Kebebasan Berserikat Serikat Pekerja di Sektor Publik

Oleh : FX Supiarso
(Public Services International)

> **Primus** *:"Pak, kami mau tanya apa seperti apa payung hukum yang dapat melindungi pada saat kita melakukan mogok?"*
> **Pak Daryoko**; *"Loh, mau mogok kok nanya payung hukum? Kalo mau mogok, ya mogok aja, gak usah tanya-tanya payung hukum. Pilihannya cuma dua, mogok atau mati."*
> *(tanya jawab dalam diskusi tentang privatisasi, Hotel Cemara, 15 January 2008)*

Mengingat keterbatasan waktu, tulisan ini mencoba untuk membagi cerita tentang refleksi pergaulan bersama dengan serikat-serikat pekerja di sektor publik ketimbang sebagai sebuah naskah akademis. Pengalaman sekian tahun bersama dengan para pekerja buruh di sektor manufaktur menjadi perbandingan dalam memahami proses tumbuhnya kesadaran berserikat di kalangan pekerja sektor publik dan bagaimana mereka pada akhirnya dapat mengidentifikasi atau mengasosiasikan diri mereka sebagai kelas pekerja. Sebagai pekerja di sektor publik, dalam sejarah perjalanannya, serikat pekerja juga merasa bertangung jawab atas isu-isu yang berkaitan dengan kebijakan privatisasi dan agenda-agenda politik neo-liberalisme. Ketika mereka dihadapakan tentang apa yang dapat dilakukan untuk menghadang neo-liberalisme, serikat pekerja menyadari bahwa mogok adalah senjatanya. Namun, pelaksanaannya, penggunaan senjata ini ternyata tidak semudah yang dibayangkan.

Pekerja sektor publik di Rejim Orba

Uraian di atas adalah pandangan penulis tentang gerakan buruh yang dilahirkan dari rahim rejim Orde Baru yang represif. Kesadaran serikat buruh untuk melawan gerak modal melalui pemogokan masih dibayangi-bayangi oleh Gerakan ini belum lepas dari pengaruh rejim orde baru walaupun reformasi sempat memberikan peluang bagi gerakan buruh untuk menkonsolidasi dan menaikan posisi tawarnya. Hal ini dapat dimaklumi karena gerakan reformasi di tahun 1998 tidaklah merubah struktur rejim modal yang mengeksploitasi buruh selama 32 tahun kecuali mengganti para aktornya sesaat dan para aktor itu pun tampak akan kembali lagi melalui mekanisme parlementarian yang terjadi setiap lima tahun sekali. Namun demikian, pemakluman itu pun tidak dapat dipakai untuk melegitimasi kelemahan yang kita miliki sekarang karena sejarah sudah memberikan banyak kesempatan buat kita untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan tersebut. Beberapa momen seperti aksi menentang UU 13 tahun 2003, kenaikan harga minyak, Pilkada, pemilihan presiden dan momen lain adalah momen penting di mana sebagai serikat buruh dapat bersama-sama menjelaskan seluruh peristiwa tersebut dari cara pandang kita sebagai kelas pekerja.

Sepanjang Orde Baru berdiri, mogok adalah barang haram bagi serikat buruh. Penangkapan para pemimpin buruh seperti Mochtar Pakpahan, Dita Sari hingga Marsinah yang terbunuh di Surabaya adalah contoh-contoh yang diberikan kepada rejim kepada gerakan buruh untuk tidak menggunakan mogok untuk menyelesaikan persoalan industrial. Soeharto misalnya mencabut Peraturan Menteri Perburuhan no 90 tahun 1995 tentang Pendaftaran Serikat Buruh dan menggantikannya dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi no 1/MEN/1975 tentang pendaftaran Serikat Pekerja/buruh di mana pada intinya adalah membatasi pendirian dan gerak dari serikat pekerja. Pekerja diarahkan untuk bersatu di dalam satu Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia. Di luar federasi itu, organisasi pekerja tidak akan diakui.

