

## MENILIK UPAH MINIMUM DAN KETIMPANGAN PENDAPATAN DI INDONESIA

### *Viewing The Minimum Wages and Income Inequality in Indonesia*

Rastri Paramita

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: rastri.paramita@dpr.go.id

---

#### **Abstract**

*This study aims to determine the condition of the minimum wage, employment structure, and income inequality in Indonesia. The research method used is qualitative sourced from secondary data obtained from BPS, laws and regulations, policy briefs related to minimum wages and income gaps as well as the results of previous research. The results of this study in the form of a minimum wage will be effective if the structure of the workforce in a country is more dominant working in the formal sector. In addition, the minimum wage that increases every year can reflect inflation due to rising prices of goods, causing real wages to tend to decline. In addition, the determination of minimum wages in each Province and Regency/City is still too simple because it has not taken into account the differences in regions, sectors, and types of businesses that exist in each region. The absence of detailed data related to economic and socio-cultural data has caused the minimum wage setting policies implemented to date have not been able to reduce income inequality in Indonesia. Improvements in worker productivity must begin through improving worker education and skills.*

**Keywords: Minimum Wages, Income Inequality, Employment Structure**

---

#### **1. Pendahuluan**

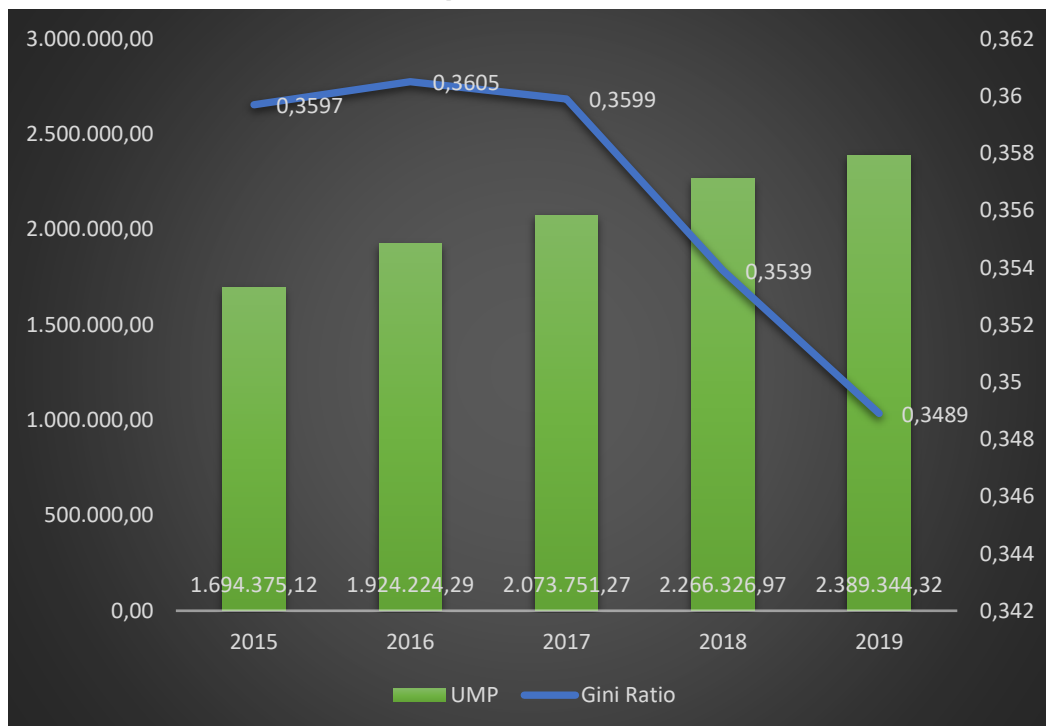
##### **1.1. Latar Belakang**

Kebijakan upah minimum di Indonesia lahir sejak adanya aturan berupa Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 05/Men/1989 tanggal 29 Mei 1989 tentang Upah Minimum. Dasar dari penetapan upah minimum tersebut adalah kebutuhan fisik hidup layak. Tujuan pemerintah menetapkan upah minimum adalah sebagai jaring pengaman terhadap pekerja atau buruh agar tidak dieksploitasi dalam bekerja dan mendapatkan upah yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum. Penggunaan upah minimum dalam konteks instrumen anti kemiskinan harus digunakan dengan bijak, sebab dampaknya tergantung pada distribusi lapangan kerja di tingkat rumah tangga. Hal ini mengakibatkan upah minimum tidak dapat digunakan guna mengukur tingkat upah pada target kelompok tertentu. Menurut

Widarti (ILO, 2006), keseimbangan dalam menetapkan upah minimum sangat diperlukan agar tidak terlalu rendah atau tidak terlalu tinggi. Apabila upah minimum ditetapkan terlalu tinggi, maka dapat mendorong perusahaan mempekerjakan pekerja berketrampilan rendah atau mempekerjakan mereka secara informal. Sedangkan jika upah minimum ditetapkan terlalu rendah berakibat pada hilangnya target dari penetapan upah minimum tersebut.

Berdasarkan Gambar 1 menggambarkan bahwa peningkatan upah minimum rata-rata nasional tidak serta-merta mampu menurunkan tingkat rata-rata distribusi pendapatan nasional. Hal ini terlihat pada perkembangan dari tahun 2015 hingga tahun 2017, peningkatan upah minimum rata-rata nasional tumbuh positif dengan peningkatan rata-rata distribusi pendapatan nasional. Setelah tahun 2018 hingga 2019, rata-rata distribusi pendapatan nasional berpengaruh negatif terhadap upah minimum rata-rata nasional.

