

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENETAPAN UPAH BAGI PEKERJA SELAMA MASA COVID-19

Local Government Authority In Determining The Salary For Workers During The COVID-19 Period

Samun Ismaya

Fakultas Hukum Universitas Janabadra
Jalan Timoho II, Umbulharjo No. 40, Daerah Istimewa Yogyakarta
e-mail: samunismaya@gmail.com

Abstrak

Desentralisasi merupakan suatu pelimpahan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, oleh karena itu pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap segala sesuatu yang berkaitan terhadap otonominya. Pada masa pandemi COVID-19 merupakan suatu keadaan yang merubah perekonomian bangsa, yang mana sendi-sendi perekonomian menjadi lumpuh akibat tidak adanya aktifitas produksi. Dengan tidak adanya kegiatan disektor industri sudah barang tentu akan berdampak kepada seluruh tenaga kerja, sehingga tidak sedikit tenaga kerja yang dirumahkan atau dilakukan pengurangan upah. Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis mengenai kewenangan dari pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan terhadap upah pekerja selama masa pandemi COVID-19, sehingga dengan menganalisis dan mengetahui kendala yang dihadapi diharapkan dapat menemukan sebuah teori baru bagi hukum ketenagakerjaan dalam menangani masalah tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dimana pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori, konsep, asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan yakni dengan mempelajari bahan hukum-bahan hukum yang memiliki kolrelasi dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Kata Kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, Pengupahan, COVID-19

Abstract

Decentralization is a delegation of authority given by the central government to regional governments to manage their own households, therefore regional governments are responsible for everything related to their autonomy. During the COVID-19 pandemic, it was a situation that weakened the nation's economy, where the foundations of the economy became paralyzed due to the absence of production activities. The absence of activities in the industrial sector will of course

have an impact on the entire workforce, so that quite a few workers will be laid off or have their wages reduced. This research aims to understand and analyze the authority of local governments in making policies regarding workers' wages during the COVID-19 pandemic, so that by analyzing and knowing the obstacles it is hoped that we can find a new theory for employment law in dealing with this problem. This research was carried out using a normative juridical approach where the approach was based on the main legal material by examining theories, concepts, legal principles and statutory regulations related to this research. This approach is also known as the library research approach, namely by studying legal materials that have a correlation with the problems in this research.

Keywords: *Local, Government Authorities, Salary, COVID-19*

A. PENDAHULUAN

Tahun 2020 merupakan awal tahun yang mengakibatkan adanya perubahan dalam tatanan kehidupan manusia oleh karena peristiwa pandemi virus COVID-19 yang melanda hampir seluruh negara di belahan dunia ini. Perubahan tatanan itu juga berpengaruh terhadap pola hubungan antara buruh dengan majikan dalam konteks hubungan industrial. Akibat pandemi COVID-19 tercatat 7 Sektor Industri paling terdampak yaitu: *Garment/Tekstil* (1,9 Juta tenaga kerja terdampak), *Restoran dan Rumah Makan* (12 ribu tenaga kerja terdampak), *Industri Makanan dan Minuman, Transportasi* (459 ribu tenaga kerja terdampak), *Bisnis Penerbangan, Perhotelan dan Resto* (532 ribu tenaga kerja terdampak), *Konstruksi, Perdagangan barang dan jasa dan Manufaktur* (250 ribu tenaga kerja terdampak).

Adanya pandemi Virus COVID-19 tersebut membuat lumpuh hampir seluruh sendi perekonomian dan menurunkan daya beli masyarakat kehilangan penghasilan akibat terbatasnya aktivitas sosial ekonomi sebagai dampak kebijakan pemerintah tentang PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat). Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian RI dalam Siaran Pers (HM.4.6/187/SET.M.EKON.3/07/2021 tentang Penerapan PPKM untuk Mengendalikan Laju COVID-19 dan Menjaga Kehidupan Masyarakat tanggal 21 Juli 2021 menyatakan bahwa kebijakan PPKM merupakan sesuatu yang tidak

dapat dihindari guna menekan laju penularan COVID-19. Terkait dengan hal ini dikeluarkanlah Intruksi Mendagri No. 22 Tahun 2021 terkait pemberlakuan PPKM Level 4 untuk Kabupaten/Kota di Wilayah Jawa dan Bali serta Instruksi Mendagri No. 23 Tahun 2021 terkait Pemberlakuan PPKM Mikro (Level 4 dan Level 3 untuk Kabupaten/ Kota di Wilayah Luar Jawa dan Bali) yang berlaku sampai dengan 25 Juli 2021¹.

Pandemi COVID-19 yang terjadi membuat perekonomian bangsa Indonesia menurun khususnya sektor industri yang terkait dengan tenaga kerja, sebab disisi lain pekerja harus mendapatkan Haknya berupa upah yang sesuai tetapi disisi lain pengusaha harus menyelamatkan usahanya, hal demikian menjadi polemik pada aspek hukum ketenagakerjaan. Dengan demikian dibutuhkan suatu kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah demi meyelamatkan perekonomian bangsa dengan memberikan suatu produk kebijakan yang dapat menjadikan solusi terhadap polemik yang terjadi didalam aspek pengupahan ketenagakerjaan pada masa pandemi. Dalam pemberian kebijakan, pemerintah pusat harus saling bersinergi dengan pemerintah daerah guna menghasilkan suatu produk kebijakan demi menyelamatkan perekonomian selama masa pandemi COVID-19.

Penyelamatan perekonomian bangsa pada sektor tenaga kerja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus dapat membuat kebijakan untuk menghindari kekosongan hukum agar tidak terjadi penurunan kesejahteraan rakyat Indonesia, sebab dengan rendahnya perekeonomian akan berdampak keberbagai aspek dalam bernegara dan tidak menutup kemungkinan akan meningkatnya angka kriminalitas akibat pemotongan upah pekerja oleh pengusaha. Bertitik tolak pada uraian singkat tersebut, penulis

¹ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "Penerapan PPKM Untuk Mengendalikan Laju COVID-19 dan Menjaga Kehidupan Masyarakat" <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/3159/penerapan-ppkm-untuk-mengendalikan-laju-covid-19-dan-menjaga-kehidupan-masyarakat>, diakses tanggal 28 Juli 2021.

mengambil judul penelitian **“Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Upah Bagi Pekerja Selama Masa COVID-19”**

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif karena obyek penelitian berkenaan dengan persoalan nilai yang berkenaan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengambilan kebijakan pengupahan pada masa Pandemi COVID-19 yaitu Teori Kewenangan dan Teori Pengupahan.

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan metode pendekatan yuridis normatif yang merujuk kepada permasalahan yang dikaji serta objek penelitian yakni mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan besaran upah pekerja selama masa pandemi yang dikaji dengan bahan kepustakaan. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori, konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

Sehubungan dengan penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan Analitis (*Analytical Approach*) dan pendekatan kasus (*Case approach*). Pendekatan Perundang - Undangan (*statute approach*) dilakukan untuk meneliti aturan yang penormaanannya justru kondusif untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan yuridis mengenai keputusan atau peraturan pemerintah daerah dalam memutuskan upah yang seharusnya diterima. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*) dilakukan dengan menganalisis terhadap bahan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang- undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik maupun dalam putusan-putusan hukum yang berkaitan dengan permasalahan

kewenangan pemerintah daerah pada aspek penentuan upah pekerja. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan mempelajari penerapan norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum.

