

**UNIVERSITAS INDONESIA**

**SISTEM  
HUBUNGAN INDUSTRIAL DI INDONESIA :**

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN KEBIJAKSANAAN  
HUBUNGAN INDUSTRIAL PANCASILA  
(STUDI KASUS DI PT. UNILEVER INDONESIA DAN INDOFOOD)**

**SAPTA DWIKARDANA**

**PROGRAM ILMU SOSIAL  
FAKULTAS PASCA SARJANA**

**1994**

## LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

JUDUL TESIS : SISTEM HUBUNGAN INDUSTRIAL DI INDONESIA :  
EFEKTIVITAS PELAKSANAAN KEBIJAKSANAAN  
HUBUNGAN INDUSTRIAL PANCASILA  
(STUDI KASUS DI PT. UNILEVER INDONESIA DAN INDOFOOD)

PENYUSUN : SAPTA DWIKARDANA  
NOMOR INDUK :  
PROGRAM STUDI : ILMU ADMINISTRASI  
PADA SEMESTER : GANJIL TAHUN AKADEMIK 1993/1994  
TANGGAL BULAN : APRIL 1994

MENGETAHUI :

PEMBIMBING I,

PEMBIMBING II,

PROF. DR. JOHN S. NIMPOENO, DIPL. PSY

DR. AZHAR KASIM, MPA

# ABSTRAK

---

Di Indonesia, sejak tahun 1971 telah dicanangkan hubungan berdasarkan kemitraan dan keharmonisan antara pengusaha dengan pekerja melalui suatu kebijaksanaan *Hubungan Industrial Pancasila*, dalam rangka menciptakan *industrial peace*. Dengan harapan hubungan tersebut akan memberikan keuntungan bagi pencapaian tujuan-tujuan nasional pemerintah, pengusaha serta pekerja.

Ternyata fakta intensitas serta kualitas pemogokan dan unjuk rasa semakin hari semakin meningkat, meskipun segenap upaya telah dilaksanakan untuk mengamalkan dasar-dasar yang telah ditetapkan dalam Hubungan Industrial Pancasila, sejauh ini hasilnya belumlah mencapai harapan.

Tujuan langsung dari penelitian ini adalah memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif tentang *apa dan bagaimana sistem hubungan industrial di Indonesia*, melalui investigasi terhadap sejarah pergerakan buruh berikut konteks ekonomi, politik dan ideologi-nya. Serta bagaimana sejarah melahirkan suatu konfigurasi strategis Pemerintah-Pengusaha-Pekerja. Dari konfigurasi tersebut akan dikenali distribusi kekuasaan dan kekuatan antar aktor yang secara langsung mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Kebijakan Hubungan Industrial Pancasila di tingkat nasional maupun perusahaan.

Informasi ini diharapkan dapat memberikan pemahaman komprehensif dan perspektif alternatif bagi para aktor yang terlibat di dalam dinamika hubungan industrial di Indonesia, sehingga pada proses formulasi, penetapan strategi dan implementasi kebijaksanaannya di tingkat nasional, telah mempertimbangkan akibat langsung serta dampak yang mungkin terjadi. Manfaat bagi praktisi manajemen sumber daya manusia di tingkat perusahaan adalah mempertimbangkan hasil-hasil yang diperoleh dari implementasi dan monitoring di PT Unilever Indonesia dan Indofood.

Penelitian lapangan dan kepustakaan dilaksanakan sejak Januari 1992 sampai dengan Juni 1993 oleh Sapta Dwikardana, mahasiswa program Pasca Sarjana Ilmu Sosial Universitas Indonesia. Lokasi penelitian konteks makro secara kualitatif dilakukan di Jakarta, yaitu : Departemen Tenaga Kerja, DPP-Asosiasi Pengusaha Indonesia, DPP-Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, Lembaga Bantuan Hukum, Centre for Strategic and International Studies, serta berbagai perpustakaan di Jakarta dan Bandung. Sedangkan penelitian pada unit analisa mikro dilakukan pada 2 (dua) perusahaan PT. Unilever Indonesia dan Indofood Group (PT. Sanmaru Food Manufacturing Co.,Ltd).

