

Policy Brief

Menanggapi Akibat Globalisasi terhadap Kinerja Tenaga Kerja: Pengalaman dari Sektor Tekstil dan Garmen Indonesia

Oleh:

Dionisius Narjoko

Perekonomian Indonesia semakin terintegrasi dengan perekonomian global. Perkembangan ini memberikan keuntungan dan tantangan pada saat yang bersamaan. Walaupun memberikan peluang pasar yang lebih besar bagi perusahaan lokal/domestik, globalisasi juga meningkatkan persaingan yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan lokal tersebut. Meningkatnya persaingan ini tentunya berdampak pada kinerja tenaga kerja, dan topik inilah yang diulas oleh policy brief ini. Secara khusus, policy brief ini mengambil pengalaman industri tekstil dan garment Indonesia sebagai acuan atau contoh, mengingat industri ini menyerap banyak tenaga kerja dan merupakan sektor industri yang memberikan sumbangan cukup besar terhadap output industri pengolahan Indonesia.

Dampak globalisasi pada tenaga kerja dianggap dapat terjadi melalui beberapa saluran (channels), yaitu: (a) keterkaitan antara perusahaan besar dan kecil, (b) keberadaan kluster industri, (c) modal tenaga kerja, dan (d) kebijakan tenaga kerja. Melalui setiap saluran ini, penyesuaian akan terjadi pada tingkat mikro/perusahaan, yang pada saat yang bersamaan akan mempengaruhi kinerja daya saing perusahaan, dan kemudian akan bermuara pada kinerja tenaga kerja.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa dampak globalisasi terhadap kinerja tenaga kerja di sektor tekstil dan garmen Indonesia adalah tidak pasti. Ini tergantung dari bagaimana dampak globalisasi tersebut disalurkan ke level mikro/perusahaan, dan menurut studi yang dilakukan, hal ini terdokumentasi ketika dampak tersebut disalurkan melalui saluran keterkaitan antara perusahaan besar dan kecil, dan keberadaan kluster industri. Sementara itu, melalui saluran modal tenaga kerja, dampak globalisasi terhadap kinerja tenaga kerja sangat tergantung dengan kesediaan perusahaan untuk meningkatkan kualitas tenaga kerjanya. Sedangkan untuk peranan kebijakan tenaga kerja, dan untuk Indonesia secara khusus, kebijakan tenaga kerja yang berlaku di Indonesia saat ini sangat tidak kondusif untuk mengembangkan dampak positif dari globalisasi. Hal ini, antara lain, disebabkan karena kebijakan

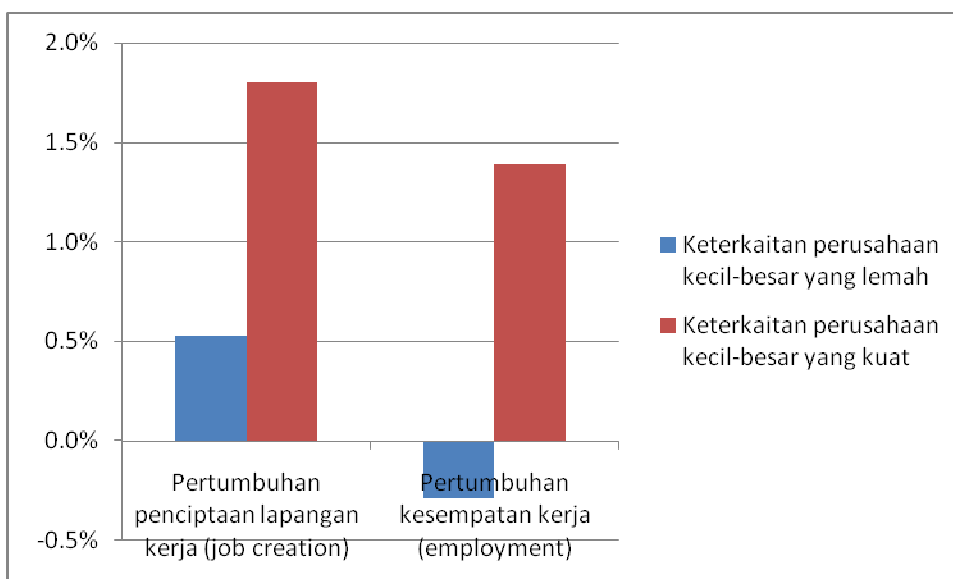
tersebut meningkatkan kemungkinan kebangkrutan perusahaan dan juga tidak memberikan insentif bagi perusahaan untuk melakukan pengembangan usaha.