C. PEMBAHASAN

1. Konsep Kebijakan

Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari *“Policy”* dalam bahasa Inggris yang dimaknai sebagai tindakan yang mencakup aturan-aturan yang terdapat di dalam suatu kebijaksanaan. Sedangkan kebijaksanaan merupakan pemikiran/pertimbangan yang mendalam untuk menjadi dasar (landasan) bagi perumusan kebijakan. Kebijakan merupakan seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan.

Keban² mendefinisikan kebijaksanaan sebagai suatu putusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti dalam situasi darurat.

Untuk memahami apa pengertian kebijakan maka dikemukakan beberapa definisi kebijakan dari para ahli sebagai berikut:

- a. Muhadjir mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar, kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijaksanaan substantif³.
- b. Lasswel dan Kaplan mendefinisikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai dan tindakan yang terarah;

² Y. T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, (Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2008).

³ Noeng H, Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Pesearch*, (Yogyakarta: Rake Sakarin, 2003), 90.

- c. Friederich mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu
- d. Anderson⁴ mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu
- e. Mac Rae dan Wilde mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.

Adapun terkait definisi kebijakan Pemerintah, terdapat sejumlah pendapat ahli yakni sebagai berikut :

- a. Young dan Quinn mendefinisikan sebagai tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya
- b. Anderson mendefinisikan sebagai kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah (lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif).
- c. David Eston mendefinisikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.
- d. BRS Parker mendefinisikan sebagai tujuan tertentu atau serangkaian tindakan tertentu yang dilaksanakan oleh pemerintah pada waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau respon terhadap suatu keadaan kritis. Kebijakan pemerintah mempunyai ukuran (asas) tertentu, waktu tertentu untuk menjawab atau memecahkan masalah atas keadaan kritis yang dihadapi masyarakat.

⁴ Anderson, James, *Public Policy Making*, (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), 3-4.

Dari definisi tersebut maka kebijakan pemerintah memiliki implikasi sebagai berikut:

- a. Kebijakan pemerintah berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah (berupa program, nilai, taktik dan strategi);
- b. Tindakan pemerintah dialokasikan kepada anggota masyarakat sehingga bersifat mengikat;
- c. Tindakan-tindakan pemerintah diambil dalam memecahkan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat;
- d. Tindakan pemerintah selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan masyarakat/publik;

Tindakan pemerintah berasal dari badan pemerintah seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang memiliki kewenangan politik, hukum dan finansial untuk melaksanakannya.

NASPAA (*National Association of Schools of Public Affair and Administration*) merumuskan ruang lingkup kebijakan pemerintah yang meliputi:⁵

- a. Suatu proses memformulasikan, melaksanakan dan mengawasi kebijakan;
- b. Suatu strategi untuk mengoptimalkan dan memilih alternatif;
- c. Memerlukan kecakapan-kecakapan untuk menganalisis sosio ekonomi, diagnosa politik, identifikasi isu, dan evaluasi program;
- d. Mempunyai pengetahuan dan komitmen terhadap nilai kepentingan masyarakat (*public interest*), Pengetahuan dan komitmen sebagai alat analisa yang tajam dengan dukungan data mengenai luasnya pilihan masyarakat umum (*public choise*).

Mifta Thoha⁶ mengemukakan ruang lingkup kebijakan pemerintah meliputi;

⁵ Buku Ajar Bagi Mahasiswa, *Pengertian Kebijakan Pemerintah*, Prodi Ilmu Pemerintahan, Universitas Patimura, Ambon, halaman 7.

- a. Adanya partisipasi masyarakat (*public participation*) sangat penting dalam memberikan masukan-masukan pemikiran bagi pemerintah (pembuat kebijakan) untuk bersama-sama memikirkan alternatif-alternatif guna mendapatkan cara-cara terbaik bagi pemecahan masalah dengan menetapkan kebijakan tertentu.
- b. Adanya kerangka kerja policy (*policy framework*) Kerangka kebijakan merupakan batas kajian yang mengkonstruksikan semua faktor potensial yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan pemerintah, meliputi: Apakah tujuan yang ingin dicapai dan kebijakan yang akan dibuat?
 - 1) Bagaimana dan apakah nilai-nilai yang perlu dipertimbangkan dalam kebijakan pemerintah?
 - 2) Apakah sumber-sumber yang mendukung kebijakan tersedia dan dapat dimanfaatkan?
 - 3) Siapakah pelaku yang terlibat dalam kebijakan pemerintah dan apakah mereka mampu dalam melaksanakannya?
- c. Adanya strategi studi kebijakan pada akhir ini mulai memperhatikan atau memperhitungkan kompleksitas dan relatifitas faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah.
- d. Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat (*public interest*) Suatu persoalan merupakan cerminan kepentingan masyarakat jika mempunyai pengaruh yang luas dan diangkat kepermukaan pentas masyarakat.
- e. Adanya pelembagaan lebih lanjut dan kemampuan kebijakan pemerintah.
- f. Kebijakan pemerintah dapat diterapkan secara baik ditentukan oleh adanya lembaga riset mengenai kebijakan pemerintah yang bersifat independen.

⁶ M Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: CV. Rajawali,1984).

2. Kebijakan Penentuan Upah Pada Masa Pandemi COVID-19

Kebijakan pemerintah terkait dengan penentuan upah pada masa Pandemi Covid-19 bisa dianalisa dengan menggunakan parameter yang memiliki implikasi sebagai berikut:

Kebijakan pemerintah berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah (berupa program, nilai, taktik dan strategi), di mana Dasar konstitusional kebijakan Pemerintah yang berupa tindakan-tindakan yuridis di bidang Pengupahan ialah Pasal 7 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Adapun dasar hukum penentuan upah minimum diatur dalam Ketentuan Pasal 88 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang mengatur bahwa Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ayat (2) menentukan Untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh.

Selanjutnya diperkuat lagi dengan ketentuan Pasal 88 A ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyatakan bahwa “Hak buruh atas upah yang timbul saat terjalin hubungan kerja antara buruh dengan pengusaha/perusahaan dan berakhir saat terjadi putusanya hubungan kerja. Oleh karena itu kemudian Pemerintah membuat kebijakan dengan menetapkan upah minimum yang didasarkan pada kebutuhan hidup layak dan produktifitas serta pertumbuhan ekonomi.