**Gambar 1. Perkembangan Upah Minimum Rata-Rata Nasional dan Rata-Rata Distribusi Pendapatan Nasional Periode 2015-2019**



Sumber: BPS (diolah)

Menurut teori ekonomi klasik, seperti Stolper-Samuelson (1941), koreksi harga relatif *input* melalui liberalisasi ekonomi akan cenderung mengalokasikan faktor produksi (menggunakan *input*) secara berlebihan, dalam hal ini terkait tenaga kerja. Menurut teori ini, liberalisasi ekonomi yang dilakukan pada negara dengan tenaga kerja yang berlimpah akan menimbulkan peningkatan pangsa nilai produksi marjinal tenaga kerja relatif terhadap total *output*, sedangkan pangsa balas jasa faktor modal (keuntungan) akan cenderung turun. Sehingga, semakin bebas pasar, peningkatan produktivitas tenaga kerja akan selalu diiringi kenaikan upah riil. Kondisi ini yang membuat penetapan upah minimum tidak banyak berarti, bahkan hanya membuat distorsi baru dalam perekonomian. Dengan adanya

ketentuan upah minimum, maka buruh memiliki kekuatan monopoli yang cenderung melindungi buruh yang telah bekerja dalam industri tersebut. Sedangkan di satu sisi, perusahaan tidak memiliki kekuatan monopsoni guna menekan buruh dalam pasar tenaga kerja agar dapat memengaruhi ketentuan upah minimum untuk dapat mendorong peningkatan kesempatan kerja.

Beberapa studi empiris yang meneliti efek dari upah minimum terhadap ketimpangan distribusi pendapatan di Indonesia telah banyak dilakukan dengan menghasilkan kesimpulan baik pro dan kontra terhadap kebijakan upah minimum ini. Penelitian yang dilakukan oleh Islam dan Nazara (2000) serta Cun dan Khor (2010). Menurut Islam dan Nazara (2000), kebijakan upah minimum memiliki efek positif dengan pendekatan tidak langsung. Mereka mengklaim bahwa kebijakan upah minimum di Indonesia tidaklah buruk jika dilihat dari sisi profitabilitas perusahaan, karena kebijakan upah minimum tidak menyebabkan pengurangan profitabilitas bisnis, bahkan dapat mengontrol faktor endogenitas upah minimum. Sedangkan menurut Cun dan Khor (2010), perubahan dalam undang-undang yang mengatur tentang upah minimum menjadi faktor penting serta relevan dalam berkontribusi untuk memperlambat ketimpangan upah antara bagian atas dan bawah dari distribusi upah dan pendapatan di Indonesia.

Sedangkan studi empiris lain yang dilakukan Rama (2001) di tingkat provinsi memperlakukan peningkatan upah minimum sebagai variabel eksogen. Menurutnya, kebijakan upah minimum memiliki efek menaikkan upah rata-rata kurang dari 15 persen dan penurunan lapangan kerja maksimal 5 persen. Kondisi ini terjadi karena pada umumnya, upah minimum bermanfaat hanya bagi pekerja sektor formal, namun efek tersebut ditemukan secara tidak proporsional pada perusahaan-perusahaan kecil yang sangat bergantung pada tenaga kerja berketerampilan rendah serta cenderung untuk berinvestasi dalam teknologi.

## 1.2. Perumusan Masalah

Dualisme struktur ketenagakerjaan di Indonesia menyebabkan efek dari penetapan upah minimum masih belum optimal dalam mengurangi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Selain itu, kebijakan desentralisasi yang membuat adanya perbedaan Upah Minimum Provinsi (UMP) yang ditetapkan antara satu provinsi dengan provinsi lain juga menimbulkan efek yang kesenjangan pendapatan yang cukup besar. Hal ini disebabkan adanya *gap* yang besar antara UMP satu daerah dengan daerah lainnya, seperti UMP di Yogyakarta sebesar Rp1.704.607, sedangkan UMP yang ditetapkan di DKI Jakarta mencapai Rp4.276.349. Perbedaan upah ini mendorong terjadinya migrasi dari daerah yang memiliki UMP rendah ke daerah dengan UMP yang tinggi. Namun, perpindahan tenaga kerja ini belum diiringi dengan kapasitas SDM yang sesuai dengan kebutuhan pasar tenaga kerja di daerah dengan UMP tinggi tersebut. Sehingga menyebabkan tenaga kerja dengan *skill* rendah masuk ke dalam sektor informal. Kondisi inilah yang turut menyebabkan upah minimum di Indonesia masih kecil daya dorongnya untuk mengurangi kesenjangan pendapatan. Berdasarkan permasalahan di atas, maka pada penelitian ini akan mengkaji bagaimana kondisi

upah minimum, struktur ketenagakerjaan, dan ketimpangan pendapatan di Indonesia.

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji kondisi upah minimum, struktur ketenagakerjaan, ketimpangan pendapatan di Indonesia.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini di antaranya untuk dapat mengevaluasi apakah kebijakan menaikkan upah minimum provinsi setiap tahun sudah menyelesaikan akar permasalahan disparitas pendapatan di Indonesia.

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1. Upah Minimum

Upah merupakan hasil kerja/usaha yang diberikan oleh perusahaan kepada seseorang dalam bentuk benda atau uang. Tingkat pekerjaan akan menentukan besar kecilnya upah yang diterima. Sistem yang berupa peraturan yang ditetapkan dan disahkan oleh lembaga pusat untuk menjaga kestabilan serta keadilan dalam memenuhi standar kebutuhan hidup akan memengaruhi pendekatan penentuan upah. Definisi upah lainnya adalah beragam bentuk pembayaran berdasarkan timbul dari kontrak kerja, terlepas dari pekerjaan dan demonisasinya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021, pemerintah pusat menetapkan kebijakan pengupahan sebagai salah satu upaya mewujudkan hak pekerja/buruh atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Kebijakan pengupahan tersebut meliputi:

- a. upah minimum;
- b. struktur dan skala upah;
- c. upah kerja lembur;
- d. upah tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena alasan tertentu;
- e. bentuk dan cara pembayaran upah;
- f. hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah; dan
- g. upah sebagai dasar perhitungan atau pembayaran hak dan kewajiban lainnya.

