

MENDAYAGUNAKAN POTENSI PA- RIWISATA UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

Sunarto NDARU MURSITO*

Sektor pariwisata di Indonesia dinyatakan oleh Presiden Soeharto kini mendapat *prioritas tinggi* dalam pembangunan. Kepala Negara menghendaki agar pengembangan kepariwisataan memperoleh perhatian khusus, supaya dengan demikian bisa meningkatkan pendapatan devisa negara dalam suasana ekonomi dunia yang masih suram di mana ekspor barang mengalami berbagai hambatan. Jikalau mungkin dari sektor ini diusahakan pendapatan devisa menduduki nomor tiga atau paling tidak nomor empat dalam urutan penghasilan devisa negara.¹

Presiden menegaskan bahwa industri pariwisata merupakan mata rantai kegiatan yang sangat panjang. Mulai dari kegiatan biro perjalanan, pengangkutan, perhotelan, restoran, kegiatan pemanduan, kerajinan rakyat, pemeliharaan dan pengembangan obyek wisata, kesenian daerah, dan seterusnya. Jelaslah industri ini membutuhkan hasil-hasil pertanian, peternakan, perikanan, bahan atau alat-alat bangunan. Hal ini berarti bahwa pengembangan sektor pariwisata dapat menggerakkan sektor-sektor ekonomi lainnya dengan jangkauan yang amat luas. Sejumlah besar tenaga kerja terserap ke dalam kegiatan pariwisata sebagai tenaga kerja yang langsung maupun yang bekerja di sektor pendukung. Semua ini akan *memperluas kesempatan kerja* dan sekaligus *menyebarkan pemerataan*.²

Secara demikian pengembangan industri pariwisata dapat memajukan dan pemeratakan perekonomian negara, karena kegiatan pariwisata merupakan sektor yang *amat padat karya* (mempunyai daya serap yang besar terhadap

*Staf CSIS.

¹Harian *Suara Karya*, 22 Juli 1981.

²Harian *Kompas*, 30 Mei 1983.

Misalnya, Negeri Belanda dalam tahun 1979 berhasil menyerap 2,7 juta wisatawan asing dan memberikan devisa sebanyak US\$ 2,4 milyar, sedangkan Inggris pada tahun yang sama berhasil menarik kunjungan 12,5 juta wisatawan asing dan memperoleh pendapatan devisa sebanyak US\$ 6,7 milyar. Sementara Cekoslovakia dalam tahun 1978 sudah berhasil menyerap 19,4 juta wisatawan asing.¹

Adapun negara-negara yang telah mengelola potensi pariwisatanya yang cukup besar menjadi industri profesional, sehingga mampu menarik rombongan wisatawan asing ke negara mereka adalah Perancis, Spanyol dan Italia. Sektor pariwisata Perancis berkembang dari tahun 1974 baru menyerap 13 juta orang, pada tahun 1976 melonjak menjadi 25 juta orang, dan untuk tahun 1978 mencapai 27 juta orang wisatawan asing. Sektor pariwisata Spanyol berkembang dari tahun 1968 baru menyerap 19 juta orang, pada tahun 1970 meningkat menjadi 24 juta orang dan tahun 1974 mencapai 30 juta orang, sedangkan untuk tahun 1978 melonjak sampai 40 juta orang wisatawan asing. Kemudian sektor pariwisata Italia berkembang dari tahun 1970 menyerap 32 juta orang, pada tahun 1974 meningkat menjadi 33 juta orang dan tahun 1976 mencapai 38 juta orang, akhirnya tahun 1978 meningkat lagi menjadi 43 juta orang wisatawan asing.²

Jika diamati ternyata industri pariwisata dunia dari tahun ke tahun *semakin berkembang meyakinkan*. Apabila sejak tahun 1970-an pertumbuhan sektor-sektor perdagangan dan industri pada umumnya mengalami kelesuan, justru sektor pariwisata mengalami perkembangan yang mengesankan. Pada tahun 1977 pengeluaran wisatawan di seluruh dunia sudah mencapai US\$ 317 milyar, berbanding dengan pengeluaran dunia untuk bidang persenjataan sebesar US\$ 300 milyar.³ Bisnis pariwisata ini dalam tahun 1978 meningkat menjadi sekitar US\$ 400 milyar, dan dalam tahun 1979 telah mencapai US\$ 504 milyar, akhirnya untuk tahun 1980 diperkirakan meningkat lagi menjadi US\$ 564 milyar, sehingga bisnis pariwisata merupakan industri kedua setelah minyak bumi. Diperhitungkan bahwa menjelang tahun 2000-an nanti sektor pariwisata akan menjadi industri yang terbesar.⁴

Meskipun harga kebutuhan energi untuk rumah tangga dan transportasi selama ini membubung naik, industri pariwisata di dunia umumnya *tetap berkembang* sejalan dengan *peningkatan taraf hidup penduduk*, khususnya di negara-negara yang sudah maju. Patut dicatat bahwa pendapatan per

¹The Europa Year Book 1981, *A World Survey*, Vol. I, London.

²*Ibid.*

³Harian *Sinar Harapan*, 12 Desember 1978.