Pasal 88 UUCK ayat (2) menentukan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan pengupahan sebagai salah satu upaya mewujudkan hak pekerja/buruh atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ayat (3) menentukan bahwa Kebijakan pengupahan tersebut meliputi: upah minimum;

struktur dan skala upah; upah kerja lembur; upah tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena alasan tertentu; bentuk dan cara pembayaran upah; hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah; dan upah sebagai dasar perhitungan atau pembayaran hak dan kewajiban lainnya. Ayat (4) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan pengupahan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pengaturan yang terkait dengan pengupahan yang diatur dalam UUCP antara lain:

- 1) Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan pengupahan sebagai salah satu upaya mewujudkan hak pekerja/ buruh atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ayat (3) menentukan bahwa Kebijakan pengupahan tersebut meliputi: upah minimum; struktur dan skala upah; upah kerja lembur; upah tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena alasan tertentu; bentuk dan cara pembayaran upah; hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah; dan upah sebagai dasar perhitungan atau pembayaran hak dan kewajiban lainnya. Ayat (4) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan pengupahan diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁷

Beberapa prinsip pengupahan yang diatur dalam UUCK Pasal 88A ialah:

- a) Hak pekerja/ buruh atas upah timbul pada saat terjadi hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha dan berakhir pada saat putusnya hubungan kerja.
- b) Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh upah yang sama untuk pekerjaan yang sama nilainya.
- c) Pengusaha wajib membayar upah kepada pekerja sesuai dengan kesepakatan.

⁷ Pasal 88 UUCK.

- d) Pengaturan pengupahan yang ditetapkan atas kesepakatan antara pengusaha dan pekerja/buruh atau serikat pekerja/buruh tidak boleh lebih rendah dari ketentuan pengupahan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
 - e) Dalam hal kesepakatan pengupahan lebih rendah atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesepakatan tersebut batal demi hukum dan pengaturan pengupahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pengusaha yang karena kesengajaan atau kelalaian mengakibatkan keterlambatan pembayaran upah, dikenakan denda sesuai dengan presentase tertentu dari upah pekerja/buruh. Berkaitan dengan kewenangan daerah maka Gubernur diberi kewenangan sebagai berikut:⁸
- a) Gubernur wajib menetapkan upah minimum provinsi.
 - b) Gubernur dapat menetapkan upah minimum kabupaten/kota dengan syarat tertentu.
 - c) Upah minimum ditetapkan berdasarkan kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan.
 - d) Syarat tertentu meliputi pertumbuhan ekonomi daerah atau inflasi pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Upah minimum kabupaten/kota harus lebih tinggi dari upah minimum provinsi. Ketentuan upah minimum dikecualikan bagi Usaha Mikro dan Kecil.⁹ Upah pada usaha mikro dan kecil ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dan pekerja/buruh di perusahaan. Kesepakatan upah sekurang-kurangnya sebesar presentase tertentu dari rata-rata konsumsi masyarakat berdasarkan data yang bersumber dari lembaga yang berwenang di bidang statistik. Pengusaha wajib menyusun dan menerapkan struktur dan skala Upah

⁸ Pasal 88 C UUCK.

⁹ Pasal 90 B UUCK.

di Perusahaan dengan memperhatikan kemampuan Perusahaan dan produktivitas.¹⁰

Upah minimum merupakan Upah bulanan terendah yaitu: (a) Upah tanpa tunjangan; atau (b) Upah pokok dan tunjangan tetap. Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum.¹¹ Upah minimum terdiri dari upah minimum provinsi dan upah minimum kabupaten/kota dengan syarat tertentu. Upah minimum ini ditetapkan berdasarkan kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan. Syarat tertentu meliputi pertumbuhan ekonomi daerah atau inflasi pada kabupaten/kota yang bersangkutan. Kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan meliputi: peritas daya beli; tingkat penyerapan tenaga kerja; dan median upah yang bersumber dari lembaga yang berwenang di bidang statistik.¹²

Gubernur wajib menetapkan Upah Minimum Provinsi setiap tahun. Penyesuaian nilai upah minimum provinsi dilakukan sesuai dengan tahapan perhitungan sebagaimana diatur dalam Pasal 26.¹³ Gubernur dapat menetapkan Upah Minimum Kabupaten/Kota dengan syarat tertentu. Rata-rata pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota yang bersangkutan selama 3 (tiga) tahun terakhir dari data yang tersedia pada periode yang sama, lebih tinggi dibandingkan rata-rata pertumbuhan ekonomi provinsi.¹⁴

Kebijakan pemerintah berkenaan dengan pengupahan pada masa Pandemi *Covid-19* dari sisi yuridis normatif berupa tindakan pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan RI Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Pengupahan Pada Industri Padat Karya Tertentu Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Dasar pertimbangan dikeluarkannya peraturan menteri ini ialah bahwa pandemi *Covid-19* berdampak

¹⁰ Pasal 21 UUCK.

¹¹ Pasal 23 UUCK.

¹² Pasal 25 UUCK.

¹³ Pasal 27 UUCK.

¹⁴ Pasal 30 UUCK.

pada pertumbuhan ekonomi dan kemampuan perusahaan industri padat karya tertentu dalam memenuhi hak pekerja/buruh termasuk membayar upah serta kelangsungan bekerja pekerja/buruh; dalam menjaga pemenuhan hak upah pekerja/buruh dan kelangsungan bekerja serta kelangsungan usaha pada industri padat karya.

Tujuan peraturan menteri ini ialah bertujuan untuk memberikan perlindungan dan mempertahankan kelangsungan bekerja bagi Pekerja/Buruh serta menjaga kelangsungan usaha industri padat karya tertentu selama pemulihan ekonomi nasional pada masa pandemi *covid-19*.

Industri padat karya dalam peraturan menteri ini memiliki karakteristik yaitu: pekerja/buruh paling sedikit 200 (dua ratus) orang; dan presentasi biaya tenaga kerja dalam biaya produksi paling sedikit sebesar 15% (lima belas persen). Industri ini meliputi industri: makanan, minuman dan tembakau; tekstil dan pakaian jadi; kulit dan barang kulit; alas kaki; mainan anak; dan furnitur.

Pemerintah menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan pengupahan pada industri padat karya tertentu dalam masa pandemi *Covid-19* dengan memperhatikan kondisi ekonomi nasional dan produktivitas serta mewujudkan perlindungan pekerja/buruh dan kelangsungan usaha. Ruang lingkup pelaksanaan pengupahan pada industri padat karya tertentu pada masa pandemi *covid-19* meliputi perusahaan yang terdampak pandemi *Covid-19* penyesuaian besaran dan cara pembayaran upah dan mekanisme kesepakatan.

Perusahaan yang terdampak pandemi *Covid-19* merupakan perusahaan industri padat karya tertentu yang melakukan pembatasan kegiatan usaha akibat kebijakan pemerintah dalam upaya pencegahan dan penanggulangan pandemi *Covid-19*. Pembatasan kegiatan usaha mengakibatkan sebagian atau seluruh pekerja/buruh tidak masuk bekerja dan mempengaruhi kemampuan perusahaan dalam membayar upah.

Bagi perusahaan industri padat karya tertentu yang terdampak Pandemi Covid-19 dapat melakukan penyesuaian besaran dan cara pembayaran upah pekerja/buruh. Penyesuaian dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh. Kesepakatan pengusaha dan pekerja/buruh dilakukan secara musyawarah yang dilandasi kekeluargaan, transparansi, dan iktikad baik. Kesepakatan ini dibuat secara tertulis yang memuat besaran upah cara pembayaran upah dan jangka waktu berlakunya kesepakatan paling lama tanggal 31 Desember 2021. Kesepakatan tersebut kemudian disampaikan kepada pekerja/buruh.