Perlindungan upah secara nasional diatur pertama kali dengan UU Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja. Penetapan upah melalui proses panjang dan dilakukan setiap tahun. Proses penentuan upah diawali dengan rapat yang diadakan oleh Dewan Pengupahan Daerah (DPD) yang terdiri dari birokrat, akademisi, buruh, dan pengusaha. Hasil rapat untuk membentuk tim survei dan turun ke lapangan mengumpulkan data harga sejumlah kebutuhan yang dibutuhkan oleh pegawai, karyawan, dan buruh yang dilakukan di sejumlah kota dalam provinsi yang dianggap representatif sehingga menghasilkan angka Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang dahulu dinamakan Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Berdasarkan hasil survey KHL berupa komponen kebutuhan hidup layak yang digunakan sebagai dasar penentuan upah minimum, DPD

mengusulkan Upah Minimum Regional (UMR) kepada gubernur untuk disahkan. Dalam kenyataannya, masih ditemukan tingkat upah yang belum memenuhi kebutuhan minimal pekerja dan keluarganya. Untuk mengatasinya, maka dibuatlah ketentuan terkait upah minimum, yaitu upah minimum merupakan upah pokok ditambah dengan tunjangan tetap dengan ketentuan pokok serendah-rendahnya 75 persen dari upah minimum; upah minimum subsektor regional yaitu upah minimum yang berlaku untuk semua perusahaan pada subsektor tertentu dalam daerah tertentu; upah minimum sektoral regional merupakan upah minimum yang berlaku untuk semua perusahaan pada sektor tertentu dalam daerah tertentu; dan upah minimum regional didefinisikan sebagai upah minimum yang berlaku untuk semua perusahaan dalam daerah tertentu.

Definisi dari upah minimum provinsi berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP-226/MEN/200 tentang Perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 20, Dan Pasal 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum adalah upah minimum yang berlaku untuk seluruh Kabupaten/Kota di satu Provinsi. Besaran upah minimum antara satu provinsi dengan provinsi yang lain berbeda-beda tergantung nilai Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) di daerah bersangkutan. Perbedaan tingkat upah tergantung di antaranya dari:

- a. sektor mana tenaga kerja itu berasal;
- b. letak geografis usaha;
- c. pendidikan dan ketrampilan yang dimiliki oleh tenaga kerja;
- d. jenis kelamin;
- e. proporsi biaya tenaga kerja terhadap seluruh biaya produksi;
- f. proporsi keuntungan terhadap penjualan;
- g. skala organisasi;
- h. kelangkaan tenaga kerja;
- i. kekuatan serikat pekerja; dan
- j. jenis jabatan.

Pada model kompetitif yang paling sederhana di pasar tenaga kerja, serangkaian variabel institusional, tingkat kepatuhan, penegakkan hukum, hukuman bagi ketidakpatuhan, serta keberadaan (dan ukuran) dari sektor-sektor tertentu merupakan variabel yang berdampak pada efek dari upah minimum. Masalah-masalah ini lebih mungkin/berpeluang terjadi di negara-negara berkembang.

## 2.2. Kesenjangan Pendapatan

Menurut Todaro (2011), ketimpangan distribusi pendapatan adalah distribusi yang tidak proporsional dari pendapatan nasional total di antara berbagai rumah tangga dalam negara. Berdasarkan teori disparitas pendapatan wilayah oleh Williamson (1965), apabila dalam suatu wilayah yang memiliki pendapatan per kapita tinggi pasti diikuti dengan perbedaan pendapatan per kapita yang diterima pada masing-masing masyarakatnya.

Distribusi yang tidak merata dari pendapatan rumah tangga atau pendapatan individu dalam suatu perekonomian disebut sebagai kesenjangan pendapatan,

yang salah satu indikatornya berupa Index Gini. Nilai Index Gini berkisar antara 0 dan 1 yang didasarkan pada penghasilan bersih masyarakat dan dapat membantu menentukan kesenjangan antara miskin dan kaya, dimana nilai 0 mewakili kesetaraan sempurna dan nilai 1 mewakili ketidaksetaraan sempurna (BPS, 2016).

Pada negara maju, penetapan upah minimum cenderung dapat meningkatkan proporsi keluarga di bawah atau mendekati miskin (Neumark, Schweitzer, dan Wascher, 1999 dan 2005). Penerapan upah minimum di negara maju jauh lebih sederhana dan lebih bermanfaat disebabkan mayoritas penduduknya berada di sektor formal. Sedangkan di negara berkembang, kebijakan upah minimum memiliki efek positif pada peningkatan upah, baik di sektor formal maupun di sektor informal dengan sedikit efek negatif pada keseluruhan lapangan kerja di sektor formal (Ginding dan Terrell, 2005).

### **2.3. Upah Minimum dan Kesenjangan Pendapatan**

Menurut penelitian dari Volscho (2005), hubungan antara upah minimum dan ketimpangan pendapatan ditemukan nonlinear. Arti nonlinear adalah upah minimum negara tidak efektif untuk mengurangi ketidaksetaraan, kecuali ditetapkan pada nilai-nilai yang lebih besar dari \$4,00. Dia menyarankan bahwa ketika upah minimum terkikis oleh inflasi itu dapat berkontribusi guna meningkatkan ketimpangan pendapatan.

Sedangkan menurut penelitian yang dilakukan oleh Suryahadi *et al.* (2003), bahwa peningkatan 100 persen upah minimum dapat menyebabkan 11,2 persen penurunan lapangan kerja bagi pekerja perkotaan. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan atau variasi elastisitas lapangan kerja dengan upah minimum di seluruh kelompok.

Moser dan Engbom (2020) melakukan penelitian terkait pengaruh upah minimum terhadap kesenjangan pendapatan di Brasil yang menghasilkan bahwa ada perbedaan yang mencolok antara pasar tenaga kerja negara berkembang dan pasar tenaga kerja negara maju. Untuk kasus Brasil, peningkatan upah minimum memiliki efek yang sangat besar dalam mengurangi ketimpangan pendapatan di Brasil karena kesenjangan pendapatan pada awalnya sangat tinggi. Efek dari peningkatan upah minimum terhadap ketidaksetaraan dapat jauh lebih kecil dan memiliki efek terhadap pekerja lebih negatif di bawah kondisi pasar tenaga kerja yang berbeda, seperti di negara-negara yang lebih maju.

## **3. Metodologi**

### **3.1. Jenis Penelitian dan Data**

Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), peraturan perundang-undangan, *policy brief* terkait upah minimum dan kesenjangan pendapatan serta hasil penelitian terdahulu.