⁴Berita *Antara*, 17 April 1979 dan 5 Desember 1979.

wan internasional sebesar 270 juta orang dalam tahun 1979 itu 10% adalah wisatawan dari Amerika Serikat, atau tepatnya sekitar 27 juta penduduk Amerika Serikat setiap tahunnya mengadakan perjalanan ke luar negeri. Adapun dari US\$ 75 milyar devisa yang dihasilkan pariwisata dunia (belum termasuk biaya transpor) itu US\$ 9 milyar atau 12% merupakan pengeluaran wisatawan Amerika Serikat. Begitu juga diketahui bahwa setahunnya tidak kurang dari 4 juta orang Jepang dan 1 juta orang Australia mengadakan wisata ke luar negeri.¹

SEKTOR PARIWISATA INDONESIA DAN ASEAN

Dibandingkan dengan negara anggota ASEAN lainnya, harus diakui bahwa Indonesia pada saat ini masih jauh tertinggal dalam menyerap arus wisatawan yang berdatangan ke kawasan Asia-Pasifik, dan oleh karenanya belum banyak memperoleh devisa dari sektor pariwisata guna pembangunan nasionalnya. Padahal Indonesia sebagai negara ribuan pulau beraneka keindahan alamnya dan penduduknya terdiri dari ratusan suku bangsa, sesungguhnya memiliki potensi wisata alam, sosial, dan budaya yang besar. Ternyata negara kepulauan yang permai ini sangat ketinggalan dalam menarik kunjungan wisatawan asing dibanding negara tetangganya yang jauh lebih kecil baik dalam jumlah penduduk maupun potensi wisatanya. Hal ini dapat diamati dari tabel berikut ini yang disusun berdasarkan urutan negara kecil mendahului negara yang lebih besar.

JUMLAH WISATAWAN ASING DI ASEAN DALAM TAHUN 1973-1980

Negara	1973	1974	1976	1978	1980
Singapura	1.134.490	1.223.850	1.492.281	2.047.224	2.500.000
Malaysia	870.000	1.081.000	1.224.815	1.399.058	1.500.000
Pilipina	242.810	410.000	605.180	859.396	1.000.000
Thailand	1.030.740	1.107.390	1.098.442	1.453.839	1.800.000
Indonesia	270.303	313.452	401.237	468.614	561.178

Sumber: Disusun dari *Kliping Surat-surat Kabar tahun 1976-1982*.

Mengelola kepariwisataan menjadi suatu "industri" bagi negara Indonesia dapat dikatakan merupakan sesuatu yang relatif baru. Apabila negara-negara tetangganya sudah sejak tahun 1960-an mengembangkan industri kepariwisatannya, maka Indonesia baru memulainya menjelang tahun 1970-an. Bagai-

¹Harian *Suara Karya*, 8 Februari 1980 dan *Pelita*, 19 Desember 1980.

biasa. Dalam jalur penerbangan wisata ke Asia-Pasifik maka Indonesia mempunyai posisi untuk disinggahi wisatawan, yang tentu tertarik akan keindahan alam, kesenian, kebudayaan, kerajinan tangan, serta alam faunanya.¹ Begitu juga Menteri Pariwisata Spanyol, yang merupakan salah satu negara pariwisata terbesar di dunia, mengakui bahwa Indonesia memiliki tempat-tempat indah yang luar biasa yang dapat menarik wisatawan. Namun ini masih perlu dilengkapi prasarana seperti hotel-hotel yang dirancang dengan baik, pertunjukan, jalan-jalan, dan sebagainya.²

Potensi pariwisata Indonesia yang besar ini diungkapkan secara meyakinkan oleh surat W.J. Perkins, seorang pelukis Kanada yang pernah berwisata ke Indonesia:³

"Saya sangat bahagia dan puas sekali berada di Indonesia. Tentu saja dalam beberapa hal saya merasakan adanya kekurangan dan ketaklancaran dalam pelayanan dan perhatian. Ini dapat saya lupakan. Saya merasa begitu betah di Indonesia. Saya tertarik pada Caribea atau Hawaii yang terkenal karena publikasi yang lebih komersial. Dua bagian dunia itu memang indah. Namun Indonesia jauh lebih menarik. Di sini hampir semua masih asli (natural).

Saya pikir rakyat anda adalah the smiling nation. Di Indonesia senyum adalah kebudayaan yang tersendiri. Kalian memang penghuni negara yang selalu senyum. Gunung dan sawah atau alam Indonesia semuanya tersenyum. Di Singapura atau Hongkong paha mulus atau terkadang cium selamat datang ikut menjadi promosi pariwisata, namun mereka tidak dalam segala hal bisa tersenyum.

Pariwisata bagi kebanyakan rakyat anda kurang diperhatikan. Saya berani bertaruh, kalau negara anda diolah dan dijaga dengan baik, segera pusat pariwisata dunia akan pindah ke Indonesia. Potensi dan bahan baku untuk itu sangat melimpah di negara anda.

Sesampai di rumah, semua saja bertanya tentang Indonesia. Tentu saja saya bilang ... wonderful. Dan memang Indonesia is wonderful, mengagumkan!"