Besaran upah dalam peraturan menteri ini tidak berlaku sebagai dasar perhitungan iuran dan manfaat jaminan sosial, kompensasi pemutusan hubungan kerja, dan hak-hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Upah yang digunakan sebagai dasar perhitungan hak-hak pekerja/buruh menggunakan nilai upah sebelum peyesuaian upah berdasarkan kesepakatan.

- a) Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyaluran Bantuan Pemerintah di Kementerian Ketenagakerjaan Tahun Anggaran 2021.
- b) Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah Bagi Pekerja/Buruh Dalam Penanganan Dampak *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.
- c) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah Bagi Pekerja/Buruh Dalam Penanganan Dampak *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Selain itu pemerintah mengeluarkan kebijakan bantuan subsidi gaji/upah dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2021 tentang

Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah Bagi Pekerja/Buruh Dalam Penanganan Dampak *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*). Sedangkan syarat pekerja/buruh untuk mendapatkan bantuan subsidi gaji ialah:

- 1) Warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan kepemilikan nomor induk kependudukan;
 - 2) Peserta aktif program jaminan sosial ketenagakerjaan BPJS sampai dengan bulan Juni 2021;
 - 3) Mempunyai gaji/upah paling banyak sebesar Rp. 3.500.000,00 (tiga juta lima ratus ribu rupiah);
 - 4) Bekerja di wilayah pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat level 3 (tiga) dan level 4 (empat) yang ditetapkan oleh pemerintah;
 - 5) Diutamakan yang bekerja pada sektor usaha industri barang konsumsi, transportasi, aneka industri, properti dan *real estate*, perdagangan dan jasa kecuali jasa pendidikan dan kesehatan, sesuai dengan klasifikasi data sektoral di BPJS Ketenagakerjaan.
 - 6) Pemberian bantuan pemerintah ini diprioritaskan bagi Pekerja/Buruh yang belum menerima program kartu pekerja, program keluarga harapan, atau program bantuan produktif usaha mikro.
- d) Peraturan Menteri Nomor 10 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Tugas Pembantuan Kementerian Ketenagakerjaan Tahun Anggaran 2020.
- e) Keputusan Menteri Nomor 318 Tahun 2020 tentang Satuan Tugas Pencegahan dan Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* (*Covid-19*) di Kementerian Ketenagakerjaan.
- f) Kepmen No. 312 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan Keberlangsungan Usaha Dalam Menghadapi Pandemi Penyakit.

g) Surat Edaran Menaker No. M/3/HK/04/III/2020 mengenai Perlindungan Buruh dan Kelangsungan Usaha dalam Rangka Pencegahan *Covid-19* diharapkan dapat membantu memberikan perlindungan dan kelangsungan bekerja bagi pekerja/buruh serta menjaga kelangsungan usaha.

Surat edaran ini menjadi pedoman bagi perusahaam dalam pemberian tunjangan terhadap pekerja/buruh yang dirumahkan untuk mencegah penyebaran virus agar tidak meluas. Dalam Surat Edaran ini diatur perlindungan pengupahan bagi pekerja/buruh sebagai berikut: (1) Bagi pekerja/buruh yang dikatagorikan sebagai Orang Dalam Pemantauan (ODP) *Covid-19* berdasarkan keterangan dokter sehingga tidak dapat masuk kerja paling lama 14 hari atau sesuai standar Kementerian Kesehatan, maka upahnya dibayarkan secara penuh; (2) Bagi pekerja/buruh yang dikatagorikan kasus suspek *COVID-19* dan dikarantina/diisolasi menurut keterangan dokter, maka upahnya dibayarkan secara penuh selama menjalani masa karantina/isolasi; (3) Bagi pekerja/buruh yang tidak masuk kerja karena sakit *COVID-19* dan dibuktikan dengan keterangan dokter, maka upahnya dibayarkan sesuai peraturan perundang-undangan; (4) Bagi perusahaan yang melakukan pembatasan kegiatan usaha akibat kebijakan pemerintah di daerah masing-masing guna pencegahan dan penanggulangan *COVID-19*, sehingga menyebabkan sebagian atau seluruh pekerja/buruhnya tidak masuk kerja, dengan mempertimbangkan kelangsungan usaha maka perubahan besaran maupun cara pembayaran upah pekerja/buruh dilakukan sesuai dengan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh.

Untuk menghindari PHK, pengusaha dapat melakukan perubahan besaran maupun cara pembayaran upah pekerja/buruh yang dirumahkan sementara akibat wabah *COVID-19* yang didasarkan pada kesepakatan para pihak. Jika pengusaha tidak mampu membayar upah sesuai dengan upah minimum sebagai dampak dari *Covid-19*, pengusaha dapat melakukan penagguhan pembayaran upah dengan terlebih dahulu elakukan perundingan dengan

pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh terkait penagguhan pembayaran upah tersebut. penagguhan pembayaran upah minimum oleh pengusaha kepada serikat pekerja/buruh tidak serta merta menghilangkan kewajiban pengusaha untuk membayar selisih upah minimum selama masa penagguhan.

Berdasarkan aturan tersebut maka bisa dimaknai bahwa pemutusan hubungan kerja yang megakibatkan pekerja/buruh kehilangan pendapatan berupa upah tidak dianjurkan, sehingga diupayakan alternative untuk tetap mempekerjakan pekerja/buruh dan mempertahankan kegiatan usahanya. Peraturan ini merupakan peraturan yang selaras dengan ketentuan Pasal 151 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menegaskan bahwa “Pengusaha, pekerja/buruh, serikat pekerja/serikat buruh, dan pemerintah, dengan segala upaya harus mengusahakan agar jangan terjadi pemutusan hubungan kerja”.

h) Surat Edaran Menteri Nomor SE-05/M/BW1998 tentang Upah Pekerja yang Dirumahkan Bukan ke Arah Pemutusan Hubungan Kerja, yang memperbolehkan untuk merumahkan pekerja sementara sesuai ketentuan sebagai berikut:

- a. Apabila dalam pembayaran upah pekerja, pengusaha tidak membayarkan secara penuh, maka perundingan dengan serikat pekerja dan/atau para pekerja mengenai besar upah selama dirumahkan dan durasi dirumahkan;
- b. Apabila tidak tercapai kesepakatan dalam perundingan melalui jasa pegawai perantara maka surat anjuran akan dikeluarkan. Jika anjuran tersebut ditolak oleh kedua atau salah satu pihak maka masalahnya dapat dilimpahkan ke P4 Pusat atau P4 Daerah untuk PHK Massal;

Tindakan merumahkan pekerja/buruh yang dilakukan perusahaan sebagai tindakan yang diperbolehkan, dengan syarat:

- a. Pengusaha harus tetap membayarkan tunjangan sepenuhnya, berupa tunjangan pokok dan tunjangan tetap selama pekerja dirumahkan, kecuali telah diatur lain dalam Perjanjian Kerja, Peraturan Perusahaan atau Perjanjian Kerja Bersama;
 - b. Jika pengusaha tidak dapat membayar tunjangan pekerja sepenuhnya, pengusaha harus merundingkan hal tersebut dengan serikat pekerja atau perwakilan pekerja mengenai jumlah upah selama dirumahkan serta jangka waktu lamanya pekerja dirumahkan.
1. Surat Edaran Menteri Nomor M/9/HK.04/VII/2021 tentang Optimalisasi Penerapan Protokol Kesehatan di Tempat Kerja dan Penyediaan Perlengkapan serta Sarana Kesehatan bagi Pekerja/Buruh oleh Perusahaan selama Pandemi *Corona Virus Disease (Covid-19)*.
 2. Surat Edaran Menteri Nomor M/11/HK.04/X/2020 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2021 Pada *Covid-19*.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan No: M/11/HK.04/X/2020 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2021 Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*) maka dalam rangka memberikan perlindungan dan kelangsungan bekerja bagi pekerja/buruh serta menjaga kelangsungan usaha, perlu dilakukan penyesuaian terhadap penetapan upah minimum pada situasi pemulihan ekonomi di masa *Covid-19*.

Penetapan upah minimum Tahun 2021 mempertimbangkan kondisi perekonomian Indonesia pada masa pandemi *Covid-19* dan perlunya pemulihan ekonomi nasional maka diminta kepada Gubernur untuk:

1. Melakukan penyesuaian penetapan nilai Upah Minimum Tahun 2021 sama dengan Nilai Upah Minimum Tahun 2020;
2. Melaksanakan penetapan Upah Minimum setelah Tahun 2021 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Menetapkan dan mengumumkan Upah Minimum Provinsi Tahun 2021.

3. Surat Edaran Menteri Nomor M/8/HK.04/V/2020 tentang Perlindungan Pekerja/Buruh dalam Program Jaminan Kecelakaan Kerja pada Kasus Penyakit Akibat Kerja karena *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.
4. Surat Edaran Menteri Nomor M/7/AS.02.02/V/2020 tentang Rencana Keberlangsungan Usaha dalam Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*) dan Protokol Pencegahan *Covid-19* di Perusahaan.
5. Pandemi *Covid-19* mengakibatkan sebagian besar pengusaha untuk menghentikan atau mengurangi kegiatan usahanya. Hal ini akan menyebabkan pengurangan volume pekerjaan, pekerja harus bekerja di rumah (*Work From Home*) atau bahkan tidak bekerja sama sekali (pemutusan hubungan kerja). Pemutusan hubungan kerja bagi pemerintah merupakan penyebab meningkatnya pengangguran yang akan mengakibatkan persoalan-persoalan keresahan sosial.¹⁵

1. Tindakan-tindakan pemerintah dialokasikan kepada anggota masyarakat sehingga bersifat mengikat;

Tindakan pemerintah yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan Pandemi *Covid-19* khususnya yang berhubungan dengan dunia kerja berlaku bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan hubungan industrial yaitu pihak pengusaha dan pekerja/buruh. Kebijakan ini diambil dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada kepentingan-kepentingan pihak pengusaha dan pekerja/buruh agar tidak ada pihak yang dirugikan dalam situasi yang tidak kondusif untuk menjalankan aktifitas kerja.

Secara normatif, seharusnya pihak pengusaha dan pekerja/buruh mengikuti ketentuan yang dibuat oleh pemerintah (pemerintah pusat maupun pemerintah daerah) yang mengatur secara khusus hubungan kerja di masa

¹⁵ Aloysuis Uwiyono, *Pemutusan Hubungan Kerja Sepihak Akibat Pandemi COVID-19*, Seminar Online, Kepri Lawyer Club Indonesia, 5 Mei 2020, Jakarta.

pandemic covid-19. Tetapi dalam prakteknya banyak pengusaha yang tidak mengikuti aturan yang telah diberikan sesuai Surat Edaran Menteri maupun UU Ketenagakerjaan khususnya terkait dengan pengupahan. Pengusaha memberlakukan suatu perubahan peraturan perusahaan secara sepihak tanpa melibatkan pekerja.

Berdasarkan SE Kemenaker No. 3 Tahun 2020 tentang Skema Perlindungan Upah memberikan himbauan kepada para Gubernur atau Kepala Daerah untuk melakukan perlindungan terkait pengupahan bagi pekerja/buruh terkait pandemi *COVID-19*. Ketentuan ini memberikan kewajiban kepada pengusaha untuk memberikan hak-hak pekerja/buruh berupa tunjangan sepenuhnya, yaitu kepada:

- a. Tenaga kerja berstatus Orang Dalam Pemantauan (ODP) didasarkan keterangan resmi dokter;
- b. Tenaga kerja berstatus penderita *Covid-19* yang dikarantina berdasarkan surat keterangan dokter;
- c. Tenaga kerja penderita *Covid-19* yang tidak dapat berkerja berdasarkan bukti surat keterangan dokter;
- d. Pekerja yang diliburkan akibat perusahaan melakukan pembatasan sosial untuk pencegahan *Covid-19* diberikan tunjangan berdasarkan kesepakatan pengusaha dengan pekerja.

Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)¹⁶ berpendapat bahwa pekerja/buruh yang dirumahkan seharusnya tetap mendapatkan upah dalam kondisi pandemi oleh karena dampak dari pandemi telah memperburuk kondisi ekonomi. Upah tetap harus diberikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan dibayarkan secara penuh jika pekerja/buruh melakukan pekerjaan yang telah diperjanjikan dan apabila pengusaha tidak memberikan pekerjaan

¹⁶ Dhitania Annisa, Andriyanto Adhi Nugroho, “Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Yang Dirumahkan Terkait Renumerasi Dalam Masa Pandemi Covid-19”, *Jurnal Justitia (Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora)* 8, no. 4 (2021), 663.

karena kesalahannya sendiri atau halangan yang seharusnya dapat dihindari oleh pengusaha.

Pada dasarnya kebijakan pemerintah berkaitan dengan pengupahan di masa Pandemi *Covid-19* mengikat kepada semua pihak khususnya mengikat para pengusaha untuk tetap menjalankan kewajibannya.

Walaupun bersifat mengikat, kebijakan pengupahan pada masa pandemic sulit dilaksanakan oleh pengusaha yang disertai dengan berbagai alasan terutama terkait dengan persoalan keuangan perusahaan yang berakibat pada kesulitan untuk memberikan *renumerasi* bagi pekerja/buruh. Dari sisi yuridis maka tindakan pengusaha tersebut merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku dan bisa menimbulkan perselisihan hubungan industrial.

Penangguhan pembayaran upah dilakukan dengan alasan kondisi perekonomian dan keuangan perusahaan wajib dibuktikan dengan melampirkan Laporan Keuangan Perusahaan dan memberikan pengajuan upaya penangguhan upah kepada Gubernur. Jika permohonan tersebut dikabulkan maka Gubernur akan mengeluarkan penetapan dalam bentuk Keputusan Gubernur. Tindakan pemerintah berasal dari badan pemerintah seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang memiliki kewenangan politik, hukum dan finansial untuk melaksanakannya;

Upaya memberikan jaminan kepastian hukum maka kebijakan-kebijakan pemerintah terkait dengan pengupahan pada masa Pandemi *Covid-19* harus dituangkan dalam produk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang untuk itu. Lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan ialah lembaga negara dalam hal ini Pemerintah (*Eksekutif*) dan lembaga perwakilan rakyat (*Legislatif*). Secara yuridis konstitusional lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pada dasarnya

diberikan kewenangan untuk melakukan pembentukan hukum positif baik dalam situasi normal maupun dalam situasi darurat.