### **3.2. Model Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang—oleh sejumlah individu atau sekelompok orang—dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan (Creswell, 2014). Teknik pengumpulan datanya melalui metode *literature research* dari hasil penelitian terdahulu atau buku serta jurnal terkait UMP dan ketimpangan pendapatan di Indonesia. Metode kualitatif digunakan untuk menjelaskan kondisi upah minimum, struktur ketenagakerjaan, ketimpangan pendapatan, serta upah minimum dan ketimpangan pendapatan di Indonesia.

### 3.3. Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menjadi rujukan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan Sungkar, Nazamuddin, dan Nasir (2015) mengenai pengaruh upah minimum terhadap ketimpangan pendapatan di Indonesia menggunakan metode *Ordinary Least Square* dan *autoregressive*. Hasilnya adalah perubahan upah minimum memiliki dampak positif pada nilai ketimpangan pendapatan di periode 1999-2013 dengan diikuti perubahan yang relatif kecil pada Rasio Gini. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi pendapatan di Indonesia menjadi lebih tidak merata. Sehingga dapat dikatakan upah minimum belum dapat menjadi alat yang efisien dalam mengatasi ketimpangan pendapatan. Selain itu, dampak lain yang dapat dirasakan adalah adanya penurunan probabilitas kerja di sektor formal yang dapat berpotensi menurunkan manfaat keseluruhan yang mungkin diperoleh dari kenaikan upah minimum. Tingkat keefektifan upah minimum juga ditentukan oleh kepatuhan pemberi kerja untuk membayar upah sesuai ketentuan yang berlaku.
2. Penelitian lain yang menjadi acuan yaitu penelitian mengenai upah minimum dan perubahan ketimpangan upah di Indonesia yang dilakukan oleh Chun dan Khor (2010). Penelitian ini menyelidiki sejauh mana kontribusi peraturan tentang upah minimum pada penurunan ketimpangan distribusi upah melalui pengamatan atas perubahan upah individu, jam kerja, dan pekerjaan antara tahun 1993 dan 2007. Penelitian ini juga mengkaji perubahan ketimpangan pendapatan untuk sektor wiraswasta, yang merupakan sebagian besar populasi pekerja di Indonesia. Hasilnya adalah peraturan upah minimum telah memainkan peran penting dalam mengurangi ketimpangan upah di Indonesia mengkaji perubahan ketimpangan pendapatan untuk sektor wiraswasta, yang merupakan sebagian besar populasi pekerja di Indonesia. Namun, kenaikan upah minimum disertai dengan peningkatan yang signifikan dan substansial dalam jumlah jam kerja per minggu bagi mereka yang memperoleh upah minimum secara kasar. Selain itu, kenaikan upah minimum disertai dengan penurunan kemungkinan bekerja di sektor formal. Efek yang berpotensi negatif ini dapat bekerja untuk mengurangi manfaat keseluruhan yang mungkin timbul dari kenaikan upah minimum. Secara khusus, mengingat bahwa pekerjaan sektor formal memberikan aliran



pendapatan yang lebih stabil dan konsisten dan mengarah pada hasil kesehatan yang lebih baik, seperti yang ditekankan oleh Loewenson (1998), terutama di ujung bawah distribusi upah. Kemudian, kenaikan upah membuat sulit untuk menilai apakah ujung bawah dari distribusi individu yang bekerja sebenarnya lebih baik secara keseluruhan, mengingat bahwa mereka juga mengalami penurunan yang signifikan dalam pekerjaan sektor formal.

3. Penelitian Lilis Siti Badriah (2019) juga menjadi salah satu acuan dalam penelitian ini karena mengangkat tema mengenai ketimpangan distribusi pendapatan kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan serta faktor-faktor yang memengaruhinya. Hasil penelitian Badriah (2019) yaitu sebagai berikut.
  - a. Faktor yang memengaruhi ketimpangan distribusi pendapatan antara lain tingginya pertumbuhan penduduk, inflasi, pembangunan antarwilayah yang timpang, tingginya investasi proyek padat modal, kebijakan industri substitusi impor, memburuknya nilai tukar (*term of trade*) pada negara sedang berkembang dalam perdagangan dengan negara maju, terjadinya pergeseran intersektoral dalam struktur produksi dari sektor pertanian ke industri serta pergeseran penduduk ke perkotaan, pengembangan pendidikan dan tingkat keahlian tenaga kerja yang kurang merata, dan pendapatan tenaga kerja yang mengalami ketimpangan.
  - b. Peningkatan pertumbuhan ekonomi perlu diimbangi dengan pemerataan pendapatan, sehingga pada akhirnya dapat menurunkan tingkat kemiskinan.
  - c. Berdasarkan *literature review*, solusi terhadap ketimpangan distribusi pendapatan, antara lain perlunya kebijakan yang terintegrasi, perlunya penegakkan hukum, disiplin fiskal, keterbukaan perdagangan internasional serta strategi pengentasan kemiskinan, meningkatkan dimensi moneter dan nonmoneter, perlunya pola pertumbuhan inklusi, perlunya keterlibatan sektor swasta dalam mendorong proses transformasi ekonomi, perlunya memerhatikan kesehatan dan kestabilan kontrak sosial yang dapat menjamin bagi rakyat miskin, redistribusi sumber daya harus diarahkan pada investasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan perlunya pengembangan teknologi informasi.

#### 4. Pembahasan

##### 4.1. Kondisi Upah Minimum di Indonesia

Upah minimum merupakan upah bulanan terendah yang terdiri atas upah pokok termasuk tunjangan tetap yang ditetapkan oleh gubernur sebagai jaring pengaman. Kebijakan upah minimum dilakukan pemerintah dalam rangka melindungi upah pekerja/buruh agar tidak mendapatkan upah yang paling rendah atau tidak layak bagi kemanusiaan sebagai akibat ketidakseimbangan pasar kerja.