Keterkaitan antara perusahaan kecil dan besar

Globalisasi dianggap dapat cepat berpengaruh pada perusahaan lokal yang memiliki keterkaitan dengan perusahaan besar. Preposisi ini didasarkan pada argumen teori yang mengatakan bahwa perusahaan-perusahaan besar adalah mereka yang biasa melakukan ekspor – dan mereka memang mampu, paling tidak dalam teorinya – dan dalam kegiatannya, perusahaan-perusahaan besar kemungkinan melakukan suatu kegiatan sub-contracting ataupun outsourcing kepada banyak perusahaan-perusahaan lain. Sub-kontraktor ini biasanya adalah perusahaan yang skalanya lebih kecil dan tidak berorientasi ekspor.

Walaupun tidak terlalu menyakinkan, Gambar 1 menunjukkan secara umum bahwa perusahaan lokal (yang cenderung adalah perusahaan kecil atau medium) yang memiliki keterkaitan kuat dengan perusahaan besar (yang cenderung adalah eksportir) melakukan penyesuaian lebih baik dan mendapatkan kinerja tenaga kerja yang lebih baik pula – yaitu, pertumbuhan kesempatan kerja (*employment*) lebih baik. Tingkat penciptaan lapangan kerja (*job creation rate*) untuk kelompok perusahaan ini lebih besar daripada tingkat penciptaan lapangan kerja yang terjadi pada kelompok perusahaan yang memiliki tidak memiliki keterkaitan kuat dengan perusahaan besar. Kesimpulan serupa juga terlihat pada tingkat pertumbuhan gaji riil (*real wage growth*), dan pada sektor industri tekstil.

Gambar 1. Keterkaitan antara perusahaan kecil-besar dan kinerja tenaga kerja, industri garmen Indonesia, 2001-04



Lebih baiknya kinerja kelompok perusahaan besar-kecil yang memiliki keterkaitan kuat mengindikasikan efek positif dari globalisasi terhadap pasar tenaga kerja. Dengan kata lain, statistik diatas mengatakan bahwa perusahaan kelas menengah dan kecil yang terkait dengan eksportir memiliki kinerja yang lebih baik daripada mereka yang tidak terkait.

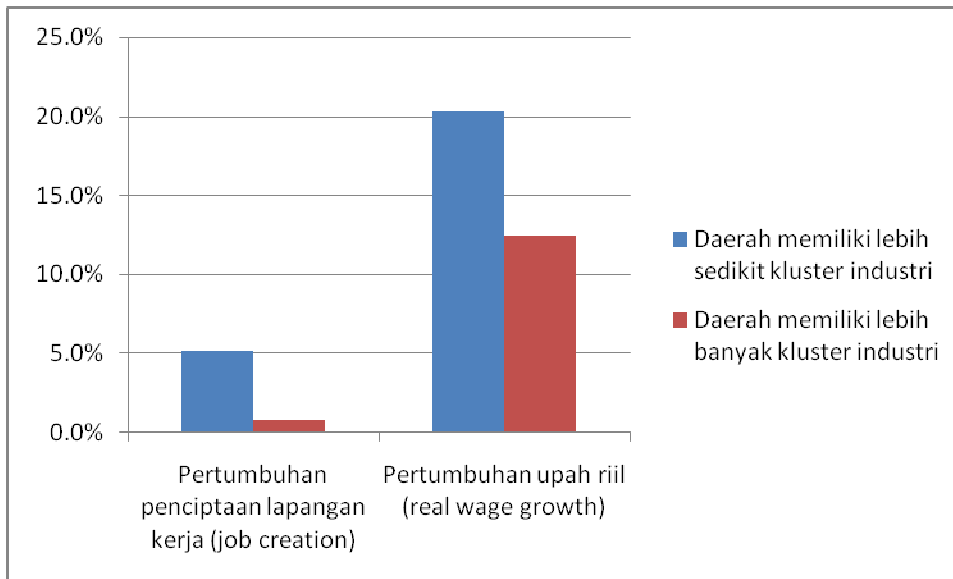
Pada saat yang bersamaan, statistik tersebut juga menunjukkan bahwa banyak perusahaan tekstil-garmen Indonesia ternyata dapat bersaing cukup baik di pasar internasional. Hal ini merupakan pencapaian yang baik mengingat jauh lebih ketatnya persaingan dalam sektor industri garmen semenjak dihilangkannya sistem kuota internasional di tahun 2005.

