

PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI EKONOMI DI KOREA UTARA*

Korea Utara telah merumuskan suatu strategi komprehensif untuk kemerdekaan ekonomi, politik, militer, ideologis dan kebudayaan dengan pertumbuhan tinggi yang bertahan. Pengendalian-diri, bukan swasembada, adalah tujuan yang dinyatakan dan telah dicapai sampai tingkat yang tinggi, khususnya dalam hal pangan, mesin-peralatan dan energi, biarpun negara itu tidak mempunyai minyak. Sistem politiknya sangat otoriter dan dikuasai pria, dengan tekanan istimewa atas kultus Kim Il Sung. Rezimnya sangat sekretif dan informasinya tidak sistematis. Dijumpai masalah-masalah metodologi yang luar biasa dalam evaluasi bukti-buktinya. Korea Utara mungkin adalah perekonomian yang paling berhasil dalam masyarakat post-revolusi mana pun, tetapi hubungan antara politik otoriter (dalam isolasi ekstrem) dan kemajuan-kemajuan sosial dan ekonomi tidak jelas. Pelajaran-pelajaran penting dapat dipetik dari "model" Korea Utara, tetapi masalahnya ialah bagaimana mempelajarinya.

PENGANTAR

Puluhan tahun lamanya pengalaman Korea Utara (resminya Republik Demokrasi Rakyat Korea - RDRK) merupakan sasaran dua jenis penilaian yang sangat berbeda. Rezim Korea Utara sendiri menggambarkannya sebagai suatu keberhasilan sejati -- "menakjubkan," "sempurna" -- yang mengubah masyarakatnya menjadi "firdaus di bumi." Versi Barat yang biasa menggambarkannya sebagai suatu rumah kerja yang dingin dan terbelakang. Tahun-tahun belakangan ini banyak karya ditulis mengenai Korea Utara sehingga orang da-

*Diambil dari Jon Halliday, "The North Korean Model: Gaps and Questions," dalam *World Development*, 9 (1981), hal. 889-905, oleh Kirdi DIPOYUDO.

syarat-syarat kerja yang lain 18,35% (29), syarat-syarat kerja, tanpa faktor upah 34,18% (54).

Dengan demikian berdasarkan ciri-ciri, gerakan pemogokan buruh dewasa ini dapat dianggap sebagai *pemogokan spontan*. Karena merupakan aksi spontan, tidaklah mengherankan apabila semua pemogokan itu tidak pernah diberitahukan sebelumnya kepada Ketua P4D. Sekalipun pemerintah tidak membenarkan pemogokan buruh, tampaknya ia cukup bijaksana menghadapi berbagai pemogokan. Sejauh ini pemerintah hanya menurunkan aparat keamanan untuk melakukan pengamanan tertentu di sekitar perusahaan, apabila tidak ada tanda-tanda penyelesaian segera atas pemogokan yang sedang berlangsung. Tindakan ini tampaknya semata-mata mencegah jangan sampai pemogokan itu menimbulkan ekses yang sulit dikendalikan. Bahkan pemerintah tidak melakukan penuntutan terhadap buruh-buruh yang melakukan pemogokan di perusahaan-perusahaan yang vital, sekalipun ia harus mengerahkan tenaga pengganti untuk memperlancar jalannya perusahaan tersebut.¹

Yang menjadi pertanyaan selanjutnya ialah apakah pemogokan spontan itu cukup efektif bagi perjuangan buruh, atau malah menjadi bumerang bagi mereka sendiri? Apabila dilihat dari lamanya pemogokan buruh yang begitu singkat, dapat dikatakan bahwa tuntutan buruh cukup berhasil. Apabila pemogokan itu tidak membawa pengaruh positif bagi perbaikan nasib mereka, kemungkinan besar pemogokan buruh akan dilakukan berulang kali dengan jumlah waktu lebih lama dari yang telah terjadi. Memang di sana-sini diberitahukan ada penggerak-penggerak pemogokan yang dipecat oleh majikan/pengusaha. Akan tetapi sesungguhnya tidaklah begitu mudah untuk bisa memperkirakan berapa besar kerugian buruh akibat pemogokan. Sama sukarnya pula untuk bisa memperkirakan berapa besar hilangnya keuntungan perusahaan akibat pemogokan buruh, terutama karena dewasa ini semakin banyak faktor yang mempengaruhi keuntungan perusahaan: Walaupun demikian tampaknya pemogokan yang terpaksa digunakan oleh kaum buruh masih tetap punya kekuatan. Di antaranya karena efek pemogokan terhadap perusahaan masih terlalu sulit untuk bisa diduga sebelumnya.