Pelaksanaan kebijakan upah minimum tetap memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi agar terwujud keberlangsungan usaha serta peningkatan kesejahteraan pekerja/buruh. Pengaturan upah minimum secara hukum formil di Indonesia dilakukan pada tahun 1989, dimana sistem upah minimum ditetapkan berdasarkan kebutuhan fisik minimum, biaya hidup, dan kondisi pasar tenaga kerja. Pengaturan upah minimum secara undang-undang dilakukan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sedangkan aturan teknis pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Pada tahun 1994, penentuan upah minimum didasari oleh kriteria biaya konsumsi atau Kebutuhan Fisik Minimum (KFM). Melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. KEP-81/MEN/1995, KFM diganti menjadi KHM. Pada tahun 2005, KHM berganti nama dengan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: Per-17/Men/2005. Permen ini mengatur jumlah jenis kebutuhan sebesar 46 komponen. Sejak terbitnya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 13 tahun 2012, jumlah jenis kebutuhan menjadi bertambah menjadi 60 jenis KHL. Pada tahun 2020, KHL kembali ditambah oleh pemerintah menjadi 64 komponen melalui Peraturan Menaker Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak. KHL dapat ditinjau dalam jangka waktu per 5 (lima) tahun.

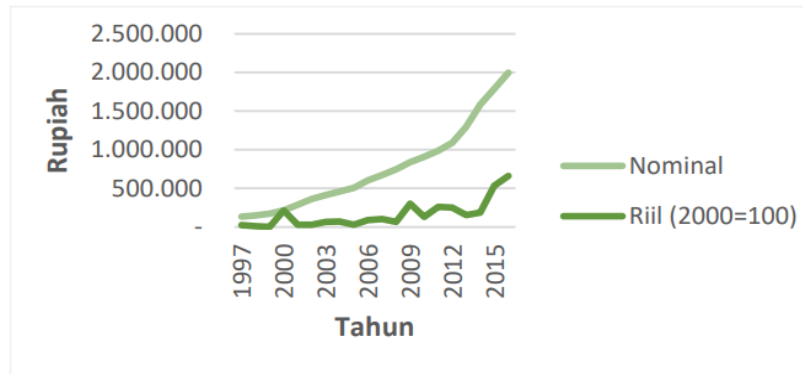
Menurut *policy brief* yang dibuat oleh Bendesa dan Setyari (2019), penetapan upah minimum secara berkala hanya bersifat mengikat bagi pekerja formal. Penetapan upah minimum yang relatif tinggi dapat berdampak negatif terhadap rendahnya pergeseran tenaga kerja untuk masuk ke sektor formal sekaligus menurunkan permintaannya, terlebih apabila tingkat upah yang ditetapkan tidak sebanding dengan produktivitas yang diberikan pekerja. Permasalahan terkait penetapan upah minimum di setiap provinsi dan kabupaten/kota bagi beberapa pengamat masih terlalu sederhana karena belum mempertimbangkan perbedaan wilayah, sektor, dan jenis usaha yang ada di setiap wilayah.

Permasalahan lain terkait upah minimum saat ini yaitu banyaknya kasus perusahaan yang henggang dari Banten akibat tingginya upah minimum provinsi namun tidak sebanding dengan tingkat produktivitas pekerjanya. Selain itu, apabila suatu usaha dapat berjalan secara efisien (sesuai *efficiency wages theory* Henry dalam Raff dan Summers, 1986) maka perusahaan akan membayar upah lebih tinggi dari upah pasar sehingga mampu mendorong pekerja menjadi lebih giat, rendahnya *turn-over* pekerja, mendapatkan pekerja yang berkualitas, dan lain-lain.

Bendesa dan Setyari (2019) juga melakukan penelitian terkait tren upah di Indonesia dimana upah nominal terus mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun namun belum diiringi dengan peningkatan upah riil. Peningkatan upah minimum dapat mencerminkan terjadinya inflasi yang menyebabkan meningkatnya biaya produksi. Apabila suatu industri sangat rentan terhadap

fluktuasi harga, bukan produktivitas, maka upah riil cenderung menurun sebagaimana tercermin pada Gambar 2.

**Gambar 2. Tren Upah Nominal dan Upah Riil Indonesia**

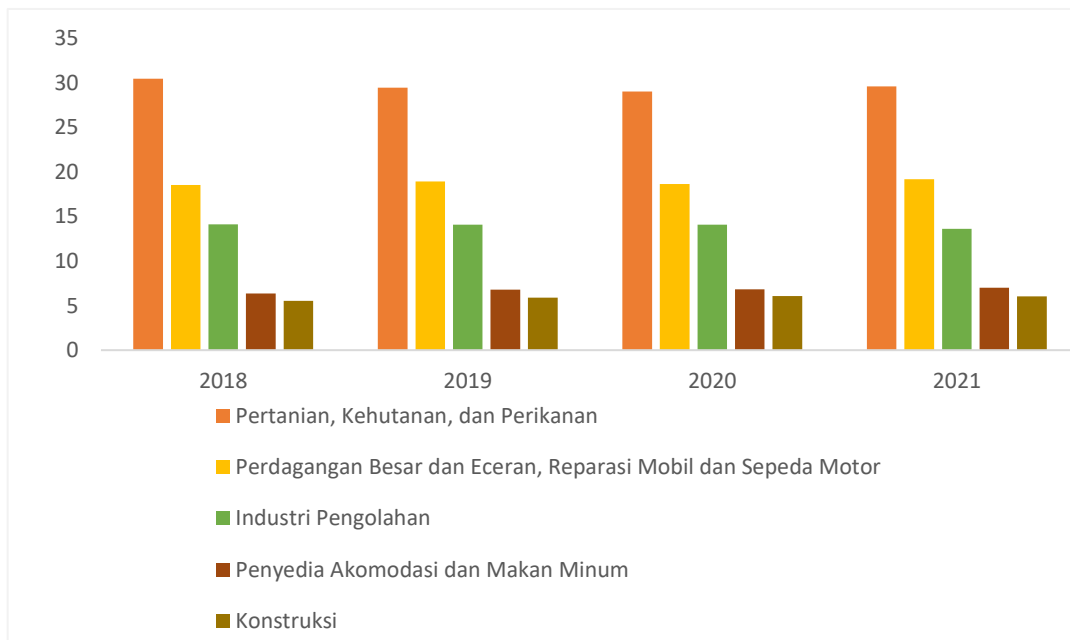


Sumber: Bendesa dan Setyari (2019)

#### 4.2. Struktur Ketenagakerjaan Indonesia

Struktur ketenagakerjaan suatu negara mencerminkan struktur perekonomian negara tersebut. Struktur ketenagakerjaan dapat tergambarkan dari lapangan pekerjaan di sektor manakah yang mendominasi menyerap tenaga kerja. Berdasarkan data Sakernas Februari 2018-2021, penduduk bekerja menurut lapangan pekerjaan utama, sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan masih menjadi sektor yang menyerap tenaga kerja yang paling tinggi.