Penelitian kualitatif mengandalkan kepada *information rich-cases* dalam rangka studi yang mendalam. Informasi kunci diperoleh dari berbagai kalangan pejabat pemerintahan, pengurus organisasi serikat pekerja, organisasi pengusaha, lembaga swadaya masyarakat, NGO, serta pengumpulan data sekunder. Sedangkan pemilihan sampel di tingkat perusahaan, dilakukan berdasarkan kepada *extreme and deviant case sampling*, yaitu Unilever Indonesia dan Indofood. Teknik wawancara mendalam secara terstruktur dan tidak terstruktur, serta penggunaan kuesioner bagi para pekerja di dalam perusahaan yang ditentukan sampelnya secara *purposive*, merupakan teknik pengumpulan data dalam penelitian ini.

# DAFTAR ISI

---

KATA PENGANTAR

UCAPAN TERIMA KASIH

## BAB I : PENDAHULUAN

• Latar Berlakang Masalah	1
• Identifikasi Masalah	6
• Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
• Kerangka Pemikiran	9
• Metodologi dan Metoda Penelitian	33
• Metode dan Teknik Pengumpulan Data	35
• Sistematika Pembahasan	36
<i>Catatan Akhir BAB I</i>	37

## BAB II : KONTEKS MAKRO

### Pasang Surut Gerakan Buruh

• Pergerakan Politik dan Serikat Sekerja (Periode 1908-1928)	42
• Pergerakan Politik dan Serikat Sekerja (Periode 1928-1930)	45
• Gerakan Serikat Sekerja (Periode 1930-1942)	53
Serikat-serikat Sekerja Pegawai Negeri	53
Serikat-serikat Sekerja Buruh Partikular	57
• Periode Revolusi Fisik (1945-1949)	61
• Masa Antara (1949-1959)	62
• Periode Demokrasi Terpimpin	63

### Orde Baru : Suatu Model Korporatisme Negara

• Politik Orde Baru	67
• Golkar dan Kelompok-kelompok Korporatis	70
• Lahirnya Serikat Buruh sebagai Kelompok Korporatis	71
<i>Catatan Akhir BAB II</i>	75

## **BAB III : SISTEM HUBUNGAN INDUSTRIAL DI INDONESIA**

<b>Falsafah Hubungan Industrial Pancasila</b>	<b>78</b>
---	-----------

### **Sarana-sarana Kelembagaan**

● Lembaga Kerjasama Tripartit	83
● Lembaga Kerjasama Bipartit	84
● Kesepakatan Kerja Bersama (KKB)	85
● Peraturan Perundangan Ketenagakerjaan	85
● Lembaga Penyelesaian Perselisihan Industrial	85
● Pendidikan dan Penyuluhan	86
● Organisasi Ketenagakerjaan	86
● Kelembagaan Lainnya	87

<b>Kebijaksanaan Sistem HIP</b>	<b>83</b>
---------------------------------	-----------

### **Karakteristik dan Status Relatif Aktor-aktor HIP**

● <b>Departemen Tenaga Kerja</b>	<b>95</b>
Sejarah	95
Organisasi dan Pembinaan DEPNAKER	99
● <b>Buruh dan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia</b>	<b>101</b>
Sejarah Gerakan masa Orde Baru	103
Dari FBSI ke SPSI	106
Fakta dan Angka	112
Posisi Seorang Buruh dan Pelaksanaan HIP	115
Fakta dan Angka	116
Buruh dan Kesempatan Kerja	117
● <b>Pengusaha dan Asosiasi Pengusaha Indonesia</b>	<b>119</b>
Pengusaha Klien	125
Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO)	127
Sejarah	128
Organisasi APINDO	131
Peranan APINDO di dalam sistem HIP	132
Fakta dan Angka	132
Kendala-kendala Organisasi	134

### Pelaksanaan Hubungan Industrial Pancasila

●	Perlindungan Hukum	137
●	Keorganisasian	144
●	Penentuan Upah	148
●	Jaminan Sosial dan Jamsostek	155
	<i>Catatan Akhir BAB III</i>	159

## **BAB IV : IMPLEMENTASI DAN MONITORING** **Studi Efektivitas Pelaksanaan HIP di** **Unilever Indonesia dan Indofood Group**

### Profil Perusahaan

●	<b>Pendahuluan</b>	
	Unilever Indonesia	170
	Indofood Group	170
●	<b>Sejarah</b>	
	Unilever Indonesia	171
	Indofood Group	172
●	<b>Perkembangan Kontemporer</b>	
	Unilever Indonesia	174
	Indofood Group	177
●	<b>Struktur Organisasi</b>	
	Unilever Indonesia	180
	Indofood Group	184