CATATAN PENUTUP

Aksi perburuhan dewasa ini perlu mendapat perhatian. Dari pengamatan atas gejolak pemogokan buruh antara tahun 1979-1981, dapat diberikan beberapa catatan sebagai berikut:

¹Misalnya ketika terjadi pemogokan bus PPD dalam bulan Juli 1979, maka untuk tetap melayani masyarakat, pemerintah terpaksa mengerahkan kendaraan-kendaraan ABRI, yaitu dari Kodam V Jaya dan Skogar sebanyak 40 buah, Kodak Metro Jaya 4 buah dan dari Mabak 8 buah. Di samping itu juga dikerahkan para pengemudi anggota ABRI, Resimen Mahasiswa dan dari Damri, *Merdeka*, 8 Juni 1979.

mogokan politik) dan *pemogokan spontan* (di dunia Barat disebut "stop-pages"). Yang ikut dalam pemogokan umum adalah mayoritas buruh, terutama dari sektor industri-industri yang vital. Sasarannya adalah melumpuhkan seluruh kehidupan ekonomi masyarakat dan setelah itu baru menyampaikannya tuntutan-tuntutan yang biasanya di luar kepentingan buruh secara konkrit. Pada dasarnya adalah tuntutan politis dan oleh karena itu pemogokan umum akhirnya secara langsung menentang pemerintah. Sementara itu pemogokan spontan terjadi karena ketidakpuasan terhadap kondisi pekerjaan dan situasi sosial ekonomi yang berlaku. Pemogokan ini biasanya berlangsung dalam waktu yang relatif singkat dan dilaksanakan oleh sebagian kecil buruh di tempat-tempat tertentu. Oleh karena itu pemogokan spontan muncul secara sporadis.

Selanjutnya bagaimanakah ciri-ciri pemogokan buruh Indonesia dewasa ini? Pada umumnya pemogokan yang terjadi berlangsung dalam waktu singkat. Dalam waktu 3 tahun itu (1979-1981) tercatat pemogokan yang paling cepat adalah setengah jam, dan dilakukan oleh 216 karyawan Algemeene Bank Nederland-Jakarta pada tanggal 21 Maret 1979;¹ sedangkan yang paling lama adalah 12 hari, yaitu pemogokan yang dilakukan oleh 22 orang awak kapal KM Gabus di Pelabuhan Genoa-Italia tanggal 23 Mei - 5 Juni 1980. Pemogokan yang terlama ini tidak semata-mata disebabkan oleh militansi para awak kapal tersebut, tetapi terutama oleh buruh-buruh Pelabuhan Genoa yang tergabung dalam ITF. Kalaupun dihitung berdasarkan jumlah sehari-hari mogok (walaupun hal ini tidak mencerminkan lamanya pemogokan yang sebenarnya), maka rata-rata lamanya tiap pemogokan yang terjadi adalah kurang dari dua hari kerja.

Berdasarkan berita-berita pers dalam tiga tahun itu, ternyata banyak pemogokan dilakukan oleh unit-unit tertentu dari sesuatu perusahaan. Jarang terjadi pemogokan yang melibatkan semua buruh dari suatu perusahaan. Oleh karena itu pemogokan buruh yang terjadi tampak dilakukan secara sporadis. Selanjutnya apabila dilihat dari jenis-jenis perusahaan, jumlah para buruh yang mogok tercatat sebesar 19.098 pada perusahaan PMDN dan 59.453 pada perusahaan PMA (Tabel 4). Menurut hasil Sakernas tahun 1978² jumlah buruh/pegawai di seluruh Indonesia adalah 19.814.279 orang, termasuk 1.829.397 orang pegawai negeri sipil. Apabila dibandingkan dengan jumlah buruh yang mogok, ternyata selama tiga tahun hanya sebesar 0,44% (78.551) dari seluruh jumlah buruh Indonesia pada tahun 1978. Faktor-faktor yang mendorong pemogokan pada umumnya disebabkan oleh ketidakpuasan terhadap kondisi pekerjaan dan situasi sosial ekonomi yang berlaku. Seperti terlihat pada Tabel 4, pemogokan karena faktor upah 41,77% (66), upah dan

¹Harian *Pelita*, 24 Maret 1979.

²Biro Pusat Statistik, *Sakernas 1978* (Jakarta, 1980/1981), hal. 98.