Diluar pekerja manufaktur, kelas pekerja seperti pegawai negeri dan para pekerja yang bekerja di perusahaan-perusahaan negara atau publik, dikonsilidasikan dalam Korps Pegawai Negeri Republik Indonesi. Bagi mereka yang bekerja sebagai guru, Persatuan Guru Republik Indonesia adalah wadah yang resmi. Para pegawai yang berkumpul di KORPRI dituntut kesetiaannya melalui panca darma pegawai negeri sipil . Pegawai negeri secara tegas dilarang untuk berpolitik dan berorganisasi selain KORPRI. Sepanjang usianya, KORPRI dan PGRI menjadi pendukung setia dari GOLKAR dan Rejim Orde Baru. Tidak hanya para pekerjanya, keluarga, khususnya istri para pegawai negeri itu pun dikonsolidasi lewat Dharma Wanita dan Dharma Pertiwi. Jumlah mereka pun semakin lama semakin bertambah karena pola rekrutment yang mengandalkan nepotisme dan jaringan saudara. Saat ini , diperkerikan jumlah pegawai negeri indonesia mencapai lebih dari 3 juta orang. Terbesar di Asia Tenggara. Sebagai kelas pekerja yang lahir dalam pelukan Orde Baru, mogok kerja adalah sesuatu yang asing sama sekali karena tidak pernah ada dalam sejarah mereka di Orde Baru.

Sementara pegawai negeri dan pekerja di BUMN dan perusahaan negara menikmati kesejahteraan dan tunjangan-tunjangan dari dana pemerintah, para pekerja di sektor manufaktur bekerja keras mengejar pertumbuhan ekonomi. Hal ini juga terkait dengan berubahnya strategi Industrialisasi Strategi Impor menjadi Industri Strategi Ekspor. Kebijakan ini membutuhkan banyak buruh untuk mengakomodasi investiasi modal yang mulai masuk. Tidak hanya buruh dalam arti jumlah, tetapi juga jumlah buruh yang berdisplin dan patuh. Oleh sebab itu, menguatkan hegemoni atas gerakan buruh adalah penting untuk menjamin modal-modal dapat berakumulasi secara maksimal.

Kontrol yang dilakukan terhadap gerakan buruh sejak jaman rejim Soeharto hingga saat ini terbukti efektif karena hampir seluruh aksi mogok yang dilakukan oleh buruh hanya berkisar masalah-masalah yang normatif. Penelitian Djadja Sembiri, di tahun 1994, menyebutkan bahwa dari 200 orang yang pernah melakukan pemogokan, 85% diantaranya berkaitan dengan masalah upah yang tidak dibayarkan.

Di tahun 2001, datanya tidak berubah signifikan karena dari data yang diteliti oleh Jainudin, upah adalah tuntutan utama yang menjadi dorongan buruh untuk melakukan pemogokan. Meskipun demikian data-data ini juga bias karena sebagian besar diambil dari media massa di mana pada saat itu kontrol terhadap pers juga demikian kuatnya sehingga tuntutan-tuntutan seperti Anti-Dwi Fungsi ABRI, Anti-Hutang dan tuntutan politik lain tidak diliput atau tidak dimuat. Tuntutan-tuntutan di dalam aksi buruh yang juga bermuatan politik hanya dilakukan oleh serikat buruh seperti FNPBI, PRD atau pun percampuran antara gerakan mahasiswa dan gerakan buruh.

Meski tindakan yang represif tersebut mampu meredam dan menghegemoni perlawanan gerakan buruh, kecaman-kecaman internasional terhadap Pemerintah Indonesia semakin meningkat. Pada tahun 1993, parlemen Amerika memberikan sebuah sangsi pemboikotan produk-produk ke Indonesia dalam skema General Prefered System yaitu sebuah mekanisme yang melarang hubungan bisnis kepada negara-negara yang memiliki masalah dengan hak asasi manusia terutama tentang kebebasan berserikat. Demikian pula bantuan-bantuan luar negeri yang mulai dikaitkan dengan pelaksanaan hak assasi manusia telah membuat pemerintah semakin cantik untuk menutupi struktur eksploitasi yang berjalan tersebut.

Reformasi

Tekanan-tekanan yang semakin gencar menemukan momentnya ketika krisis kapital terjadi di sepanjang tahun 1997 hingga 1999. Tingkat inflasi yang tinggi dan subsidi minyak yang mulai dicabut telah mendorong rakyat untuk melakukan gerakan politik anti orde baru. Gerakan yang disebut dengan gerakan reformasi itu pada akhirnya mampu membuat Suharto untuk mundur dan digantikan oleh wakilnya BJ. Habibie. Semenjak pemerintahannya, banyak inisiatif dan perubahan yang dilakukannya mulai dari pemberian referendum untuk Timor Leste hingga penandatangan konvensi-konvensi ILO. Langkah politik tersebut diambilnya untuk memberikan tanda yang membedakannya antara jamannya dengan Jaman Suharto. Ini adalah langkah politik internasional yang penting terutama kepada negara-negara barat yang akan dmintai utangnya untuk membiayai krisis capital yang terjadi di Indonesia.