**Gambar 3. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas yang Bekerja Selama Seminggu yang Lalu Menurut Lapangan Pekerjaan Utama Februari (%)**



Sumber: Sakernas BPS (diolah)

Besarnya penyerapan di sektor pertanian sejalan dengan struktur tingkat pendidikan ketenagakerjaan di Indonesia, yaitu masih didominasi pendidikan

tingkat Sekolah Dasar yang berdasarkan data Sakernas Februari tahun 2021 mencapai 53,53 persen. Rendahnya tingkat pendidikan ketenagakerjaan di Indonesia menggambarkan sektor informal Indonesia masih mendominasi penyerapan tenaga kerja dibandingkan sektor formalnya. Besarnya jumlah pekerja informal berdasarkan data Sakernas Februari tahun 2021 sebesar 59,62 persen. Berdasarkan struktur ketenagakerjaan inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa upah minimum yang dijalankan di Indonesia masih belum mampu mengurangi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Sebab, upah minimum hanya akan efektif bagi pekerja yang masuk ke dalam sektor formal.

Bendesa dan Setyari (2019) mengungkapkan fakta bahwa Indonesia masih mengalami kelebihan penawaran tenaga kerja semi terampil. Adanya kebijakan *mandatory spending* untuk pendidikan sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) masih belum mampu mengurai masalah *mismatch* yang ada di pasar tenaga kerja di Indonesia. Kebijakan terhadap ketenagakerjaan harus didorong untuk lebih fleksibel menyesuaikan diri dengan perubahan di pasar tenaga kerja. Kebijakan ketenagakerjaan juga harus mendorong pasokan pekerja yang kompeten dan terampil untuk meningkatkan permintaannya serta memobilisasi pekerja berketerampilan rendah ke arah kegiatan produktif lainnya. Selain itu, pemberian sertifikasi sebagai syarat untuk menjaga kualitas pekerja juga perlu diperluas skalanya, baik dari jenis kompetensi hingga penerimanya.

Belum bergesernya struktur perekonomian Indonesia dari pertanian (sektor tradisional atau produktivitas rendah) ke sektor modern (produktivitas tinggi) juga memengaruhi produktivitas tenaga kerja di Indonesia. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh McMillan dan Rodrik (2011), menunjukkan bahwa perubahan struktur perekonomian juga memengaruhi produktivitas tenaga kerja. Pada negara-negara dengan kontribusi ekspor yang didominasi sumber daya alam, perubahan struktural yang terjadi biasanya mengurangi pertumbuhan. Hal ini terjadi karena sektor SDA yang beroperasi dengan tingkat produktivitas sangat tinggi cenderung rendah penyerapan tenaga kerja yang surplus di sektor pertanian. Sebaliknya, nilai tukar yang *undervalued* serta fleksibilitas pasar tenaga kerja telah berkontribusi terhadap pertumbuhan yang meningkatkan perubahan struktural. Perbaikan produktivitas pekerja harus dimulai melalui perbaikan pendidikan dan ketrampilan pekerja. Produktivitas pekerja meningkat akan mampu mendorong peningkatan alamiah dari upah minimum.

Penelitian lainnya yaitu dilakukan oleh McGowan dan Andrews (2015) pada data industri lintas negara dari 19 negara OECD menghasilkan bahwa keterkaitan antara kesenjangan (*mismatch*) keahlian (*skill*) dan kualifikasi dengan produktivitas tenaga kerja. Hasilnya adalah semakin tinggi kesenjangan, maka semakin rendah produktivitas tenaga kerja. *Mismatch* ini juga mengakibatkan pengalokasian sumber daya yang kurang efisien.

#### 4.3. Ketimpangan Pendapatan di Indonesia

Distribusi pendapatan pada dasarnya merupakan suatu konsep mengenai penyebaran pendapatan di antara setiap orang atau rumah tangga dalam

masyarakat. Adanya perbedaan sumber daya alam serta kondisi demografi masing-masing daerah dapat menjadi penyebab timbulnya ketimpangan. Oleh karena itu terdapat daerah maju dan daerah terbelakang di setiap daerahnya. Ketimpangan mengacu pada standar hidup yang relatif terhadap masyarakat, sebab ketimpangan antar wilayah adalah adanya perbedaan faktor anugerah awal. Perbedaan tersebut yang menyebabkan tingkat pembangunan berbeda-beda di setiap wilayahnya. Sehingga menimbulkan gap atau jurang kesejahteraan di wilayah tersebut. (Kuncoro, 2006).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Kuznets (1995), terdapat relasi antara ketimpangan pendapatan dan tingkat pendapatan per kapita dalam bentuk huruf U terbalik. Di awal proses pembangunan, ketimpangan dalam distribusi pendapatan meningkat sebagai akibat dari proses urbanisasi dan industrialisasi pada awal proses pembangunan. Ketimpangan pendapatan menurun yaitu pada saat sektor industri di perkotaan sudah dapat menyerap sebagian besar tenaga kerja yang datang dari pedesaan (sektor pertanian) pada akhir proses pembangunan.

Menurut (Sukirno, 2006), terdapat dua konsep pokok mengenai pengukuran distribusi pendapatan, yaitu konsep ketimpangan absolut dan konsep ketimpangan relatif. Konsep ketimpangan absolut adalah konsep pengukuran ketimpangan yang menggunakan parameter dengan suatu nilai mutlak. Sedangkan konsep ketimpangan relatif yaitu konsep pengukuran ketimpangan distribusi pendapatan yang membandingkan besarnya pendapatan yang diterima oleh seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dengan besarnya total pendapatan yang diterima oleh masyarakat secara keseluruhan.

Gagasan Bank Dunia dalam mengentaskan kemiskinan berupa *ending extreme poverty* dan *promoting shared prosperity*, penting membuka akses kesempatan bagi mereka yang kurang beruntung untuk mengakses kue ekonomi. Selain redistribusi kue ekonomi pada ukuran yang tepat, namun kue ekonomi juga harus diperluas secara terus-menerus agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat berpendapatan rendah.