Kekaguman seperti ini juga diperlihatkan oleh para wartawan Spanyol yang menyertai kunjungan kenegaraan Raja dan Ratu Spanyol pada awal Nopember 1980, meskipun mereka hanya sempat menyaksikan daerah Jakarta dan sekitarnya. Tatkala menghadiri penyambutan Raja dan Ratu mereka secara adat di pavilyun Minangkabau dan menyaksikan peragaan pakaian pengantin berbagai daerah di pavilyun Jawa Tengah di Taman Mini Indonesia Indah, mereka tidak henti-hentinya menjepretkan kamera dan mengucapkan kata-kata pujian. Seorang di antaranya berkata: "Saya akan menulis di koran bahwa negara anda sangat indah. Saya menyukai semuanya, alamnya, rakyatnya yang ramah, dan makanannya."⁴

¹Berita *Antara*, 22 September 1978.

²*Business News*, 9 Juli 1979.

³Harian *Suara Karya*, 6 September 1975.

⁴Harian *Kompas*, 3 Nopember 1980.

penduduknya, sebab kebanyakan obyek wisata di Indonesia tersebar di daerah pedesaan, pantai, atau di gunung-gunung. Patut dikemukakan misalnya candi Borobudur dalam tahun 1980 telah dikunjungi 799.476 wisatawan yang dengan penjualan karcis masuk @ Rp 100,00 menerima pendapatan hampir Rp 80 juta. Begitu pula Gua Jatijajar di Kebumen, Jawa Tengah setelah dikelola menjadi tujuan wisata sebulannya menjual karcis masuk sekitar Rp 6 juta atau setahunnya Rp 72 juta.¹ Pendapatan sebesar puluhan juta rupiah itu untuk daerah kecamatan atau kabupaten sudah pasti merupakan sumber pendapatan yang tidak kecil yang *bisa dimanfaatkan untuk membiayai pembangunannya*. Ini belum termasuk pendapatan yang diterima oleh masyarakat penjual barang atau jasa.

Kemajuan pengembangan pariwisata sebagai industri sebenarnya ditunjang oleh *bermacam-macam usaha* yang perlu dikelola secara terpadu dan baik, di antaranya ialah: (1) promosi untuk memperkenalkan obyek wisata; (2) transportasi yang lancar; (3) kemudahan keimigrasian atau birokrasi; (4) akomodasi yang menjamin penginapan yang nyaman; (5) pemandu wisata yang cakap; (6) penawaran barang dan jasa dengan mutu terjamin dan tarif harga yang wajar; (7) pengisian waktu dengan atraksi-atraksi yang menarik; (8) kondisi kebersihan dan kesehatan lingkungan hidup.

Berbagai unsur dalam mata rantai kegiatan industri pariwisata di atas perlu digarap semakin sempurna, jikalau Indonesia *tidak ingin kalah* bersaing dengan negara lain terutama negara tetangganya dalam menyerap arus wisatawan internasional. Lebih lagi setiap kekurangan atau kemunduran dalam masing-masing mata rantai itu harus cepat-cepat ditanggulangi, sebab kaum wisatawan *pasti akan membanding-bandingkan* kesenangan yang diperolehnya dari berbagai negara tujuan wisata atas dasar kepuasannya pada keseluruhan mata rantai tersebut. Sejauh ini pariwisata Indonesia makin tertinggal jauh dari pariwisata negara tetangganya yang potensinya lebih kecil tentulah karena *kalah maju* dalam menangani berbagai unsur dari mata rantai kegiatan pariwisata itu satu per satu atau secara keseluruhan. Sebagai contoh dapat dikemukakan rendahnya dana promosi pariwisata Indonesia yang hanya US\$ 1 juta setahun, dibandingkan dengan Singapura US\$ 8 juta, India US\$ 10 juta, dan Sri Lanka US\$ 11 juta.²

Oleh karena itu demi peningkatan industri pariwisata nasional, maka setiap unsur dalam mata rantai kegiatan pariwisata itu perlu dikembangkan secara *bersama-sama dan terpadu*. Jelaslah keseluruhannya itu akan menjadi pertimbangan bagi wisatawan asing dalam memilih negara tujuan wisata yang akan dikunjunginya. Ini berarti jika salah satu saja dari mata rantai itu lemah,

¹Berita Antara, 25 Mei 1979 dan 2 Maret 1980.

²Harian Pelita, 1 Desember 1982.

waktu tinggal yang lebih lama dan *pengeluaran uang* wisatawan yang lebih banyak daripada yang diperoleh negara tetangganya. Apabila waktu tinggal wisatawan asing di negara-negara tetangga rata-rata 4 sampai 5 hari, khususnya di Singapura kebanyakan hanya 2 hari, maka untuk kunjungan ke Indonesia rata-rata waktu tinggal wisatawan asing adalah 10 hari.¹ Di samping itu jenis souvenir di Indonesia pun lebih beraneka ragam dan amat menarik, sehingga membuat kaum wisatawan tak enggan banyak membelinya.