Seiiring dengan perubahan-perubahan di wacana hak asasi manusia dan perburuhan, modal pun menuntut restrukturisasi strukturalnya. Bank Dunia berhasil menekan Indonesia untuk melapangkan jalan terbentuknya pasar bebas dengan cara mendorong privatisasi perusahaan-perusahaan negara dan BUMN. Mulai lah satu persatu perusahaaan telekomunikasi, listrik, air, transportasi udara laut, jasa penerbangan dan perusahaan lain dipreteli.

Perubahan itu pun memiliki konsekuensi berubahnya status hubungan kerja pekerja di perusahaan-perusahaan negara dan BUMN. Para pekerja pun menyambut baik ide privatisasi tersebut karena harapan tentang naiknya kesejahteraan pekerja. Pada masa itu para pekerja di sektor-sektor menengah seperti perbankan atau jasa dipandang memiliki kedudukan lebih dari segi materi dan penghargaan. Kementrian BUMN pun membebaskan para pekerja untuk membuat serikat pekerja di tempat kerjanya masing-masing dan tidak ada lagi paksaan untuk menjadi anggota KORPRI. Di tengah era baru, hampir seluruh pekerja BUMN yang kemudian diswastanisasi, mendirikan serikat pekerja sesuai dengan pilihan mereka masing-masing.

Meski demikian, kesadaran pekerja kerah putih itu masih dihegemoni oleh paradigma Orde Baru tentang monoloyalitas. Ketua serikat pekerja masih ditunjuk oleh manajemen dan bila mengadakan kegiatan masih perlu untuk melaporkan kepada pihak manajemen. Pada tahun-tahun awal berdirinya serikat pekerja di BUMN, masih belum dapat dibedakan antara KORPRI dan serikat pekerja. Istilah-istilah seperti serikat pekerja pun masih dianggap tabu apalagi mengidentifikasikan diri sebagai buruh. Oleh sebab itu dominan nama yang dipakai oleh para pekerja di BUMN tersebut adalah serikat karyawan, serikat pekerja ataupun persatuan pegawai.

Proses kesadaran atas posisi kelasnya mulai tersingkap ketika privatisasi mulai mempreteli tunjangan-tunjangan dan fasilitas kesejahteraan yang selama ini mereka miliki. Para pekerja mulai diminta untuk mendaftarkan diri kepada Jamsostek di mana

terkadang fasilitas yang diberikan jauh lebih rendah dari pelayanan yang mereka peroleh pada masa lalu. Serikat Pekerja PLN yang menolak bergabung dengan Jamsostek, diancam akan dibawa pengadilan. Terakhir, peringatan dilontarkan pada beberapa waktu yang lalu di media massa ibukota, Sekretaris Menteri Negara BUMN Said Didu mengatakan sistem penggajian karyawan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seluruh Indonesia akan dikaji ulang. Menurut Kementerian BUMN biaya yang dikeluarkan untuk gaji dan kesejahteraan karyawan tidak wajar . Disebuktkan pula bahwa ada beberapa BUMN yang karyawannya menerima gaji 28 bahkan 30 kali dalam setahun. Gaji karyawan BUMN ini pada umumnya bersumber dari banyak item selain gaji pokok. Misalnya bonus, insentif, tunjangan cuti, tunjangan hari raya, jasa produksi, dan sebagainya yang diterima dalam setahun.

Hal yang menarik dari bahwa beberapa pergerakan serikat pekerja di BUMN khususnya serikat pekerja di sektor publik seperti listrik, telekomunikasi dan transportasi, penolakan terhadap privatisasi lebih keras dan gerakan mereka lambat laun dapat mendekat kepada gerakan-gerakansosial yang juga mengusung ideologi yang sama seperti gerakan petani dan gerakan hak asasi manusia. Serikat Pekerja di sektor energi listrik bersama dengan beberapa lembaga swadaya masyarakat berhasil membatalkan berlakuknya unbundling perusahaaan listrik pada tahun 2002. Ini adalah pencapaian yang luar biasa karena di beberapa negara lain, hanya sedikit serikat pekerja yang dapat menahan lajunya privatisasi di sektor listrik dan energi. Di sektor air, SP.PDAM bersama dengan sebuah lembaga swadaya pemerhati air dapat membuktikan tentang kerugian yang dialami oleh pemerintah daerah ketika menandatangani perjanjian kontrak dengan operator-operator asing. Terakhir adalah aksi yang dilakukan oleh serikat pekerja pelabuhan menolak RUU Pelayaran yang dianggap akan meliberalisasi pelabuhan, membuka operator asing masuk dan menguasai pelabuhan-pelabuhan penting di Indonesia.

