Penurunan angka TK di sektor industri manufaktur selama ini bukan karena latar TK-nya, tetapi lebih banyak faktor investasi, yang diperkuat dengan situasi keamanan, ketidakpastian hukum, dll.
- (2). Kebijakan peningkatan UM dengan maksud mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, nampaknya baru berdampak positif-langsung bagi TK yang berlatar produktivitas tinggi, sayangnya golongan ini relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan yang berlatar produktivitas rendah.
- (3). Pemikiran *menggeser sektor informal ke sektor formal* yang diikuti dengan kebijakan regulasi yang lebih longgar dan realistis, kiranya analog dengan filsafat tukang jahit: *lebih baik menjahit baju dari bahan lembaran kain baru, daripada mempermak potongan baju yang sudah jadi untuk dibentuk model lain*.
- (4). Dari kesimpulan (1) dan (2) di atas, penciptaan lapangan kerja atau PTK yang fleksibel, terutama di sektor formal, nampaknya juga tidak kalah sulitnya dengan tukang jahit. Cocok bila Widiyanto, selaku Direktur Ketenagakerjaan & Analisis Ekonomi pada BAPPENAS, dalam Kongres XV ISEI

2003 memilih judul makalah: Tekanan Berat Pada Pasar Tenaga Kerja Formal Indonesia.

## DAFTAR RUJUKAN

- Basri, C. 2004. "Sektor Manufaktur Mulai Menyerap Tenaga Kerja dari Sektor Pertanian." *Kompas*. Rabu, 16 Juni 2004.
- Breman, J. 1985. Sistem Tenaga Kerja Dualistis: Suatu Kritik terhadap Konsep Sektor Informal. Dalam Chris Manning & Tajuddin N. Effendi (Eds.), *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota*. Jakarta: PT. Gramedia. Hlm. 60-78.
- Corbacho, A. 2000. Labor Markets in Central America: Informal versus Formal Sectors. *Development Discussion Paper No. 747*. Harvard Institute for International Development.
- Dickens, W.T. & Lang, K. 1988. The Reemergence of Segmented Labor Market Theory. *American Economic Review*. Vol. 78, No. 2, pp. 129-133.
- Effendi, T.N. 2003. Krisis, Realitas Pengangguran, dan Beberapa Implikasi: Telaah Data Sekunder. *Himpunan Makalah Sidang Pleno Kongres XV ISEI 2003, Malang, 13-15 Juli 2003*.
- Feridhanusetyawan, T. 1999. The Impact of the Crisis on the Labor Market in Indonesia. *Laporan untuk Asian Development Bank*. Jakarta: CSIS.
- Fiorillo, F., Santacroce, S., & Staffolani, S. 2000. Monopsonistic Competition for the 'Best' Workers. *Labour Economics*, Vol. 7, pp. 313-334.
- Harris, J.R. & Todaro, M.P. 1970. Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review*, Vol. 60, No. 1, pp. 126-142.
- Islam, I. & Nazara, S. 2000. Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers. *Occasional Discussion Paper Series No. 3*. Jakarta: ILO.
- Lewis, W.A. 1954. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economics and Social Studies*. Pp. 131-191.
- Magnac, Th. 1991. Segmented of Competitive Labor Markets. *Econometrica*, Vol. 59, No. 1, pp. 165-187.
- Maloney, W.F. 1977. Labor Market Structure in LDC's: Time Series Evidence on Competing Views?. *The World Bank*.
- \_\_\_\_\_. 1998. Are LDC Labor Markets Dualistic? *The World Bank*.

- \_\_\_\_\_. 1999. Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 275-302.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Informality Revisited*. The World Bank.
- Manning, C. 2000. Labour Market Adjustment to Indonesia's Economic Crisis: Context, Trends and Implications. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36, pp. 105-136.
- Mason, A.D. & Baptists, J. 1996. How Important Are Labor Markets to the Welfare of Indonesia's Poor? *Policy Research Working Paper No. 1665*. The World Bank.
- Navarro-Lozano, S. 2002. *The Importance of Being Formal: Testing for Segmentation in the Mexican Labor Market*. University of Chicago.
- Rama, M. 1996. The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia. *Policy Research Working Paper No. 1643*. The World Bank.
- Sabot, R.H. 1977. The Meaning and Measurement of Urban Surplus Labor. *Oxford Economic Papers*. No. 29, pp. 389-411.
- Suryahadi, A. 2003. Kebijakan Upah Minimum dan Dampaknya terhadap Pasar Tenaga Kerja. *Himpunan Makalah Sidang Pleno Konggres XV ISEI 2003*. Malang, 13-15 Juli 2003.
- Widianto, B. 2003. Tekanan Berat pada Pasar Tenaga Kerja Formal Indonesia. *Himpunan Makalah Sidang Pleno Konggres XV ISEI 2003*. Malang, 13-15 Juli 2003.