Bentuk kebijakan pemerintah dalam menghadapi situasi darurat (Pandemi *Covid-19*) ialah dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus oleh karena kondisi darurat ini belum diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang ada khususnya dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan maupun dalam UUCK. Situasi kedaruratan inilah yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah (eksekutif) untuk mengeluarkan produk hukum baik dalam bentuk Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaannya sampai peraturan daerah.

2. Tindakan pemerintah diambil dalam memecahkan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat;

Pandemi *Covid-19* merupakan kejadian global yang melanda hampir seluruh negara di dunia. COVID-19 tidak hanya berdampak pada kedaruratan sektor kesehatan saja, melainkan juga kedaruratan psikologis, sosial termasuk kedaruratan ekonomi.¹⁷ Akibat pandemi ini mempengaruhi kemampuan pihak-pihak yang terlibat dalam hubungan industrial (pemerintah, pengusaha dan pekerja) untuk memenuhi hak dan kewajibannya.

Peraturan perundangan yang mengatur hubungan kerja seperti UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan UUCK tidak ada pengaturan yang jelas berkaitan dengan pola hubungan kerja pada masa pandemi *Covid-19*. Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan yang khusus dengan berdasarkan situasi darurat terkait dengan kebijakan pengupahan pada masa Pandemi-*Covid 19* yang bisa dipergunakan sebagai dasar hukum untuk memberikan solusi dari akibat atau dampak pandemi tersebut.

¹⁷ Farina Gandryani & Fikri Hadi, "Kedudukan Diplomasi Parlemen Dalam Rangka Pemulihan Ekonomi Nasional Pasca COVID-19 Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum* 6, no. 1 (2021), 39.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, kondisi pandemi *Covid-19* telah memenuhi parameter sebagai kegentingan yang memaksa dalam rangka penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, antara lain:¹⁸

1. Karena adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya Undang-Undang yang berlaku saat ini;

Kondisi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedural biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu mendapatkan kepastian untuk penyelesaiannya. Kekosongan hukum tersebut banyak terjadi terhadap peraturan teknis pelaksanaan UU yang terkait dengan penanganan COVID-19 seperti teknis UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan yang seharusnya bisa menjadi solusi yuridis dalam penanganan COVID-19.¹⁹

Pandemi berdampak pula pada aspek ekonomi, khususnya ketenagakerjaan. Banyak perusahaan pada masa Pandemi *Covid-19* membuat kebijakan dan kesepakatan dengan pekerja/buruh seperti pemutusan hubungan kerja, pekerja/buruh dirumahkan, bekerja shif dan pengurangan upah yang mengakibatkan penurunan kesejahteraan para pekerja/buruh.²⁰ Dampak pandemi *Covid-19* selain terjadi pemutusan hubungan kerja juga menimbulkan dampak lain yaitu berakhirnya sumber nafkah bagi pekerja/buruh dan

¹⁸ Jimly Assiddiqie, *“Problematika Perpu Covid-19, Seminar Nasional Online”*, dalam Kanyaka Prajnaparamitha & Mahendra Ridwanul Ghoni, *“Perlindungan Status Kerja Dan Pengupahan Tenaga Kerja Dalam Situasi Pandemi Covid-19 Berdasarkan Perspektif Pembaharuan Hukum”* *Administrative Law & Governance Journal* 3, Issue 2, (June 2020), 316.

¹⁹ Fikri Hadi, Farina Gandryani, *“Kegagalan Peraturan Penanganan Covid-19 Di Indonesia”* *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022).

²⁰ Siti Romlah, *“Covid-19 Dan Dampaknya Terhadap Buruh Di Indonesia”*, *Buletin Hukum Dan Keadilan*, 2020.

keluarganya. Pemutusan Hubungan Kerja maupun pengurangan/pembatasan kerja merupakan awal dari hilangnya sumber pendapatan/penghasilan bagi pekerja/buruh. Dalam beberapa kasus perusahaan merasa tidak sanggup membayar upah pekerja/buruh dalam situasi darurat akibat pembatasan aktivitas di dunia ketenagakerjaan dan bisnis yang memberikan dampak pada menurunnya omzet atau penghasilan perusahaan.²¹

Untuk menanggulangi dan menghadapi krisis akibat pandemi *covid-19*, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Desease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.²²

3. Tindakan-tindakan pemerintah mempunyai tujuan tertentu.

Tujuan tindakan pemerintah dengan mengeluarkan berbagai peraturan perundangan di bidang pengupahan ialah:

- a. Untuk meningkatkan derajat kesehatan dan keselamatan kerja dengan mencegah kecelakaan dan penyakit terkait pengendalian bahaya di tempat kerja serta memberikan jaminan keselamatan;
- b. Untuk pencegahan penyebaran virus agar tidak meluas sehingga mengakibatkan *pandemic* yang terjadi secara global yang dapat mengganggu aktivitas dunia kerja sehingga menimbulkan kerugian ekonomi baik bagi pengusaha maupun bagi pekerja/buruh;
- c. Untuk memberikan perlindungan kepada hak pekerja sebagai imbalan atas hasil kerja pekerja/buruh yang berupa upah dengan cara

²¹ Krisgawati, V., & Antari, P. E. D., *Sosialisasi Hak Tenaga Kerja Yang Dirumahkan Akibat Pandemi Covid-19 Di PT. Global Retalindo Pratama*, 2020, halaman 18-25 dalam Ahmad Samudra & Nina Nurhasanah, “Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Yang Dirumahkan Dan Di-PHK Pada Masa Pandemi Covid-19”, *Lex Journalica* 18, no. 1 (2021), 87.

²² Fikri Hadi & Farina Gandryani, “Status Darurat Kesehatan Akibat Pandemi COVID-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia”, *Arena Hukum* 15, no. 3 (2022), 584.

mencegah pemutusan hubungan kerja akibat pekerja yang dirumahkan. Dalam PP No. 78 Tahun 2015 ditegaskan bahwa pengusaha wajib membayar upah jika tenaga kerja bersedia untuk melakukan pekerjaan yang telah diberikan perusahaan, namun perusahaan tidak mempekerjakan para tenaga kerja tersebut dengan alasan karena kesalahan perusahaan itu sendiri maupun terdapat hambatan yang seharusnya dapat dihindari oleh perusahaan;

Tindakan-tindakan pemerintah selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan masyarakat/publik.