### Manajemen Hubungan Kerja Industrial

●	<b>Interpretasi dan Persepsi Manajemen</b>	186
	Unilever Indonesia	188
	Indofood Group	192

## Analisa Perbandingan Kesepakatan Kerja Bersama

Mukadimah	200
Bagian Pertama	200
Umum	201
Pengakuan dan Jaminan bagi Serikat Pekerja	201
Persepsi Karyawan terhadap PUK-SPSI	202
Aturan dan Tata-tertib	204
Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan dan Promosi Kerja	205
Penggajian	210
Jaminan Sosial	213
Koperasi	216
Cuti, Hari Libur dan Ijin	217
Keselamatan dan Kesehatan Kerja	218
Produktivitas Kerja	219
Penyelesaian Keluh Kesah	222
Pemutusan Hubungan Kerja	223
Program Peningkatan Ketrampilan	224
Masa Berlaku, Perubahan dan Perpanjangan KKB	225
Penutup	225
• Rekapitulasi Kepuasan Karyawan terhadap Pelaksanaan KKB	225

*Catatan Akhir BAB IV*

## **BAB V : REKAPITULASI DAN REKOMENDASI**

Kesinambungan Sejarah	
Politik Perburuhan Masa Orde Baru	228
Implikasi Kebijaksanaan	230
Efektivitas Pelaksanaan HIP di Perusahaan	234
Rekomendasi	244
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	249
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b>	

# **BAB I : PENDAHULUAN**

---

## *Latar Belakang Masalah*

Sejarah pergerakan nasional di Indonesia telah menghilangkan berbagai episode pergerakan buruh, pengabaian terhadap fakta adanya keterhubungan antara politik dan buruh, misalnya gerakan serikat buruh VSTP - *Persatuan Pekerja Kereta Api dan Trem* - telah menggambarkan kebangkitan kesadaran untuk menghadapi penjajahan.

Kenyataan menunjukkan, bahwasanya sejarah modern bangsa-bangsa lain di dunia mencatat bahwa kemunculan negara kesejahteraan (*welfare state*) di Eropa pada pertengahan abad ke-20, tidak terjadi tanpa ditandai oleh berbagai pergolakan buruh sepanjang abad ke-19, sebagai reaksi terhadap dehumanisasi kapitalisme pada waktu itu. Sehingga dapat dikatakan, bahwasanya buruh dan politik adalah dua kata yang dalam sejarah Indonesia maupun banyak bangsa lain di dunia, mempunyai kaitan yang amat erat.

Terputusnya keterkaitan buruh dari politik di Indonesia, adalah gejala yang relatif baru - kurang lebih 20 tahun. Namun, bagi kita yang hanya mengenal stabilitas sebagai prioritas yang hendak dipelihara demi pembangunan ekonomi, dengan wujud politik massa mengambang, maka keterputusan ini mungkin sudah dianggap sebagai sesuatu yang lazim.

Akhir-akhir ini, dengan usaha penggalakan dan peningkatan ekspor non-migas, posisi buruh dalam pembangunan cenderung dilihat dalam hubungannya dengan gagasan tentang suatu *keunggulan komparatif*, dalam rangka persaingan di pasar internasional. Keunggulan komparatif yang dimaksud bersumber dari adanya buruh murah, melimpah dan yang tidak memiliki kekuatan mengganggu produksi dengan aksi mogok - seperti dalam tahun terakhir sering terjadi di Korea Selatan. Dari sudut pandang persaingan antar modal dan kebijakan industrialisasi yang dikonsolidasikan negara, terpisahnya buruh dari politik justru akan memperlancar produksi demi keberhasilan ekspor.



Dari sudut pandang buruh, tentu menjadikan mereka lebih rawan terhadap eksploitasi. Dalam situasi tiadanya organisasi yang efektif melindungi dan memajukan kepentingannya - dengan satu-satunya institusi legal-formal SPSI yang selama ini lebih berperan sebagai sarana kontrol negara - perkembangan yang akhir-akhir ini terjadi dalam dunia perburuhan sangat memprihatinkan. Menurut catatan Pemerintah, tahun 1990 terjadi 61 kasus unjuk rasa dan pemogokan buruh. Pada tahun 1991 terjadi 137 kasus. Padahal pada tahun 1988 dan 1989, hanya tercatat masing-masing 39 dan 19 kasus. Menurut Menteri Tenaga Kerja sekitar 90 persen dari kasus terakhir terjadi di wilayah Jabotabek, pusat industri, dan 80 persen diantaranya terjadinya dalam sektor manufaktur.