Kebebasan untuk tidak menjadi anggota KORPRI juga membuat organisasi ini tidak lagi kuat seperti dulu walaupun tetap menjadi salah satu organisasi dengan jumlah anggota pekerja yang terbanyak. Secara politik, KORPRI juga tidak lagi secara formal mendukung Golkar. Mereka mencoba untuk menjadi sebuah organisasi profesi yang jauh dari politik dan bersifat indepeden. Berganti-gantinya partai politik yang duduk dipuncak pemerintahan dan tidak lagi berasal dari satu partai adalah sumber konflik politik laten yang tumbuh di dalam asosiasi tersebut. Oleh sebab itu, dalam kongresnya, KOPRI menyatakan diri untuk tidak lagi terjun dalam arena politik. Mereka secara formal mendukung perbaikan birokrasi yang bersih dan profesional.

Problem yang muncul, sama seperti halnya dengan awal pendirian dari Serikat Pekerja di BUMN, konsep atau gagasan tentang birokrasi yang bersih dan profesional itu tidak ada referensinya dalam sejarah birorkasi di Indonesia. Hidup dalam kesadaran monoloyalitas membuat pegawai negeri gugup untuk menempatkan diri mereka di posisi apa. Disaat yang bersamaan, proses reformasi birokrasi tetap terjadi namun pesoalaanya proses itu bukan seperti yang mereka bayangkan.

Reformasi birokrasi yang terjadi justru melahirkan kekacauan di dalam jenjang atau tradisi kepangkatan birokrasi kepegawaian negeri sipil. Hal itu itu disebabkan antara lain karena pergantian pejabat-pejabat di dalam departemen-departemen berubah sesuai dengan penunjukan kepentingan politik menteri-mentrinya yang ditunjuk presiden.

Di jaman Orde Baru, mayoritas menteri-mentri yang dipilih adalah berasal dari satu partai yaitu Golkar. Hubungan antara kedudukan di Golkar, KORPRI dan

posisi di dalam Departemen hampir tidak ada bedanya. Ketua KORPRI di dalam sebuah departemen pada umumnya adalah eselon tertinggi satu tingkat di bawah menteri atau mentri itu sendiri. Bila ia menduduki sebagai pejabat tertinggi di dalam departement dan juga KORPRI, pada umumnya mereka juga menduduki posisi tertinggi didalam GOLKAR. Struktur seperti ini telah berjalan puluhan tahun dan ketika rejim Orde Baru runtuh dan digantikan dengan demokrasi parlementarian, struktur yang mapan ini pun ikut terkoyak-koyak.

Setelah gerakan reformasi, sebagian besar para Pejabat atau menteri-mentri yang ditunjuk secara politik untuk memimpin sebuah departemen bukan orang-orang yang berpengalaman di dalam birokrasi. Mereka membutuhkan "petunjuk" dari birokrat di dalam departemen itu agar tidak tersesat dalam keruwetan protokoler dan SOP. Di sisi lain, jabatan sebagai menteri juga dianggap sebagai sebagai mesin uang yang dibutuhkan oleh partai di mana menteri itu berasal. Ketergantungan ini yang menyebabkan para birokrat berupaya menolong pejabat bersangkutan dan biasanya birokrat itu memperoleh kenaikan kedudukan atas usahanya membantu kepentingannya.

Perlombaan saling mendekatkan diri kepada menteri-mentri itu yang pada akhirnya m erubah kemapanan yang telah dirasakan puluhan tahun tersebut. Seseorang dapat melewati satu atau dua tahap jenjang karir dalam waktu yang cepat selama sang mentri menginginkannya. Sebagaian dari pegawai negeri sipil yang tidak setuju dengan proses itu mulai berpikir untuk mendirikan Serikat Pekerja. Salah satu organisasi yang sempat didirikan dan belum dideklrasikan adalah Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia. Namun sayangnya, proses pembentukan serikat ini tidak lagi terdengar.