Berdasarkan Adelman dan Moris (1973), terdapat delapan penyebab ketidakmerataan distribusi pendapatan, adalah:

1. tingginya pertumbuhan penduduk yang berakibat pada menurunnya pendapatan per kapita;
2. inflasi;
3. ketidakmerataan pembangunan antardaerah, menyebabkan adanya perbedaan tingkat kemahalan setiap daerah sehingga dimungkinkan terjadi perbedaan pengenaan UMP antara satu daerah dengan daerah lain;
4. investasi yang cenderung pada proyek-proyek padat modal, sehingga persentase pendapatan modal lebih besar sehingga menyebabkan terjadinya penambahan pengangguran;
5. rendahnya mobilitas sosial;

6. pelaksanaan kebijakan industri substitusi impor yang berakibat pada peningkatan harga-harga barang industri guna melindungi usaha-usaha kapitalis;
7. terdapat ketidakelastisan permintaan negara-negara terhadap barang-barang ekspor negara sedang berkembang akibat memburuknya nilai tukar (*term of trade*) bagi negara sedang berkembang dalam perdagangan dengan negara-negara maju; serta
8. hancurnya industri-industri kerajinan rakyat.

Adelman dan Moris (1973) juga berpendapat mengenai ketidakmerataan pendapatan di daerah yang disebabkan oleh jenis pembangunan ekonomi yang ditunjukkan oleh ukuran negara, sumber daya alam, dan kebijakan yang dijalankan. Dengan kata lain, perlu diperhatikan mengenai faktor kebijakan serta dimensi struktural, di samping laju pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan karakteristik ketimpangan di Indonesia, data kelompok yang mendapatkan keuntungan terbesar belum dapat diperoleh dengan akurat. Semakin beragamnya karakteristik suatu negara, maka dibutuhkan pengelompokan data berdasarkan isu sensitif untuk mendapatkan gambaran yang lebih akurat. Masalah ketimpangan bukan semata-mata disebabkan oleh kebijakan ekonomi saja, namun dapat juga dipengaruhi oleh sosio-kultural, sehingga kebijakan untuk menangani kesenjangan pendapatan ini dapat lebih tepat. Data detail dan sensitif seperti ini di Indonesia masih belum dapat diakses dengan mudah. Berdasarkan permasalahan inilah yang menyebabkan kebijakan untuk menekan ketimpangan dilakukan melalui kebijakan dan program yang netral secara sosial. Diperlukan pemahaman yang baik terhadap kondisi ketimpangan yang ada di Indonesia agar penanganan terhadap kasus ketimpangan ditangani sesuai dengan karakteristik setiap kasus tersebut.

Apabila melihat pada karakteristik pendapatan berdasarkan daerah perkotaan dan pedesaan, tingkat ketimpangan di daerah perkotaan lebih tinggi daripada rata-rata nasional, dibandingkan di daerah pedesaan. Hal ini menggambarkan struktur ekonomi di Indonesia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Sitanggang (2017), tingkat ketimpangan yang lebih tinggi di perkotaan disebabkan oleh struktur perekonomian di perkotaan yang secara umum didominasi oleh sektor Jasa Keuangan, Informasi dan Komunikasi, Jasa Lainnya, Transportasi dan Pergudangan, serta Jasa Perusahaan dimana pertumbuhan sektor ini berada di atas tujuh persen pada tahun 2016. Meskipun tingkat ketimpangan pedesaan lebih rendah dari perkotaan, namun angka ketimpangannya mengalami peningkatan yang disebabkan oleh struktur perekonomian desa yang mulai berkembang, tidak lagi hanya di lingkaran pertanian, bahkan terjadi penurunan drastis di sektor pertanian. Sektor jasa telah masuk dan mampu meningkatkan pendapatan penduduk desa. Terjadi korelasi positif antara masuknya sektor jasa di pedesaan dengan Koefisien Gini. Jika dilihat berdasarkan sektor, Indonesia memiliki ketimpangan pada sektor jasa lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional. Semakin tingginya pertumbuhan sektor jasa ditambah semakin banyak tenaga kerja yang terserap mengakibatkan peningkatan Koefisien Gini di Indonesia. Salah satu antisipasi yang dapat dilakukan pemerintah

dalam mengatasi kondisi ini antara lain meningkatkan kualitas jasa yang dijual dengan memantau serta melakukan intervensi positif.

## 5. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penetapan upah minimum secara berkala hanya bersifat mengikat bagi pekerja formal. Penetapan upah minimum yang relatif tinggi dapat berdampak negatif terhadap rendahnya pergeseran tenaga kerja untuk masuk ke sektor formal, sekaligus menurunkan permintaannya. Terlebih apabila tingkat upah yang ditetapkan tidak sebanding dengan produktivitas yang diberikan pekerja. Sedangkan permasalahan terkait penetapan upah minimum di setiap provinsi dan kabupaten/kota masih terlalu sederhana karena belum mempertimbangkan perbedaan wilayah, sektor, dan jenis usaha yang ada di setiap wilayah. Permasalahan lain terkait upah minimum adalah banyaknya kasus perusahaan yang henggang dari daerah dengan tingkat upah minimum yang tinggi ke daerah dengan upah minimum yang lebih rendah. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bendesa dan Setyari (2019), peningkatan upah minimum dapat mencerminkan terjadinya inflasi yang menyebabkan meningkatnya biaya produksi. Apabila suatu industri sangat rentan terhadap fluktuasi harga, bukan produktivitas, maka upah riil cenderung menurun.

Struktur ketenagakerjaan suatu negara mencerminkan struktur perekonomian negara tersebut. Struktur ketenagakerjaan Indonesia yang masih didominasi tenaga kerja dengan pendidikan rendah, menyebabkan besarnya jumlah tenaga yang berada di sektor informal. Berdasarkan struktur ketenagakerjaan inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa upah minimum yang dijalankan di Indonesia masih belum mampu mengurangi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Sebab upah minimum hanya akan efektif bagi pekerja yang masuk ke dalam sektor formal.