Suatu paradoks menjadi atribut kondisi sosial-politik bangsa Indonesia saat ini, dengan ditandai oleh kasus-kasus pembangkangan massal - yang terutama dalam latar belakang ketertiban dan keteraturan sosial politik di masa Orde Baru - sehingga menjadi pemandangan yang tidak lumrah. Hingga saat ini tidak ada penjelasan yang memadai tentang fenomena tersebut. Namun justru karena pergolakan buruh akhir-akhir ini begitu bertolak belakang dengan suasana sosial-politik umum yang kita alami lebih duapuluh tahun, maka maknanya tidak dapat diabaikan begitu saja.

Besarnya porsi pembahasan terhadap masalah resistensi masyarakat terhadap dominasi negara yang diduga akan muncul dari kelas menengah atau pengusaha, dengan harapan akan menjadi pengimbang kekuasaan negara, telah mengurangi hirauan bahkan cenderung terjadinya pengabaian terhadap permasalahan yang muncul dari sektor masyarakat buruh. Meskipun telah dihasilkan berbagai kajian tentang bangkitnya kelas menengah, khususnya kecenderungan umum *the raise of capital* di Indonesia dimana perkembangan kapitalisme diyakini selalu bersisi dua. Di satu pihak terjadi pembentukan sebuah kelas pemodal yang mungkin semakin lama semakin percaya diri, meskipun dengan tetap mengandalkan aliansinya dengan negara.

Di pihak lain, perkembangan kapitalisme juga mengharuskan terbentuknya sebuah kelas pekerja industri. Untuk sisi yang terakhir, jarang atau bahkan tidak pernah disinggung dalam studi-studi tentang kapitalisme kontemporer di Indonesia.

Sejak tahun 1974, dalam kaitan dengan aspek perburuhan di Indonesia, telah diberlakukan *Hubungan Industrial Pancasila*<sup>1</sup>. Dengan tujuan untuk mengatur hubungan antara buruh, pengusaha dan pemerintah, terutama agar diantara buruh dan pengusaha terbentuk struktur hubungan yang seimbang (buruh menjadi mitra pengusaha dalam kegiatan produksi), dimana terkandung suatu prinsip musyawarah-mufakat serta ikut memiliki<sup>2</sup>, sebagai manifestasi dari ideologi Pancasila.

Tetapi sejauh ini hasilnya belumlah mencapai harapan. Situasi masyarakat industri Indonesia sejak tahun 1990 hingga saat ini ditandai oleh masalah perselisihan perburuhan (Lihat Tabel.1). Umumnya, tuntutan mereka berkenaan dengan upah dan jaminan sosial. Dari 1.300 perusahaan yang ada di Jawa Barat, 60% diantaranya membayar pekerja-pekerjanya di bawah upah minimum regional (UMR). Di Jabotabek, dari hasil survey SPSI pada 1.500 perusahaan, 50% mengupah di bawah UMR, 37% di atas UMR dan 13% tepat pada garis UMR. Padahal, UMR sendiri sudah jauh tertinggal dari angka Kebutuhan Fisik Minimum atau KFM (Lihat Tabel.2).

Sesuai aturan, perusahaan dengan buruh lebih dari 25 orang harus memiliki SPSI di tingkat unit-kerja dan menyelenggarakan Kesepakatan Kerja Bersama (KKB). Hingga September 1991, dari 27.000 perusahaan di Indonesia, baru 10.000 yang memiliki unit-kerja SPSI, sementara KKB yang berhasil diselenggarakan baru sekitar 6.000, sebagian adalah perusahaan swasta asing.

Diakui bahwa sengketa perburuhan merupakan suatu masalah universal sepanjang masa. Tetapi di Indonesia, Undang-Undang tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, UU No 12 Tahun 1957, selain sudah ketinggalan jaman, juga memiliki kekurangan-kekurangan. Salah satunya adalah, bahwa Undang-undang ini hanya mengatur perselisihan

antara majikan atau perkumpulan majikan dengan serikat buruh atau gabungan serikat buruh.