Keberadaan Kluster Industri

Kluster industri merupakan bagian dari populasi perusahaan yang terintegrasi dengan globalisasi. Terutama, kluster industri dianggap dapat membantu terjadi dampak positif dari integrasi global tersebut. Hal ini disebabkan karena biaya transportasi dan biaya yang timbul dari waktu proses produksi/distribusi dapat ditekan pada kegiatan perusahaan di dalam suatu kluster. Dengan kata lain, daya saing perusahaan yang beroperasi di dalam kluster adalah lebih tinggi daripada daya saing perusahaan lain yang berada diluar kluster.

Bukti empiris yang ada, namun demikian, tidak memberikan sesuatu yang konklusif mengenai dampak globalisasi pada penyesuaian yang terjadi didalam industri dan kinerja tenaga kerja. Gambar 2 menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan upah dan gaji terlihat lebih baik untuk kelompok perusahaan di daerah yang hanya sedikit memiliki kluster industri. Ini terjadi tidak hanya di sektor industri garmen, melainkan juga pada sektor industri tekstil.

Gambar 2. Kluster industri dan kinerja tenaga kerja, industri garmen Indonesia, 2001-04



Dengan demikian, walaupun globalisasi dapat mempengaruhi secara positif penyesuaian yang terjadi dalam perusahaan, hasilnya tidak selalu demikian dalam hal kinerja tenaga kerja. Dengan kata lain, globalisasi dapat meningkatkan daya saing perusahaan namun dengan biaya penurunan kinerja tenaga kerja. Hal ini tidak terlalu sesuai dengan teori yang ada. Hal ini mengindikasikan bahwa penurunan biaya yang ditawarkan oleh konsep kluster industri dari sisi penurunan biaya transportasi dan waktu belum terjadi secara maksimal. Karena, menurut teori yang ada, seharusnya kinerja tenaga kerja yang terjadi tidak terlalu berbeda untuk kedua kelompok industri tersebut.

Modal tenaga kerja

Situasi ketrampilan dan pengetahuan tenaga kerja dapat sangat berpengaruh pada bagaimana globalisasi mempengaruhi kinerja tenaga kerja. Dalam teorinya, ini terjadi lebih karena peranan modal asing, atau yang biasa dikenal dengan *foreign direct investment* (FDI). FDI ini, dalam prakteknya, terjadi dalam bentuk keberadaan perusahaan yang memiliki modal asing dalam struktur modalnya.

Dalam teorinya, FDI dianggap meningkatkan modal tenaga kerja lokal, dalam hal ketrampilan dan pengetahuan. Ini terjadi melalui suatu proses yang disebut dengan ‘alih teknologi’, atau dalam literatur sering dikenal dengan jargon *‘technology spillover’*. Terdapat beberapa cara atau saluran yang dapat digunakan oleh perusahaan dengan modal asing dalam mencipatakan alih teknologi ini. Pertama, melalui apa yang sering dikenal dengan efek demonstrasi. Dalam cara ini, tenaga kerja lokal yang bekerja dalam perusahaan lokal mendapatkan alih teknologi dari kegiatan observasi perusahaan tersebut dengan teknologi yang digunakan oleh perusahaan asing. Cara yang lainnya adalah dengan kegiatan pelatihan yang biasanya sering dilakukan oleh perusahaan asing – karena mereka biasanya sering membawa teknologi baru yang sebelumnya belum

dikenal di pasar domestik. Kedua cara ini meningkatkan ketrampilan dan pengetahuan tenaga kerja lokal, dan dengan adanya kemungkinan perpindahan tenaga kerja dari satu perusahaan ke perusahaan lainnya, maka kegiatan alih teknologi ini dapat lebih jauh tersebar lagi.