Ketimpangan pendapatan di Indonesia dapat terjadi akibat belum tersedianya data yang tentang data ekonomi dan sosio-kultural yang dapat mendukung lahirnya sebuah kebijakan yang tepat dalam mengatasi ketimpangan pendapatan di Indonesia. Selain itu, perkembangan sektor jasa dalam penyerapan tenaga kerja yang tinggi tanpa diiringi peningkatan kualitas jasa yang dihasilkan dan intervensi dari pemerintah mampu menyebabkan tingginya ketimpangan pendapatan di Indonesia.

Perbaikan produktivitas pekerja harus dimulai melalui perbaikan pendidikan dan ketrampilan pekerja. Produktivitas pekerja meningkat akan mampu mendorong peningkatan alamiah dari upah minimum.

Saran terhadap penelitian selanjutnya agar menambahkan variabel yang menjadi variabel independennya. Di samping itu, sebaiknya juga menggunakan metodologi kuantitatif dengan menghitung dampak jangka panjang upah minimum terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.



**Daftar Pustaka**

- Badriah, Lilis Siti. (2019). *Ketimpangan Distribusi Pendapatan Kaitannya Dengan Pertumbuhan Ekonomi Dan Kemiskinan Serta Faktor-Faktor Yang Memengaruhinya*. Sustainable Competitive Advantage-9. FEB Universitas Soedirman.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2019). *Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan Tahun 2019 Edisi 2*. Kementerian Keuangan.
- Badan Pusat Statistik. (2016). *Pemertaan Pendapatan dan Pola Konsumsi Penduduk Jawa Tengah 2016*. Badan Pusat Statistik. Jawa Tengah.
- Bendesa, I komang Gde; dan Setyari, Ni Putu Wiwin. (2019). Kesenjangan Produktivitas Tenaga Kerja Dan Tingkat upah Di Indonesia. Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan Tahun 2019 Edisi 2. Badan kebijakan Fiskal.
- Chun, Natalie; dan Khor, Niny. (2010). *Minimum Wages and Changing Wage Inequality in Indonesia*. ADB Economics Working Paper Series, No 196. Filipina.
- Creswell, John W. (2014). *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publication.
- Gindling, T. dan K. Terrel. (2005). *Upah Minimum Resmi dan Upah Formal dan Informal Pekerja Sektor di Kosta Rika*. Pembangunan Dunia 33(11):1905–21.
- Iman, Irma; dan Cynthia T. Morris. (1973). *Economic Growth dan Social Equity in Developing Countries*. California: Stanford University Press.
- Islam, Iyanatul; dan Suahasil Nazara. (2000). *Estimating Employment Elasticity for The Indonesian Economy*. Technical Note on the Indonesian Labour Market. International Labour Office, Jakarta, Indonesia.
- Kuncoro, Mudrajat. (2006). *Ekonomi Pembangunan*. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. (2010). *Ekonomika Pembangunan: Masalah, Kebijakan, dan Politik*, Erlangga, Jakarta.
- Kuznets, Simon. (1955). *Economic Growth and Income Inequality*, The American Economic Review Vol. 45. No. 1, pp. 1-28.
- Lewis, Sir W Arthur. (1982). *The Theory and Experience of Economic Development*. London.
- Loewenson, R. (1998). *Health Impact of Occupational Risks in the Informal Sector in Zimbabwe*. International Journal of Occupational and Environmental Health 4(4):264–74.
- Neumark, David; Schweitzer, Mark; dan Wascher, William. (1999). *Will Increasing the Minimum Wage Help the Poor?*. Federal Reserve Bank of Cleveland.



- Neumark, David; Schweitzer, Mark; dan Wascher, William. (2005). *The Effects of Minimum Wages on the Distribution of Family Incomes A Nonparametric Analysis*. JSTOR, Vol. 40, NO. 4.
- McMillan, Margaret S; dan Rodrik, Dani. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*. NBER Working Paper Series, Working Paper 17143. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- McGowan, Muge; dan Anrews, Dan. (2015). *Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data*. OECD Economics Department Working Papers No.1209.
- Raff, Daniel M.G; dan Summers, Lawrence H. (1986). *Did Harry Ford Pay Efficiency Wages?*. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Rama, M. (2001). *The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia*. Industrial and Labor Relations Review. 54 (4). 864-881.
- Sitanggang, Okta Martua. (2017). *Program Pemerintah Menekan Angka Ketimpangan. Info Risiko Fiskal*, Edisi 1. DJPPR, Kementerian Keuangan.
- Stolper, W. F; & Samuelson, P. A. (1941). *Protection and Real Wages*. *Review of Economic Studies*, 9 (1): 58–73, doi:10.2307/2967638.
- Sukirno, Sadono. (2006). *Makroekonomi: Teori Pengantar (edisi ke tiga)*. Rajawali Press. Jakarta.
- Sungkar, Sari Nurmalisa; Nazamuddin; dan Nasir, Muhammad. (2015). *Pengaruh Upah Minimum Terhadap Ketimpangan Pendapatan Di Indonesia*. Jurnal Ilmu Ekonomi, Vo. 3, No.2. Pascasarjana Universitas Syiah Kuala.
- Suryahadi, A., W. Widyanti, D. Pewira, and S. Sumarto. (2003). *Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in the Urban Formal Sector*. Bulletin of Indonesian Economic Studies.
- Todaro, Michael P. dan Smith, Stephen C. (2010). *Pembangunan Ekonomi*. Erlangga, Jakarta.
- Widarti, Diah. (2006). *Peranan Upah Minimum Dalam Penentuan Upah Di Sektor Informal Di Indonesia*. ILO.
- Williamson, J.G. (1965). *Regional Inequalities and The Process of National Development*. Economic Development and Cultural Change, Vol. 3, Hlm 3-45.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Komponen Dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak.
- Peraturan Menaker Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan.

Undang-Undang nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Volscho, Thomas. (2005). *Minimum Wages and Income Inequality in The American States, 1960-2000*. Research in Social Stratification and Mobility 23, 343-368.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP-226/MEN/200 tentang Perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 20, Dan Pasal 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum adalah upah minimum yang berlaku untuk seluruh Kabupaten/Kota di satu Provinsi.