3. Kebijakan Pengupahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Pada Masa Pandemi COVID-19

Sebagai upaya perlindungan terhadap pekerja/buruh terhadap kemungkinan kehilangan penghasilan dan kehilangan pekerjaan maka di DIY dikeluarkan kebijakan pemerintah Daerah dalam bentuk Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 340/KEP/2020 tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2021. Keputusan Gubernur ini ditetapkan berdasarkan Ketentuan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Gubernur DIY Nomor 74 Tahun 2016 tentang Upah Minimum, selain itu mengingat juga UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Diseases* 2019 (*Covid-19*) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Dalam Lampiran Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 340/KEP/2020 tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2021 ditentukan besaran Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2021 sebagai berikut:

No	Kabupaten/Kota	Upah Minimum Kabupaten/Kota
1.	Kota Yogyakarta	Rp. 2.069.530,00
2.	Kabupaten Sleman	Rp. 1.903.500,00
3.	Kabupaten Bantul	Rp. 1.842.460,00
4.	Kabupaten Kulon Progo	Rp. 1.805.000,00
5.	Kabupaten Gunungkidul	Rp. 1.770.000,00

Gambar I: Tabel Upah Minimum Kabupaten/ Kota

Keputusan Gubernur DIY ini merupakan keputusan untuk menaikkan upah di wilayah DIY, dimana jika dikaji dari Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/11/HK.04/2020 yang berisi himbauan kepada Para Gubernur di 34 Propinsi seluruh Indonesia untuk tidak menaikkan upah minimum provinsi (UMP) 2021 karena adanya pandemi *Virus Corona (Covid-19)* merupakan kontra kebijakan pemerintah pusat (Menaker). Kebijakan menurunkan dan menaikkan UMP merupakan kebijakan yang pro dan kontra dalam masa pandemi *Covid-19*, walaupun Pemerintah DIY tetap mengambil kebijakan untuk menaikkan UMP sementara di daerah lainnya tidak dinaikkan. Beberapa alasan tidak adanya kenaikan UMP ialah:²³ (1) kondisi ekonomi secara umum sedang tertekan akibat pandemi *Covid-19*; (2) kondisi perusahaan (industri) yang mengalami penurunan keuntungan karena dampak pandemi *Covid-19*; (3) pemerintah telah memberikan bantuan buruh yang berpenghasilan di bawah Rp. 5 juta per bulan berupa bantuan uang tunai.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan RI No. M/6/HIK.04/2021 tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Hari Raya

²³ Dewi Restu Mangeswuri, *Dampak Penetapan Upah Minimum Provinsi 2021 di Tengah Pandemi Covid-19*, Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis), Vol. XII, No. 21/I/Puslit/November/2020, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, halaman 21.

Keagamaan Tahun 2021, Walikota Yogyakarta, Haryadi Suyuti²⁴ menyatakan bahwa THR adalah hak pekerja yang wajib dibayarkan oleh perusahaan. THR bisa menjadi stimulus untuk meningkatkan konsumsi masyarakat yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Bagi perusahaan yang terdampak pandemi *Covid-19* sehingga belum mampu memberikan THR keagamaan Tahun 2021 dapat melakukan dialog dengan pekerja atau karyawan guna mencapai kesepakatan yang dilaksanakan secara kekeluargaan dan dengan iktikad baik. Tetapi perlu diingat bahwa kesepakatan tersebut tidak menghilangkan kewajiban pengusaha untuk membayar THR keagamaan kepada pekerja dengan besaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan pengupahan dalam perkembangan hukumnya menimbulkan permasalahan bagi beberapa provinsi dengan keluarnya UUCP yang memberikan pengaturan berbeda dengan kebijakan pengupahan dalam UUK. Beberapa perubahan kebijakan pengupahan dalam UUCP ialah:

1. Penghapusan ketentuan mengenai upah minimum Kabupaten/Kota (UMK) dan upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota. Pengaturan tentang UMK dan upah minimum berdasarkan sektor sebelumnya diatur dalam Pasal 89 dan Pasal 90 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
2. Sebagai gantinya pemerintah memberikan kewajiban bagi gubernur untuk menetapkan upah minimum provinsi dan dapat menetapkan upah minimum kabupaten/kota dengan syarat tertentu, yakni pertumbuhan ekonomi dan inflasi pada kabupaten/kota yang bersangkutan. UMK dengan syarat itu harus lebih tinggi dari upah minimum provinsi, termasuk mengenai upah berdasarkan satuan waktu dan satuan hasil,

²⁴ Warta.jogjakarta.go.id/detail/index/14829, *Pemkot Yogya Minta THR untuk Karyawan Dibayarkan Tepat Waktu*, Jumat, 08 Oktober 2021, 10.39 WIB.

yang sebelumnya besaran upah minimum suatu daerah ditentukan berdasarkan Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Hal ini dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang dihitung berdasarkan kebutuhan hidup pekerja dalam memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan 2.100 Kkal, perumahan, pakaian, pendidikan dan lain-lain.

3. Terdapat tambahan 2 Pasal dalam UUCP yang menyatakan bahwa: (1) upah di atas upah minimum ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan buruh; dan (2) pemerintah mengatur jika ketentuan upah minimum dikecualikan bagi pelaku Usah Mikro dan Kecil (UMK). Upah pafa sektor ini ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan buruh di UMK.

Selain itu kebijakan yang berusaha melindungi pekerja/buruh ialah dalam Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 197/MEN/PHI-PPHI/V/2008 tentang Pencegahan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Sebelum pengusaha mengambil langkah PHK maka perlu diambil langkah-langkah sebagai berikut:

1. Meminta perusahaan untuk melakukan efisiensi biaya produksi termasuk *overhead* perusahaan;
2. Mendorong pelaksanaan tindak lanjut kesepakatan Dewan Pengurus Nasional APINDO berdasarkan hasil pertemuan bipartit dengan pihak Serikat Pekerja/Serikat Buruh, agar setiap perusahaan dapat menaikkan biaya makan dan biaya transportasi kepada para pekerjanya, sesuai kemampuan perusahaan yang bersangkutan;
3. Meminta agar setiap pengusaha memerankan forum bipartit dan mengedepankan dialog antara pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh di perusahaan masing-masing. Dalam Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor:907/MEN/PHI-PPHI/X/2004

menyebutkan beberapa langkah yang harus dipenuhi oleh perusahaan sebelum mengambil keputusan PHK, yaitu:

1. Mengurangi upah dan fasilitas pekerja tingkat atas;
2. Mengurangi shift;
3. Membatasi/menghapus kerja lembur;
4. Mengurangi jam kerja;
5. Meliburkan atau merumahkan pekerja/buruh secara bergilir untuk sementara waktu;
6. Tidak atau memperpanjang kontrak bagi pekerja yang sudah habis masa kontraknya;
7. Memberikan pensiun bagi yang sudah memenuhi syarat.

Dalam surat edaran ini PHK merupakan alternatif terakhir sebagai solusi dari permasalahan finansial perusahaan, jika memang dimungkinkan dihindari terjadinya pemutusan hubungan kerja. Pemutusan hubungan kerja dengan pertimbangan akan keberlangsungan jalannya perusahaan mengharuskan untuk dilakukan PHK maka dasar yang kebijakan yang paling kuat hanya bisa dilakukan karena alasan *Force Majeure*.