Tabel 3

TINGKAT-TINGKAT TUNTUTAN BURUH MENURUT STATUS PERUSAHAAN
(Januari 1979 - Desember 1981)

Jenis-jenis Tuntutan Buruh	Bentuk Penanaman Modal	Tuntutan Hak yang Minimal		Tuntutan Hak yang Maksimal		Tuntutan yang Melampaui Hak		Jumlah Keseluruhan	
		Jumlah Tuntutan	Jumlah Perusahaan	Jumlah Tuntutan	Jumlah Perusahaan	Jumlah Tuntutan	Jumlah Perusahaan	Jumlah Tuntutan	Jumlah Perusahaan
1. Upah/gaji	PMDN	4	4	25	18	1	1	30	23
	PMA	11	6	24	21	1	1	36	28
2. Upah + syarat-syarat kerja lainnya	PMDN	6	5	11	11	-	-	17	16
	PMA	5	4	7	7	-	-	12	11
3. Syarat-syarat kerja tidak termasuk upah	PMDN	-	-	23	20	-	-	23	20
	PMA	8	4	23	20	-	-	31	24
4. Tuntutan-tuntutan lainnya	PMDN	-	-	9	9	-	-	9	9
	PMA	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumlah	PMDN	10	9	68	58	1	1	79	68
	PMA	24	14	54	48	1	1	79	63

TINGKAT-TINGKAT TUNTUTAN BURUH

Masalah selanjutnya yang perlu dijelaskan ialah apakah berbagai tuntutan buruh itu merupakan hak ataukah telah melampaui haknya sebagai buruh. Dalam hal ini kita sampai pada persoalan mengenai tingkat-tingkat tuntutan buruh. Hak-hak buruh pada umumnya tersimpul dalam kewajiban-kewajiban majikan/pengusaha (juga sebaliknya). Kewajiban-kewajiban itu antara lain lahir dari Perjanjian Kerja, Perjanjian Perburuhan, Peraturan Majikan (Peraturan Perusahaan) dan berbagai peraturan perundangan tentang perburuhan. Jadi yang termasuk hak-hak buruh adalah tuntutan-tuntutan agar dilaksanakan sepenuhnya hal-hal yang telah disepakati antara buruh dan majikan/pengusaha, sesuai dengan peraturan perundangan perburuhan. Sedangkan tuntutan buruh yang dianggap melampaui hak adalah tuntutan-tuntutan di luar kesepakatan antara buruh dan majikan/pengusaha sebelumnya.¹

Dalam Konstitusi 1945, ditegaskan bahwa: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."² Penerapan hak ini dalam praktek hubungan perburuhan dapat dibedakan secara minimal dan secara maksimal. Secara minimal, pada dasarnya berkenaan dengan penegasan status buruh dalam pekerjaan dan pemberian upah minimum. Penegasan status buruh secara langsung akan berpengaruh terhadap besarnya upah yang diterima, sehingga bersamaan dengan pemberian upah minimum, kiranya dapat menjamin penghidupan yang layak secara minimal bagi buruh. Sedangkan yang secara maksimal, ditambah lagi dengan hal-hal lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, sehingga dapat menjamin penghidupan yang layak bagi buruh dan keluarganya secara maksimal. Di antaranya adanya serikat buruh yang memperjuangkan kepentingan buruh, penyesuaian upah akibat perkembangan inflasi, tunjangan sosial buruh seperti tunjangan kesehatan, hari tua, kematian, hari raya (THR), bonus, dan lain sebagainya. Oleh karena itu tuntutan hak-hak buruh dibedakan antara tuntutan yang merupakan hak minimal dan tuntutan yang merupakan hak maksimal.

Masalah status buruh merupakan salah satu tuntutan dalam pemogokan buruh antara tahun 1979-1981. Menurut Pasal 4 ayat 2 UU No. 12/Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta, masa percobaan bagi calon buruh tidak boleh lebih dari tiga bulan.³ Berarti setelah tiga bulan, seorang calon buruh harus dianggap sebagai buruh tetap. Akan tetapi banyak perusahaan, baik yang berstatus PMDN maupun PMA, mempraktek-

¹Kesepakatan dalam hal ini, baik lisan maupun tertulis. Dalam kesepakatan lisan, termasuk hal-hal yang dianggap telah disepakati. Yaitu hal-hal yang tak melanggar kesusilaan, kepatutan dan ketertiban umum.

²Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

³*Lembaran Negara RI*, No. 93/Tahun 1964 dan *Tambahan Lembaran Negara RI*, No. 2686/Tahun 1964.

pembentukan serikat buruh, pemecatan sepihak dan kesewenangan majikan/pengusaha lainnya. Singkatnya, tuntutan mengenai perlakuan kerja yang adil;

C. Tuntutan mengenai syarat-syarat kerja, tidak termasuk tuntutan mengenai upah/gaji. Jadi tuntutan mengenai perlakuan kerja yang adil, tanpa tuntutan mengenai upah;

D. Tuntutan-tuntutan lain yang tidak termasuk ketiga kategori tersebut.

Seperti terlihat pada Tabel 1, selama tahun 1979-1981 telah terjadi 158 kali pemogokan buruh Indonesia yang dilaporkan pers. Jumlah pemogokan terbanyak terjadi di Jakarta, yaitu 89 kali (56,33%). Sementara itu tercatat pemogokan buruh hanya sekali dalam tiga tahun di 18 kota, dua di antaranya terjadi di luar negeri. Bogor menempati urutan kedua terbanyak dalam hal pemogokan buruh yaitu 17 kali, berikutnya Pekanbaru 9 kali pemogokan, sedang Bandung dan Surabaya masing-masing 5 kali pemogokan selama tiga tahun. Persentase pemogokan untuk seluruh wilayah Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi) tercatat sebanyak 71,51% (113 kali) dari seluruh jumlah pemogokan. Kecenderungan meningkatnya jumlah pemogokan juga tampak dari 34 kali pada tahun 1979 menjadi 89 kali pada tahun 1981.

Bila dilihat jenis-jenis tuntutan buruh, Tabel 2 memberikan gambaran dalam tiga tahun itu sebagai berikut: Pemogokan buruh yang menuntut pemberian upah yang adil (Kategori A) mencapai 41,77% (66) dari seluruh pemogokan; Pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil (Kategori B) sebesar 18,35% (29); Pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil, tanpa tuntutan mengenai upah/gaji (Kategori C) sebesar 34,17% (54). Sedangkan pemogokan karena faktor-faktor lain (Kategori D) tercatat sebesar

Tabel 2

PERSENTASE PERKEMBANGAN TUNTUTAN-TUNTUTAN BURUH
(Januari 1979 - Desember 1981)

Jenis-jenis Tuntutan Buruh	1979	1980	1981	1979-1981
1. Upah/gaji	58,82	51,42	31,46	41,77
2. Upah + syarat-syarat kerja lainnya	14,70	8,57	23,59	18,35
3. Syarat-syarat kerja tidak termasuk upah	14,70	31,42	42,69	34,17
4. Tuntutan-tuntutan lainnya	11,76	8,57	2,24	5,69

badan yang vital, pemogokan buruh secara yuridis dibolehkan. Akan tetapi kebolehan ini pun baru dapat diwujudkan secara operasional, bila telah memenuhi syarat-syarat seperti yang ditegaskan dalam Pasal 6 UU No. 22/1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. Yaitu bila semua usaha perundingan telah menemui jalan buntu dan pelaksanaan pemogokan telah diberitahukan sebelumnya kepada Ketua Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D).¹

Dari uraian-uraian di atas tampaklah sebuah kontradiksi mengenai kebijaksanaan pemogokan buruh di Indonesia. Di satu pihak, secara yuridis hak mogok buruh diakui dan terdapat peluang-peluang untuk menggunakan hak tersebut. Tetapi di lain pihak HPP yang dianut sebagai politik perburuhan dewasa ini tidak memperkenankan adanya pemogokan buruh. Sedangkan realisasi politik perburuhan yang dicetuskan pada tahun 1974 itu tetap tidak beranjak dari posisinya sekedar sebagai norma-norma idea asasi. Dalam pada itu sementara majikan/pengusaha tak segan-segan mengangkangi asas-asas HPP, sehingga kaum buruh semakin terpojok dalam penderitaan yang kian menjeratnya. Tatkala semua usaha perundingan menemui jalan buntu dan batas-batas kesabaran buruh sampai pada titik nadir, muncullah pemogokan-pemogokan buruh secara sporadis di kota-kota besar di berbagai daerah. Akan tetapi karena larangan pemogokan senantiasa mengancam dengan segala akibatnya yang sangat getir bagi rakyat kecil seperti buruh, maka penyaluran bentuk protes yang terpaksa dilakukan itu diwujudkan dalam sikap ambivalen. Itulah pemogokan buruh yang disebut "aksi poster," "aksi duduk" ataupun "aksi diam."