Oleh sebab itu menjadi jelas mengapa proporsi pendapatan antara kepariwisataan Indonesia dan negara tetangganya sebagai tidak seimbang. Misalnya Pulau Bali pada tahun 1978 dikunjungi 133.225 wisatawan asing, dan ini memberikan pendapatan devisa sebesar US\$ 106 juta atau sekitar Rp 58 milyar, yaitu yang ditukarkan secara resmi melalui bank-bank pemerintah sebanyak US\$ 53,5 juta sedangkan yang langsung diterima masyarakat melalui toko souvenir, biro perjalanan, hotel, pramuwisata, dan seniman hampir mencapai jumlah sama.² Seandainya Pulau Bali dikunjungi 2,26 juta wisatawan asing (yaitu 17 kali lipat) sama seperti kota Singapura, maka akan terhitung memperoleh pendapatan sekitar US\$ 1,8 milyar. Tetapi pada kenyataannya Singapura yang dalam tahun 1979 didatangi 2,25 juta wisatawan asing hanya memperoleh pendapatan sebesar US\$ 650 juta.³

Demi *pemasukan dan pemerataan pendapatan* itulah semestinya pengembangan sektor pariwisata diorientasikan. Oleh karena itu baik sarana maupun atraksi wisata perlu diusahakan agar semakin dapat menahan selama mungkin wisatawan senang berwisata di suatu daerah dan mendorong mereka agar membelanjakan uang sebanyak-banyaknya. Khususnya usaha penerbangan internasional GIA perlu ditingkatkan *kualitas maupun kuantitasnya* demi pemasukan devisa pariwisata.

PENUTUP

Bagi bangsa-bangsa yang telah maju dan lapisan tertentu bangsa yang sedang berkembang, acara wisata sudah menjadi *kebutuhan hidup yang pokok*. Mereka telah mencapai taraf kemakmuran di mana kebutuhan materi tidak merupakan persoalan lagi. Tuntutan atau kebutuhan hidup mereka semakin meningkat, khususnya kebutuhan untuk bersenang-senang menikmati uang hasil kerja mereka. Sebab itu mereka ingin mengenal *bagian dunia yang lain*

¹Berita Antara, 17 Februari 1978 dan 30 Nopember 1982.

²Berita Antara, 29 Januari 1978.

³Business News, 10 April 1981.

sehingga dalam tahun 1980 berhasil menerima kunjungan sekitar 20 juta wisatawan asing dan menghasilkan pendapatan lebih dari US\$ 10 milyar.¹

Apabila negara kita berambisi mengembangkan sektor pariwisata secara intensif dan mampu meraih 1% dari arus wisatawan dunia yang sampai tahun 1980 mencapai 285 juta orang, tentu memperoleh devisa yang besarnya di urutan nomor tiga setelah minyak dan gas bumi. Lalu bila berupaya dapat meraih 5% dari arus wisatawan dunia (mendekati yang dicapai negara pariwisata menengah seperti Inggris dan Cekoslovakia) pasti sektor pariwisata bisa menjadi penghasil devisa nomor dua setelah minyak bumi. Terutama dengan semakin meningkatnya arus wisatawan dunia ke Indonesia tentulah kepariwisataan dapat membangunkan *rasa simpati dan persahabatan* bangsa lain terhadap bangsa Indonesia.

¹The Europa Year Book 1981, A World Survey, Vol. II, London.

waktu, sebagai akibat perselisihan perburuhan.¹ Tetapi sejak tahun 1979, tidak semua aksi kaum buruh diakui oleh mereka sebagai pemogokan. Bahkan sementara pemimpin buruh menampilkan sikap ambivalen dengan menegaskan bahwa tindakan mereka bukan pemogokan, melainkan sekedar "aksi diam," "aksi duduk," "aksi poster," dan lain-lain sebagainya. Akan tetapi bila ditelaah, apa pun namanya aksi-aksi kaum buruh seperti itu pada hakikatnya adalah pemogokan. Oleh karena itu tulisan ini secara berturut-turut akan menguraikan mengenai: latar belakang sikap buruh yang ambivalen; macam-macam tuntutan buruh; tingkat-tingkat tuntutan buruh melalui pemogokan itu; ciri-ciri pemogokan buruh; dan beberapa catatan penutup. Perlu dikemukakan bahwa data-data mengenai pemogokan buruh ini bersumber pada media massa nasional yang terbit antara awal Januari 1979 hingga akhir Desember 1981.² Biasanya peristiwa-peristiwa pemogokan buruh tak pernah luput dari perhatian pers.

LATAR BELAKANG SIKAP AMBIVALEN BURUH

Ketika gejala-gejala perburuhan semakin menampilkan pemogokan beruntun di banyak kota besar, muncullah sikap pro dan kontra terhadap masalah ini. Pemerintah (Pangkopkamtib) dan pihak-pihak yang menentang pemogokan pada dasarnya berpendirian bahwa sistem Hubungan Perburuhan Pancasila (HPP) tidak mengenal adanya pemogokan buruh. Sedangkan para pembela kaum buruh umumnya membenarkan penggunaan hak mogok tersebut. Dikatakannya bahwa hak mogok buruh diakui secara yuridis dan hingga kini belum ada undang-undang yang mencabutnya. Tetapi hendaknya semua pihak lebih dahulu menempuh jalan musyawarah mufakat untuk menyelesaikan sengketa perburuhan. Setelah musyawarah mufakat menemui jalan buntu, barulah proses mogok dapat ditempuh.