Dalam Ketentuan Pasal 156 UUK ditentukan bahwa Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh karena perusahaan tutup bukan karena mengalami kerugian 2 tahun berturut-turut atau bukan karena keadaan memaksa (*force majeure*) tetapi perusahaan melakukan efisiensi, dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon, uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak.

Dampak kenaikan UMP pada masa Pandemi *Covid-19* ialah berpengaruh terhadap perekonomian dan kemampuan perusahaan dalam memenuhi hak buruh terutama upah minimum. Bagi pekerja dengan dinaikkannya upah minimum diharapkan mampu mendukung daya beli dan konsumsi rumah tangga. Dampak lain ialah dapat menjaga stabilitas dan menciptakan suasana

hubungan industrial yang kondusif. Tetapi disisi lain, bagi pengusaha kenaikan upah minimum pada masa pandemi *Covid-19* ini memaksa pengusaha menutup usahanya yang justru tidak menguntungkan bagi pekerja sendiri. Bagi yang tidak bisa menaikkan upah minimum sebagai konsekuensinya ialah efisiensi yang berupa pemutusan hubungan kerja sehingga akan menambah tingkat pengangguran.

Kebijakan pengupahan di masa pandemi merupakan kebijakan yang dilematis oleh karena akan terjadi hubungan sebab akibat baik ketika upah dipaksakan dinaikkan sementara kondisi keuangan perusahaan terpuruk maka pada akhirnya tidak akan menguntungkan pekerja/buruh itu sendiri manakala perusahaan untuk tetap berjalan memilih melakukan pengurangan pekerja atau pembatasan kerja.

Pemerintah telah membuat kebijakan dalam upaya mengsikapi problematikan tersebut yaitu dengan memberikan stimulus dan relaksasi bagi pelaku usaha. Selain itu juga dengan memperkuat jaring pengaman sosial berupa program bantuan pekerja secara tunai bagi yang terdampak Pandemi *Covid-19*.

D. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan maka ditariklah kesimpulan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan berdasarkan asas desentralisasi dari pemerintah pusat untuk menetapkan upah bagi pekerja/buruh dalam masa Pandemi *Covid-19*. Kewenangan ini bersumber dari ketantuan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan UUCK, walaupun kedua undang-undang tersebut tidak mengatur soal pengupahan pada situasi darurat karena Pandemi *Covid-19*. Oleh karena itu agar tidak terjadi kekosongan hukum, maka pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan pelaksanaannya yang mengatur secara khusus pengupahan pada masa Pandemi *Covid-19*. Secara hierarkhis ketentuan peraturan perundang-undangan yang

dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat menjadi dasar bagi pembuatan kebijakan bagi Pemerintah Daerah di bidang pengupahan pada masa Pandemi Covid-19 dimana ditentukan agar tidak terjadi UMP di daerah. Akan tetapi realitasnya ketentuan dari pemerintah pusat tidak selalu menjadi rujukan bagi Pemerintah Daerah dalam penentuan upah dengan berbagai pertimbangan dengan melihat situasi dan kondisi masing-masing daerah dimana soal pengupahan kemudian dikembalikan kepada konsep kesepakatan bersama antara pengusaha dengan pekerja/buruh.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Anderson, James. *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979.

Buku Ajar Bagi Mahasiswa, *Pengertian Kebijakan Pemerintah*, Prodi Ilmu Pemerintahan, Universitas Patimura, Ambon.

Keban, Y. T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Edisi 2, Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2008,

Noeng H, Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Research*, Yogyakarta: Rake Sakarin, 2003.

Thoha, M. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Bandung: CV. Rajawali, 1984.

Makalah / Artikel / Prosiding :

Annisa, Dhitania., and Andriyanto Adhi Nugroho, "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Yang Dirumahkan Terkait Renumerasi Dalam Masa Pandemi Covid-19", *Jurnal Justitia (Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora)* 8, no. 4 (2021).

Gandryani, Farina. & F. Hadi, "Kedudukan Diplomasia Parlemen Dalam Rangka Pemulihan Ekonomi Nasional Pasca COVID-19 Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum* 6, no. 1 (2021).

Hadi, Fikri. & Farina Gandryani, "Kegagalan Peraturan Penanganan Covid-19 Di Indonesia" *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022).

Hadi, Fikri & Farina Gandryani, "Status Darurat Kesehatan Akibat Pandemi COVID-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia", *Arena Hukum* 15, no. 3 (2022).

Mangeswuri, Dewi Restu., "Dampak Penetapan Upah Minimum Provinsi 2021 di Tengah Pandemi Covid-19", *Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis)*, Vol. XII, No. 21/I/Puslit/November/2020, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, halaman 21.

Prajnaparamitha, Kanyaka., and Mahendra Ridwanul Ghoni, “Perlindungan Status Kerja Dan Pengupahan Tenaga Kerja Dalam Situasi Pandemi Covid-19 Berdasarkan Perspektif Pembaharuan Hukum” *Administrative Law & Governance Journal* 3, Issue 2, (June 2020).

Romlah, Siti. “Covid-19 Dan Dampaknya Terhadap Buruh Di Indonesia”, *Buletin Hukum Dan Keadilan*, 2020.

Samudra, Ahmad., & Nina Nurhasanah, “Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Yang Dirumahkan Dan Di-PHK Pada Masa Pandemi Covid-19”, *Lex Jurnalica* 18, no. 1 (2021).

Internet:

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, “Penerapan PPKM Untuk Mengendalikan Laju COVID-19 dan Menjaga Kehidupan Masyarakat” <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/3159/penerapan-ppkm-untuk-mengendalikan-laju-covid-19-dan-menjaga-kehidupan-masyarakat>.

Uwiyono, Aloysuis. “Pemutusan Hubungan Kerja Sepihak Akibat Pandemi COVID-19”, Seminar Online, Kepri Lawyer Club Indonesia, 5 Mei 2020, Jakarta.

Warta Jogjakarta, “Pemkot Yogya Minta THR untuk Karyawan Dibayarkan Tepat Waktu”, 2021, <https://warta.jogjakarta.go.id/detail/index/14829>.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 20 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyaluran Bantuan Pemerintah di Kementrian Ketenagakerjaan Tahun Anggaran 2021.

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah Bagi Pekerja/Buruh Dalam Penanganan Dampak Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah Bagi Pekerja/Buruh Dalam Penanganan Dampak Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Keputusan Menteri Ketenagakerjaan No. 312 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan Keberlangsungan Usaha Dalam Menghadapi Pandemi Penyakit.

Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 340/KEP/2020 tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2021.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK/04/III/2020 mengenai Perlindungan Buruh dan Kelangsungan Usaha dalam Rangka Pencegahan Covid-19.

Surat Edaran Menteri Nomor M/7/AS.02.02/V/2020 tentang Rencana Keberlangsungan Usaha dalam Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan Protokol Pencegahan Covid-19 di Perusahaan.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/11/HK.04/X/2020 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2021 Pada Covid-19.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/9/HK.04/VII/2021 tentang Optimalisasi Penerapan Protokol Kesehatan di Tempat Kerja dan Penyediaan Perlengkapan serta Sarana Kesehatan bagi Pekerja/Buruh oleh Perusahaan selama Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19).