Tantangan Serikat Pekerja sektor Publik

Secara lambat laun, pasar tenaga kerja di perusahaan-perusahaan BUMN pun disuntik dengan kebijakan Labor Market Flexibility. Proses privatisasi yang terjadi di perusahaan-perusahaan BUMN lewat berbagai macam cara dan metode yang berbeda-beda. Pada perusahaan air minum, privatisasi terjadi seiiring dengan proses otonomi daerah di mana perusahaan air minum berada di bawah tanggungajawab Pemerintah Daerah Setempat dan tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Ini juga terjadi di sektor telekomunikasi di mana bagian-bagian perusahaan mulai di outsourcing, mulai dari customer office hingga pemeliharaan jaringan. Di Perusahaan Listrik Negara, jumlah karyawan outsourcing dan kontrak sekitar 90 ribu orang sementara karyawan tetapnya hanya sekitar 48 ribu orang. Jumlah karyawan tetap ini semakin berkurang rata-rata 1000 pekerja pertahun karena sakit atau pensiun. Orang yang hilang itu tidak digantikan dengan pekerja tetap tetapi diganti pekerja kontrak atau outsourcing.

Struktur pekerja tetap di perusahaan-perusahaan publik akan hanya akan berada pada tingkat menengah atas yang membutuhkan ketrampilan dan pengalaman. Mereka akan bertindak sebagai supervisor atas operator-operator yang kebanyakan adalah pekerja-pekerja kontrak dari perusahaan-perusahaan outsourcing.

Struktur ini menjadi masalah dan salah satu faktor yang menyebabkan persatuan antara pekerja tetap dan kontrak sulit untuk dipertemukan. Pekerja tetap beranggapan bahwa para pekerja kontrak itu tidak berkerja dengan sungguh-sungguh untuk memberikan pelayanan. Mereka cenderung melakukan korupsi karena upah yang diterima oleh pekerja kontrak itu sangat kecil. Akibat-akibat dari korupsi

tersebut yang seringkali menyulitkan posisi pekerja tetap yang harus bertanggung jawab atas keseluruhan proses produksi dan pelayanan.

Sementara itu, definisi Core Business tidak pernah jelas. Definisi core business perusahaan publik semakin lama semakin kecil cakupannya dan kemudin digantikan dengan perusahaan-perusahaan outsourcing dengan pekerja-pekerja kontrak. Seringkali, perusahaan-perusahaan itu sendiri adalah bagian dari bisnis direksi perusahaan itu sendiri yang membuka peluang terjadi korupsi dan mengurangi pelayanan terhadap masyarakat.

Bagi serikat pekerja di sektor publik, perjuangan untuk melindungi diri mereka tidak lepas juga dari perjuangan untuk menolak privatisasi. Privatisasi sektor-sektor publik di beberapa negara telah menimbulakn korban dari sisi pekerja berupa PHK dan pengurangan kesejahteraan. Selain berdampak kepada pekerja, pelayanan terhadap masyarakat juga menjadi mahal dan berpotensial mengalami penurunan. Sebagai contoh, privitasasi perusahaan-perusahaan air minum di jakarta di mana operator air asing tidak dapat memenuhi janji mereka untuk menyediakan air bersih kepada masyarakat miskin.

Untuk pegawai negeri, Undang-undang 13 tahun 2003 tidak melarang pegawai negeri untuk mendirikan serikat kecuali menyebutkan bahwa akan dikeluarkan sebuah peraturan tersendiri yang mengatur pendirian dari pegawai negeri sipil. Sudah lima tahun berlalu, peraturan yang disyaratkan itu tidak pernah dibuat.

Untuk melindungi kepentingan mereka, pekerja di sektor publik sulit untuk menggunakan hak mogok mereka seperti halnya para pekerja di sektor non-publik. Undang-undang 13 tahun 2003, secara terang membatasi bahwa mogok dapat dipakai hanya untuk hal-hal yang berkaitan dengan isu normatif. Isu seperti penolakan penjualan asset-asset negara yang dianggap sebagai bagian dari proses privatisasi bukanlah isu normatif yang masuk dalam logika Undang-undang Ketenagakerjaan. Mengusung isu anti-privatisasi akan dikategorikan sebagai isu politik.

Meski demikian, ILO sendiri menganggap bahwa selama isu tersebut berkaitan dengan usaha pekeja untuk melindungi kepentingannya, seperti misalnya kenaikan garga bensin, inflasi, maka tidak boleh ada larangan yang dikenakan kepada pekerja yang melakukan pemogokan atas isu politik tersebut. Namun, terlepas dari itu semua, mogok memiliki nilai yang jauh lebih luas daripada sekedar hak. Mogok adalah senjata politik kelas pekerja dan politik kelas pekerja adalah mendirikan sebuah negara yang demokratis-kerakyatan.