Dari berbagai fakta tentang masalah perburuhan dewasa ini, segera dapat disimpulkan bahwa apa yang disebut HPP itu masih merupakan idea asasi yang bersifat normatif. Artinya bahwa HPP baru merupakan sistem norma yang kita inginkan seharusnya berlaku dalam pola hubungan perburuhan. Dengan perkataan lain asas-asas HPP itu lebih merupakan proyeksi dari keinginan kita daripada prinsip-prinsip yang nyata-nyatanya berlaku. Ambillah salah satu asas HPP yang disebut "partnership," yaitu bahwa buruh dan majikan/pengusaha adalah partner dalam produksi, dalam keuntungan dan dalam tanggung jawab. Maksudnya ialah bahwa buruh berkewajiban meningkatkan

¹Bandingkanlah dengan pengertian mogok yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) d, UU No. 22/1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, *Lembaran Negara RI*, No. 42/Tahun 1957 dan *Tambahan Lembaran Negara RI*, No. 1227/Tahun 1957.

²Yaitu *Warta Berita Antara*, harian *Angkatan Bersenjata*, *Berita Yudha*, *Kompas*, *Merdeka*, *Pelita*, *Sinar Harapan* dan *Suara Karya*.

merintah yang berdasarkan asas itu dan diharapkan untuk selalu memelihara keseimbangan yang dinamis dalam hubungan antara buruh dan majikan tampaknya belum berbuat banyak. Akibatnya muncullah pemogokan-pemogokan buruh sebagai cara terakhir untuk memprotes majikan, sekaligus merupakan upaya untuk mewujudkan keseimbangan baru.

Masalah selanjutnya, adalah apakah hak mogok itu memang diakui secara yuridis dan berapa besarkah peluang untuk menggunakannya? Undang-Undang No. 14/1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja hanya memberikan pengakuan secara tak langsung kepada hak mogok. Pasal 13 undang-undang itu menyebutkan: "Penggunaan hak mogok, demonstrasi dan lock-out diatur dengan peraturan perundang-undangan."¹ Apabila ditelusuri lebih jauh, ternyata pengakuan yuridis terhadap hak mogok itu pernah dicantumkan secara eksplisit, bahkan dalam sebuah Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di negeri ini. Yaitu UUDS 1950 dalam bagian yang mengatur tentang hak-hak dasar manusia, pasal 21 menyebutkan: "Hak berdemonstrasi dan mogok, diakui dan diatur dengan undang-undang."² Hingga kini belum ada peraturan perundangan baru yang dibuat sebagai pelaksanaan Pasal 13 UU No. 14/1969 di atas. Walaupun demikian penggunaan hak mogok tampaknya didasarkan pada peraturan perundangan sebelumnya yang secara substansi mengatur masalah tersebut.

Dalam bulan Mei 1963 pemerintah menetapkan UU No. 7/Penpres/1963 yang melarang pemogokan (dan lock-out) pada perusahaan, jawatan dan badan yang vital. Dalam undang-undang itu juga ditegaskan bahwa pelanggaran terhadap larangan ini merupakan perbuatan pidana.³ Selanjutnya mengenai perusahaan, jawatan dan badan yang dianggap vital ditetapkan dalam Keputusan Presiden No. 123/1963 yang nama-namanya disebutkan dalam Lampiran I, II dan III dari keputusan tersebut. Lampiran I mengenai perusahaan-perusahaan yang dinyatakan vital, Lampiran II mengenai jawatan dan badan-badan yang dinyatakan vital dan Lampiran III mengenai proyek-proyek pembangunan yang dinyatakan vital.⁴ Jadi kecuali pada perusahaan, jawatan dan

¹Lihat *Lembaran Negara RI*, No. 55/Tahun 1969 dan *Tambahan Lembaran Negara RI*, No. 2912/Tahun 1969.

²H. Soerjatamihardja dan B. Nasution (penyusun), "Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia," dalam *Perundang-undangan Nasional Tahun 1950* (N.V. v/h Van Dorp & Co., 1952), hal. 340-378.

³*Lembaran Negara RI*, No. 67/Tahun 1963.

⁴Departemen Tenaga Kerja, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan dalam Bidang Tenaga Kerja*, III, (Cetakan Keempat, tanpa tahun), hal. 225-229. Lampiran Keputusan Presiden ini rupanya perlu disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan baru. Di antaranya banyak proyek yang disebutkan dalam Lampiran III itu telah selesai dan kini semakin banyak pula pembangunan proyek-proyek besar yang mungkin perlu dipertimbangkan untuk dinyatakan sebagai proyek vital.