Teori diatas mendapat dukungannya dari beberapa fakta yang terjadi di dunia praktek. Dari beberapa interview dengan perusahaan garmen, kebanyakan dari perusahaan ini menyampaikan keluhan bahwa tidak banyak tersedia Tenaga kerja yang siap-pakai untuk mengoperasikan mesin-mesin baru. Mesin-mesin ini biasanya adalah hasil peningkatan teknologi yang dilakukan perusahaan dalam rangka meningkatkan daya saing mereka di pasar internasional.

Dengan demikian, salah satu situasi yang ada adalah, tuntutan peningkatan daya saing untuk pasar internasional yang berusaha dipenuhi oleh perusahaan di Indonesia tidak dapat terlalu dipenuhi, bukan karena perusahaan-perusahaan ini tidak mampu membeli teknologi baru, namun karena tenaga kerja yang mampu mengoperasikan mesin-mesin tersebut adalah sangat terbatas keberadaannya.

Kebijakan tenaga kerja

Dampak globalisasi terhadap pasar tenaga kerja tergantung juga dengan kebijakan yang mengatur pasar tenaga kerja. Seperti yang telah dikemukakan oleh beberapa studi lainnya, kebijakan yang mengatur tenaga kerja di Indonesia telah berubah sangat tajam setelah krisis ekonomi 1997/98, yang berakibat pasar tenaga kerja berubah dari pasar yang sangat fleksibel menjadi pasar yang sangat kaku. Hasil dari perubahan ini sepertinya berdampak tidak terlalu baik bagi industri padat karya, yaitu dengan menurunkan daya saing industri.

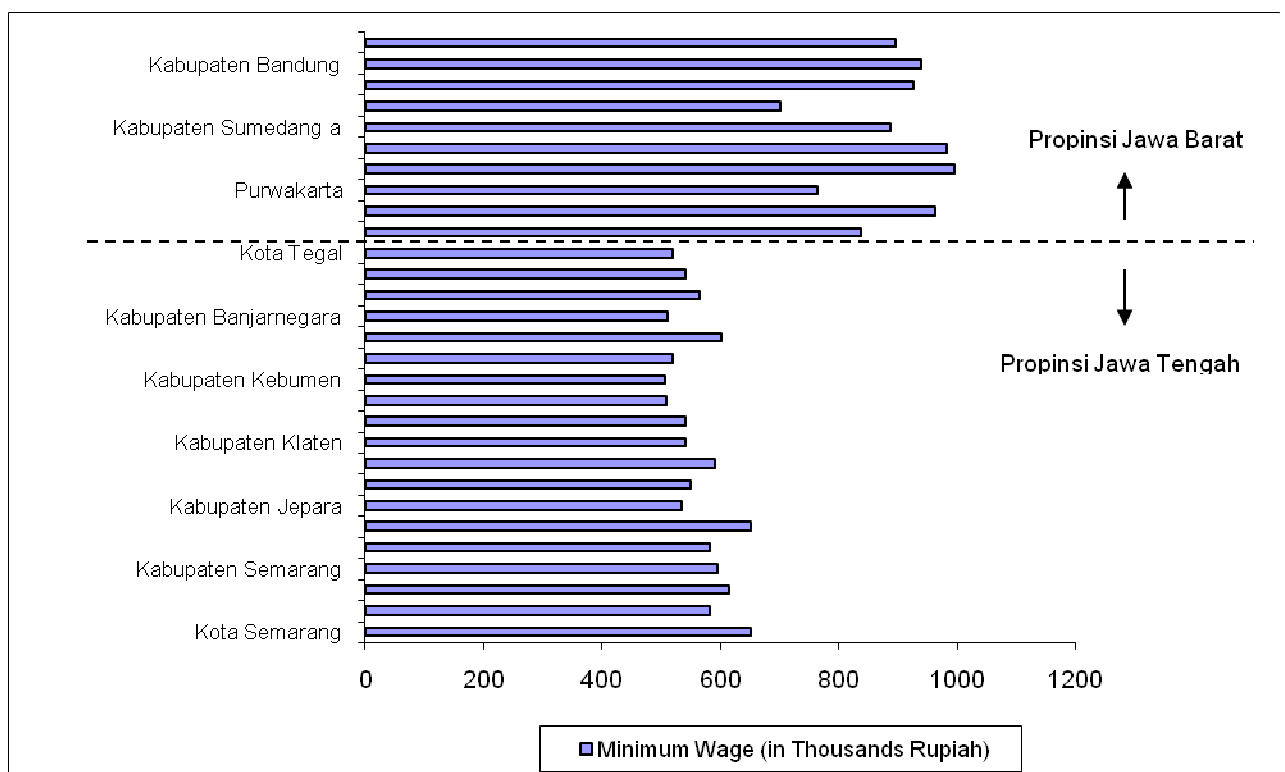
Secara khusus, kebijakan tenaga kerja di Indonesia pasca-krisis menurunkan daya tahan keberlangsungan hidup dari perusahaan (survival chance). Biaya pesangon yang harus dibayarkan perusahaan merupakan fungsi dari lamanya bekerja seorang tenaga kerja, dan dengan demikian, perusahaan yang memiliki banyak pekerja permanen harus menyiapkan dana yang sangat besar dalam system keuangannya jika suatu saat uang pesangon ini harus dibayarkan. Sebagai akibat lanjutannya, perusahaan tidak akan memiliki dana yang maksimal untuk melakukan ekspansi.