MACAM-MACAM TUNTUTAN BURUH

Pemogokan di samping sebagai bentuk protes terakhir yang terpaksa dilakukan, juga biasanya sekaligus digunakan untuk memperkuat tuntutan buruh terhadap majikan. Persoalan kini adalah bagaimanakah gambaran mengenai tuntutan buruh yang diperkuat dengan berbagai pemogokan itu? Tuntutan buruh bermacam-macam dan dalam tulisan ini dikelompokkan ke dalam empat kategori pokok:

- A. Tuntutan buruh yang hanya menyangkut upah/gaji, yaitu tuntutan mengenai perlakuan upah yang adil;
- B. Tuntutan mengenai upah/gaji yang diajukan secara bersamaan dengan tuntutan mengenai syarat-syarat kerja yang lain seperti kelebihan jam kerja/uang lembur, jaminan sosial, bonus, tunjangan hari raya (THR),

¹Lembaran Negara RI, No. 42 Tahun/1957 dan Tambahan Lembaran Negara RI, No. 1227/Tahun 1957.

produksi terus-menerus demi kemajuan perusahaan; pengusaha berkewajiban membagi keuntungan perusahaan demi peningkatan kesejahteraan buruh dan keluarganya; tanggung jawab bersama buruh dan majikan dalam proses produksi ini, sekaligus juga berarti tanggung jawab kepada masyarakat, kepentingan negara dan Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensi dari pemikiran ini ialah bahwa penyelesaian perselisihan perburuhan hanya dalam batas musyawarah mufakat. Rupanya asumsi pokok yang mendasari konstruksi pemikiran itu ialah bahwa buruh dan majikan/pengusaha mempunyai kedudukan yang sama (seimbang). Baiklah kita lihat apakah asumsi itu memang benar secara faktual?

Buruh menurut produk perundang-undangan kolonial muncul dalam profil sebagai kuli, tukang dan mandor. Secara yuridis pengertian buruh dirumuskan sebagai: "... orang yang mengikatkan diri di bawah perintah majikan untuk melakukan pekerjaan."¹ Para pekerja kasar ini di dunia Barat dikenal dengan sebutan umum "blue collar worker." Di sisi lain terdapat kelompok orang yang disebut sebagai "employee" atau "white collar worker." Perbedaan demikian dalam masyarakat kita muncul dalam wujud "buruh" di satu pihak dan "karyawan" (pegawai negeri) di pihak lain. Bahkan perbedaan ini dipertajam secara politis pada 1960-an ketika terjadi pertentangan ideologi dalam masyarakat.² Dewasa ini perbedaan antara buruh dan pegawai negeri terus berlanjut, sekalipun tidak lagi dalam konotasi ideologis. Secara yuridis-teknis, pegawai negeri pada hakikatnya adalah buruh (karena ia bekerja pada orang lain, cq. negara, dengan menerima upah). Tetapi secara yuridis-politis, pegawai negeri bukanlah buruh, sehingga diperlakukan aturan-aturan khusus bagi mereka. Bila pegawai negeri termasuk dalam kategori "white collar worker," maka buruh secara sosiologis adalah "blue collar worker."

Jadi secara sosiologis, politis dan yuridis, kaum buruh dianggap sebagai "kelompok masyarakat kelas dua." Kesan sosiologis buruh sebagai pekerja kasar sukar dihapuskan dari ingatan orang. Lebih sulit lagi untuk dihilangkan dari praktek-praktek negatif majikan terhadap buruh. Kenyataan mengenai jumlah pencari kerja yang melimpah-ruah di negeri ini dan untuk kebanyakan mereka modal satu-satunya adalah tenaga kerja fisik, semakin memantapkan lagi sikap negatif sementara majikan. Sesungguhnya para perumus sistem HPP menyadari tidak seimbangny hubungan buruh dan majikan. Oleh karena itu asas mawas diri dicantumkan sebagai salah satu landasan pelaksanaan HPP. Akan tetapi seruan untuk memperhatikan asas itu, lebih sering dialamatkan kepada buruh daripada majikan/pengusaha. Bahkan pe-

¹Lihat *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* pasal 1601 a. Undang-undang ini adalah salah satu warisan hukum kolonial yang masih berlaku.

²Jacques Leclerc, "An Ideological Problem of Indonesian Trade Unionism in the Sixties: Karyawan versus Buruh," *RIMA*, Vol. 6, No. 1 (Januari-Juni 1972), hal. 76-91.