Tabel 1

PEMOGOKAN BURUH MENURUT DAERAH DAN JENIS TUNTUTAN
(Januari 1979 - Desember 1981)

Daerah	1979				1980				1981				Jumlah
	Kategori				Kategori				Kategori				
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	
1. Jakarta	18	4	4	-	6	-	2	-	18	15	22	-	89
2. Bogor	1	1	-	1	3	2	3	1	1	1	3	-	17
3. Bekasi	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	2	-	4
4. Tangerang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	3
5. Bandung	-	-	-	1	-	-	2	1	-	-	-	1	5
6. Cirebon	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	2
7. Garut	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
8. Tasikmalaya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
9. Merak	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
10. Sukabumi	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
11. Sumedang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
12. Semarang	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
13. Kudus	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
14. Solo	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	3
15. Kediri	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
16. Nganjuk	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
17. Surabaya	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-	2	-	5
18. Yogyakarta	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
19. Pekanbaru	-	-	-	-	5	-	-	-	1	-	3	-	9
20. Pulau Batam	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
21. Tanjungkarang	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
22. Palembang	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
23. Balikpapan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
24. Samarinda	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
25. Denpasar	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
26. Ambon	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
27. Luar negeri:													
a. Genoa-Italia	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
b. Port Klang-Malaysia	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Jumlah	20	5	5	4	18	3	11	3	28	21	38	2	158

5,69% (9). Sekurang-kurangnya ada dua hal yang dapat disimpulkan dari fakta tersebut. *Pertama*, dari pola distribusi tuntutan buruh itu tampaknya telah terjadi peningkatan kesadaran buruh untuk diperlakukan secara layak sesuai dengan martabat kemanusiaan. *Kedua*, berkaitan dengan hal yang pertama tampaknya bahwa tuntutan mengenai upah yang adil tidak lagi menjadi masalah sentral dalam sengketa perburuhan seperti yang terjadi 10 tahun yang lalu.¹

Peningkatan kesadaran buruh akan lebih jelas terlihat apabila kita mengamati pola distribusi tuntutan mereka dari tahun 1979-1981 dalam Tabel 2 itu. Pemogokan yang menuntut perlakuan upah yang adil tercatat 58,82% pada tahun 1979 terus mengalami penurunan menjadi 31,46% dari seluruh pemogokan pada tahun 1981. Sedangkan pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil (Kategori B) mengalami peningkatan dari 14,70% pada tahun 1979 menjadi 23,59% pada tahun 1981. Peningkatan yang menonjol terjadi pada pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil tanpa tuntutan mengenai upah (Kategori C), tercatat 14,70% pada tahun 1979 menjadi 42,69% pada tahun 1981. Walaupun tuntutan mengenai upah tidak lagi merupakan masalah sentral dalam sengketa perburuhan, secara keseluruhan tuntutan ini (41,77%) masih merupakan porsi terbesar. Rupanya penegasan Presiden Soeharto 10 tahun yang lalu bahwa asas atau arah pengupahan yang harus dipegang teguh adalah keairahan kerja yang dapat menaikkan produksi sekaligus perbaikan taraf hidup para karyawan belum secara konsisten dijabarkan dalam program-program operasional.²

Dari 41,77% tuntutan mengenai upah yang adil (Kategori A), ternyata lebih dari separuh (26,58%) tuntutan itu terjadi di Jakarta. Tuntutan ini kiranya dapat dipahami apabila dikaji dengan hasil penelitian *Union Bank of Switzerland* pada tahun 1979, yang dilakukan atas 100 macam barang kebutuhan sehari-hari dan berbagai jasa di 45 kota besar di seluruh dunia. Menurut hasil penelitian itu ternyata tingkat upah dan daya beli di Jakarta adalah yang terendah di dunia, demikian juga apabila dibandingkan dengan Bangkok dan Manila. Tingkat upah/gaji (neto) di Jakarta adalah 8%, lebih tinggi 2% dari Manila tetapi lebih rendah 2% dari Bangkok. Sedangkan tingkat daya beli (neto) di Bangkok 20%, Manila 17%, sementara Jakarta hanya 14%.³

¹Lihat Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1972/1973* (Jakarta, 1974), hal. 87.

²Departemen Penerangan RI, *Pidato Kenegaraan, Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto*, 16 Agustus 1973, hal. 20.

³Lihat berita harian *Merdeka*, "Upah di Jakarta Terendah Sedunia," dilengkapi dengan tabel hasil penelitian *Union Bank of Switzerland* yang berjudul "Price, Salary and Purchasing Power Levels in 45 Major Cities Throughout the World," *Merdeka*, 21 Februari 1980.

kan masa percobaan itu hingga bertahun-tahun. Bahkan masa percobaan itu dilembagakan dalam istilah "buruh kontrak," "buruh harian," "buruh lepas" dan sebagainya, walaupun pekerjaan yang dilakukan buruh tersebut bersifat permanen. Praktek-praktek ini tampaknya disengaja oleh sementara majikan/pengusaha untuk mengelakkan tanggung jawabnya terhadap para buruh. Di samping itu banyak pengusaha melanggar ketentuan upah minimum, kelebihan jam kerja, menghalangi pembentukan serikat buruh, perjanjian kerja dan tindakan-tindakan kesewenangan lainnya.