Selain dari sisi biaya pesangon, kebijakan tenaga kerja tersebut juga dirasa menghambat pertumbuhan industri karena pengaturan penetapan upah minimum regional. Dalam hal ini, yang menjadi isu utama adalah, kebijakan tersebut memberikan wewenang yang terlalu besar kepada pemerintah daerah dalam menetapkan upah minimumnya. Menurut hukum tenaga kerja UU No.13/2003, upah minimum regional ditetapkan dalam level sub-national dan melibatkan tiga pihak dalam penetapannya: kelompok bisnis, pemerintah, dan serikat tenaga kerja.

Setiap tahun ditetapkan upah minimum yang baru, dan permasalahannya disini adalah adanya ketidakjelasan bagaimana upah minimum tersebut ditetapkan. Selain itu, undang-undang yang ada juga tidak jelas dalam memberikan dasar penetapan upah minimum, seperti apakah harus didasarkan pada tingkat produktifitas tenaga kerja, inflasi, dan lain sebagainya.

Semua ketidakjelasan ini mengakibatkan tingginya variasi nilai upah minimum antar daerah, seperti yang diperlihatkan oleh Gambar 3. Tingginya variasi ini dapat mendorong terjadinya realokasi pabrik. Walaupun ini sebenarnya bukan suatu masalah, perpindahan jelasnya merugikan tenaga kerja di lokasi yang ditinggalkan, dan ini meningkatkan tingkat pengangguran.

Gambar 3. Upah minimum regional pada tingkat kabupaten di Jawa Barat dan Jawa Tengah, Indonesia, 2007



Beberapa implikasi kebijakan

Ulasan singkat diatas memberikan beberapa saran bagi arah kebijakan yang dapat diambil dalam untuk meningkatkan dampak positif globalisasi pada pasar tenaga kerja.

Pertama, upaya pengembangan kluster industry perlu terus dilakukan. Seperti yang telah diulas, temuan penelitian menunjukkan bahwa pengurangan biaya transaksi atas

kegiatan perusahaan di dalam kluster sepertinya belum berjalan secara maksimal, dan ini sepertinya menyebabkan biaya peningkatan daya saing harus diambil kebanyakan dari sisi tenaga kerja, yang kemudian menyebabkan kinerja tenaga kerja tidak begitu memuaskan.

Kedua, pemerintah perlu meningkatkan kegiatan yang sifatnya meningkatkan ketrampilan dan pengetahuan pekerja. Hal ini diperlukan untuk memfasilitasi peningkatan teknologi yang secara berkala dilakukan oleh perusahaan untuk meningkatkan daya saingnya.

Ketiga, perlu diadakan revisi terhadap undang-undang yang mengatur tenaga kerja di Indonesia. Hal ini untuk memberikan insentif bagi perusahaan untuk melakukan pengembangan/ekspansi usaha. Seperti yang telah dibahas, kebijakan yang mengatur tenaga kerja di Indonesia saat ini cenderung menghambat pertumbuhan perusahaan, terutama perusahaan disektor yang padat karya.