Bagaimana bila timbul persengketaan antara buruh secara perorangan dengan majikan ? Sampai saat ini belum ada yang mengaturnya, dan secara diam-diam yang diterapkan adalah UU No. 12 Tahun 1957, yang sudah pasti merugikan buruh, karena posisi yang dimilikinya tidak seimbang dengan majikan<sup>3</sup>

Terhadap kenyataan tersebut, penelitian ini mengasumsikan bahwasanya implikasi dari konfigurasi kekuatan dan interaksi antara aktor di dalam sistem Hubungan Industrial Pancasila - yaitu (1) Depnaker yang mewakili Pemerintah; (2) SPSI yang mewakili Pekerja/Buruh; dan (3) APINDO/KADIN yang mewakili Pengusaha - dianggap sebagai penyebab mengapa nasib pekerja secara individual di Indonesia masih memprihatinkan.

Pemerintah Orde Baru, setelah berakhirnya masa boom minyak, telah mengalami penurunan penerimaan devisa sehingga mengakibatkan terancamnya keseimbangan neraca pembayaran dan stabilitas moneter, yang berarti menurunnya jumlah dana untuk pembiayaan pembangunan. Sebagai konsekuensinya, maka usaha-usaha untuk mendorong ekspor non-migas menjadi isu politik yang sangat penting, dalam rangka menjaga keseimbangan neraca pembayaran dan stabilitas moneter, maupun bagi pembiayaan pembangunan.

Pilihan strategi untuk dapat mempengaruhi peningkatan ekspor non-migas, telah dilakukan melalui 2 (dua) pendekatan, yaitu (1) pendekatan konsepsional, suatu rencana strategis termasuk kebijaksanaan makro ekonomi, penanaman modal serta di bidang perdagangan; (2) pendekatan operasional, termasuk langkah-langkah deregulasi dan debirokratisasi di berbagai sektor<sup>4</sup>. Intinya, guna meningkatkan efisiensi dan daya saing untuk merangsang dan meningkatkan penanaman modal, produksi dan perdagangan ekspor non-migas.

Pemusatan perhatian secara berlebihan pada upaya merangsang pengusaha melakukan peningkatan dan perluasan investasi, produksi, promosi untuk ekspor non-migas, atau dengan kata lain bahwa strategi pemerintah untuk mempertahankan momentum pembangunan nasional dengan merangkul kelompok pengusaha, telah melemahkan perhatian mereka kepada para pekerja. Ekspresinya akan nampak apabila terjadi perselisihan antara pekerja dan pengusaha, seperti pemutusan hubungan kerja (PHK) dan tuntutan kenaikan upah, pemerintah cenderung memihak pengusaha, dengan alasan demi kepentingan perekonomian yang lebih luas serta kelangsungan hidup perusahaan<sup>5</sup>.

Di lain pihak, sebagai suatu kelompok kepentingan, SPSI adalah sebuah wadah organisasi untuk menghimpun dan mempersatukan para pekerja perusahaan swasta di Indonesia, agar mereka lebih mudah menyalurkan aspirasi, kepentingan dan tuntutan. Sebagai organisasi independen yang menitikberatkan perjuangannya di bidang sosial-ekonomi, adalah sewajarnya bila secara terus menerus berusaha untuk melindungi dan memperjuangkan kepentingan anggota-anggotanya, melalui perundang-undangan dan saluran-saluran resmi sesuai aturan main yang berlaku. Pada kenyataannya, selama ini SPSI belum mampu mengartikulasikan fungsi dan peranannya secara optimal, khususnya dalam merealisasikan tujuannya, sehubungan dengan tuntutan kebutuhan kaum pekerja sebagai anggota-anggotanya.

Sebuah penelitian pada 3.593 perusahaan dari 26 Propinsi telah membuktikan bahwa Kesepakatan Kerja Bersama (KKB), sebagai konsekuensi keberadaan unit-kerja SPSI, tidak mempunyai korelasi positif terhadap kesenjangan upah<sup>6</sup>.

Banyak kendala yang merintangki kiprah SPSI. Di dalam kenyataan, keberadaan SPSI tidak dapat terlepas dari peran aktif pihak Pengusaha dan Pemerintah. Selain faktor sejarah terbentuknya - sebagai *onderbouw* partai politik - sampai saat ini SPSI secara finansial sangat tergantung pada bantuan kedua pihak tersebut. Berbagai kegiatan SPSI baru dapat berjalan lancar karena restu mereka.