Tabel 3 menggambarkan bahwa jumlah tuntutan buruh melalui pemogokan antara tahun 1979-1981 terbagi secara seimbang kepada 68 perusahaan PMDN dan 63 perusahaan PMA. Perbedaan antara jumlah tuntutan dan jumlah perusahaan menunjukkan bahwa dalam waktu 3 tahun itu ada buruh-buruh yang terpaksa melakukan pemogokan lebih dari sekali pada perusahaan yang sama. Dari keseluruhan tuntutan buruh itu ternyata hanya dua tuntutan mengenai upah pada perusahaan PMDN dan PMA yang dianggap melampaui hak.¹ Dengan perkataan lain, 98,73% (156) pemogokan buruh selama ini menuntut apa yang menjadi hak-hak mereka. Di antaranya terdapat 21,79% (34) tuntutan buruh terhadap hak-haknya yang minimal di 23 perusahaan dan 78,20% (122) tuntutan buruh terhadap hak-haknya yang maksimal di 106 buah perusahaan.

Apabila tuntutan-tuntutan buruh ini diperinci lebih lanjut, Tabel 3 akan memberikan gambaran sebagai berikut: pada tuntutan hak yang minimal terdapat 6,41% (10 pemogokan buruh pada 9 perusahaan PMDN dan 15,38% (24) pemogokan buruh pada 14 perusahaan PMA; sedang pada tuntutan hak yang maksimal terdapat 43,58% (68) pemogokan buruh pada 58 perusahaan PMDN dan 34,61% (54) pemogokan buruh pada 48 perusahaan PMA. Dengan demikian, di satu pihak lebih banyak perusahaan PMA yang melanggar hak-hak minimal buruh dari perusahaan PMDN, sedangkan di lain pihak lebih banyak perusahaan PMDN yang melanggar hak-hak maksimal buruh dari perusahaan PMA. Gambaran serupa juga dapat dilihat dari jenis-jenis tuntutan buruh seperti dikemukakan dalam Tabel 3.

^{1a} Tanggal 23 Mei - 5 Juni 1980, 22 pelaut Indonesia, awak kapal KM Gabus (berbendera Panama, dicarter oleh PT Gesuri Lloyd) melakukan pemogokan di pelabuhan Genoa-Italia, menuntut penambahan upah Rp 4 juta di luar kontrak yang mereka tandatangani sebelum bertugas di kapal tersebut. Pemogokan ini lebih diperparah lagi dengan adanya pemboikotan oleh buruh-buruh pelabuhan Genoa yang tergabung dalam ITF (International Transport-Workers Federation). Akibatnya PT Gesuri Lloyd menderita kerugian sebesar US\$ 300 ribu (\pm Rp 187.500 ribu), *Sinar Harapan*, 7 Juni 1980 dan *Business News*, 20 Juni 1980.

^b Pada permulaan Nopember 1980, 14 pelaut Indonesia, awak kapal KM Marigold berbendera Liberia, melakukan pemogokan di Port Klang-Malaysia, menuntut dibayarkan 3 bulan gaji kepada mereka sebesar US\$ 14.500. Tuntutan ini tidak termasuk dalam perjanjian yang mereka tandatangani sebelum berlayar, *Merdeka*, 14 Nopember 1980.

Pada umumnya lahirnya perusahaan-perusahaan PMDN itu tidak dilandasi oleh "jiwa entrepreneurship" yang mendalam dalam diri para pengusahanya, tetapi terutama didorong oleh keinginan untuk memanfaatkan kesempatan-kesempatan ekonomis yang semakin sering ditawarkan oleh pemerintah. Sebagian perusahaan PMDN adalah perusahaan-perusahaan keluarga yang belum sepenuhnya dikelola secara rasional. Dalam kondisi demikian biasanya alokasi anggaran perusahaan untuk tenaga kerja, tidak sungguh-sungguh diperhitungkan dalam modal usaha. Sedangkan dalam perusahaan-perusahaan PMA yang biasanya dikelola secara profesional, sudah tentu dana tenaga kerja seluruhnya telah diperhitungkan dalam modal usaha yang hendak diinvestasikan. Sekalipun disadari bahwa murahnya tenaga kerja Indonesia merupakan salah satu faktor yang sangat menggiurkan mereka untuk menanamkan modalnya di negeri ini.

Oleh karena itu dapat dibayangkan bahwa banyak perusahaan PMDN yang melanggar hak-hak buruh. Pelanggaran ini akan tampak lebih banyak lagi, apabila kesadaran buruh semakin meningkat sehingga menuntut semua hak mereka. Untuk sementara pelanggaran demikian dapat dipahami, sekalipun tidak berarti dapat dibenarkan. Akan tetapi pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan PMA sungguh-sungguh sangat mengejutkan. Apalagi pelanggaran terhadap hak-hak minimal kaum buruh justru lebih banyak dilakukan oleh perusahaan PMA. Kenyataan ini menunjukkan bahwa rupanya banyak perusahaan PMA yang tidak hanya mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya atas dasar tenaga buruh yang sangat murah, tetapi juga melakukan pelanggaran terhadap hak-hak buruh demi melulu melipatgandakan keuntungan mereka.

Dalam hubungan ini hendaknya pemerintah secara selektif melakukan tindakan penertiban dan pembinaan terhadap perusahaan-perusahaan yang ada. Perusahaan-perusahaan PMDN sebaiknya terus-menerus dibina, sehingga akhirnya menjadi kekuatan ekonomi yang riil, tanpa mengorbankan nasib kaum buruh. Sementara itu hendaknya pemerintah mengambil tindakan yang lebih tegas terhadap perusahaan PMA demi perbaikan kesejahteraan buruh. Tindakan mana tidak menimbulkan akibat negatif terhadap iklim usaha yang memikatnya, tetapi untuk menyelaraskan kembali antara hak mereka atas keuntungan yang wajar dari kegiatan usahanya, dan kewajiban mereka untuk memenuhi hak-hak kaum buruh sepenuhnya.

CIRI-CIRI PEMOGOKAN BURUH DEWASA INI

Menurut John A. Fitch¹ ada dua macam pemogokan buruh yang dapat dibedakan dari ciri-ciri khas gerakan mereka, yaitu: *pemogokan umum* (pe-

¹John A. Fitch, "Strikes and Lockouts," *Encyclopedia of the Social Sciences*, XIII-XIV (1962), hal. 419-425. Lihat juga Wilfrid Harris Crook, "General Strike," *Encyclopedia of the Social Sciences*, V-VI (1962), hal. 607-612.

Tabel 4

**BANYAKNYA BURUH YANG MOGOK DAN LAMANYA PEMOGOKAN
MENURUT JENIS TUNTUTAN DAN STATUS PERUSAHAAN
(Januari 1979 - Desember 1981)**

Jenis-jenis Tuntutan Buruh	PMDN				PMA				Jumlah Total PMDN dan PMA			
	Jumlah pemogokan yang diketahui dengan jumlah buruh yang mogok		Jumlah pemogokan sebenarnya dan hari ketika pemogokan terjadi		Jumlah pemogokan yang diketahui dengan jumlah buruh yang mogok		Jumlah pemogokan sebenarnya dan hari ketika pemogokan terjadi		Jumlah pemogokan yang diketahui dengan jumlah buruh yang mogok		Jumlah pemogokan sebenarnya dan hari ketika pemogokan terjadi	
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
1. Upah/gaji	28	6.594	30	50	35	22.494	36	62	63	29.088	66	112
2. Upah + syarat-syarat kerja	16	6.694	17	22	12	17.870	12	22	28	24.564	29	44
3. Syarat-syarat kerja, tidak termasuk upah	21	3.968	23	37	28	19.089	31	51	49	23.057	54	88
4. Tuntutan-tuntutan Lainnya	6	1.842	9	12	-	-	-	-	6	1.842	9	12
Jumlah	71	19.098	79	121	75	59.453	79	135	146	78.551	158	256

Keterangan:

A: Jumlah pemogokan buruh yang diketahui dengan jumlah buruh yang terlibat.

B: Jumlah buruh yang terlibat dalam pemogokan.

C: Jumlah pemogokan buruh sebenarnya.

D: Jumlah hari-hari mogok. Jumlah ini tidak mencerminkan lamanya pemogokan buruh. Sebab banyak pemogokan yang terjadi hanya beberapa jam dalam sehari. Ada pula pemogokan yang hanya dilangsungkan dalam sejam, tetapi dilakukan dalam beberapa hari berturut-turut. Jadi pemogokan ini dihitung menurut hari terjadinya pemogokan.

1. Sikap ambivalen buruh dalam melancarkan aksi-aksinya rupanya bersumber pada kebijaksanaan mengenai pemogokan yang masih samar-samar. Bahkan terkesan tidak adanya konsistensi dalam kebijaksanaan, sehingga melahirkan sikap pro dan kontra terhadap pemogokan buruh;
2. Berdasarkan ciri-ciri gerakannya, pemogokan yang terjadi adalah *pemogokan spontan*, yaitu pemogokan yang semata-mata menuntut perbaikan nasib buruh. Oleh karena itu kecemasan yang berlebihan terhadap gejala perburuhan yang demikian kurang beralasan dan hanya berarti memperbesar ketidakpuasan buruh;
3. Dari tuntutan-tuntutan terhadap perbaikan nasib, tampak adanya peningkatan kesadaran buruh. Masalah upah tidak lagi menjadi masalah sentral dalam sengketa perburuhan, sebab buruh tidak lagi semata-mata menuntut perlakuan upah yang adil. Buruh semakin menuntut perlakuan kerja yang adil. Perkembangan yang positif ini kiranya mendapat tempat yang wajar dalam perjanjian-perjanjian kerja maupun perjanjian-perjanjian perburuhan;
4. Ternyata yang paling banyak mengabaikan hak-hak minimal buruh adalah perusahaan-perusahaan PMA. Sementara itu yang paling banyak mengabaikan hak-hak maksimal buruh adalah perusahaan-perusahaan PMDN. Oleh sebab itu pemerintah hendaknya melakukan pembinaan dan penerbitan secara selektif, sehingga perusahaan-perusahaan itu dapat berkembang dan menikmati keuntungannya secara wajar tanpa mengabaikan hak-hak buruh.