Misalnya, kehadiran unit-kerja SPSI sangat tergantung dari persetujuan atau kesediaan Pengusaha. Ironisnya, sebagai organisasi independen, SPSI banyak dikemudikan oleh para birokrat dan pengusaha, baik yang duduk di Dewan Penasehat maupun Dewan Pimpinan. Maka, secara politis SPSI saat ini menghadapi dilema, antara memperjuangkan nasib buruh atau mendahulukan kepentingan Pemerintah.

## *Identifikasi Masalah*

Sistem Hubungan Industrial pada waktu tertentu - di dalam sejarah perkembangannya - terdiri dari aktor-aktor tertentu - yaitu serikat pekerja, pengusaha atau asosiasi pengusaha, dan pemerintah; konteks tertentu; dan suatu ideologi tertentu yang mengikat.

Sistem Hubungan Industrial Pancasila merupakan konsep mengenai bentuk hubungan kerja yang dianggap mampu menjamin kepentingan pengusaha maupun para pekerja, dan juga dianggap mampu menjamin stabilitas pembangunan nasional, melalui *industrial peace*.

Kondisi-kondisi tersebut diciptakan oleh aktor-aktor di dalam sistem Hubungan Industrial Pancasila, yaitu Pekerja - Pengusaha - Pemerintah yang diwakilkan kepada SPSI - APINDO - DEPNAKER. Jadi, kekuatan relatif dari ketiga aktor tersebut menentukan proses maupun prosedur untuk pembuatan keputusan mengenai hal-hal yang berkenaan dengan ketenagakerjaan, seperti kondisi kerja, upah, jam kerja, jaminan sosial, kesehatan dan keselamatan kerja, serta tunjangan dan fasilitas lainnya. Sebagai realisasi, Pemerintah dan Legislatif telah menyetujui RUU Jamsostek, menetapkan Upah Minimum Regional (UMR), serta membentuk Lembaga Tripartit yang bersifat otonom berikut perangkat kelengkapannya, seperti Dewan Produktivitas Nasional, Dewan Penelitian Pengupahan dan Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional.

Di samping mewajibkan setiap perusahaan menyelenggarakan Kesepakatan Kerja Bersama (KKB) dan membentuk Lembaga Bipartit di lingkungan kerjanya bersama-sama dengan PUK-SPSI.

Pada kenyataannya, hasil catatan sementara menunjukkan sepanjang tahun 1990-1992 situasi masyarakat industri di Indonesia ditandai oleh masalah perselisihan perburuhan. Dimana telah terjadi ratusan pemogokan dan unjuk rasa dari para pekerja dalam rangka memperjuangkan nasibnya. Pergolakan itu tidak lagi bersifat lokal, tetapi telah melanda seluruh pelosok Pulau Jawa.

Dari data Departemen Tenaga Kerja sepanjang tahun 1990<sup>7</sup> ditunjukkan bahwa sebab-sebab terjadinya pemogokan dan unjuk rasa didominasi oleh masalah pengupahan sebanyak 34 kasus, masalah jaminan sosial sebanyak 1 kasus, masalah KKB sebanyak 2 kasus, masalah SPSI sebanyak 4 kasus, serta masalah syarat kerja sebanyak 19 kasus.

Dari kasus unjuk rasa dan pemogokan yang terjadi, hampir seluruhnya menyangkut tuntutan para pekerja atas hak-hak yang bersifat normatif karena adanya pelanggaran para pengusaha terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti tidak dipenuhinya ketentuan upah minimum dan tidak mengikutsertakan para pekerja dalam program ASTEK. Pada umumnya, aksi-aksi tersebut dilakukan tanpa didahului musyawarah, baik melalui forum Bipartit maupun Tripartit. Kenyataan ini mengindikasikan bahwa konsep Hubungan Industrial Pancasila belum secara efektif dilaksanakan.

Secara umum, kajian mengenai sistem Hubungan Industrial di Indonesia harus diletakan pada kerangka hubungan antara sistem politik dan sistem ekonomi. Karenanya, secara spesifik, tujuan utama dari penelitian ini adalah melihat implikasi dari dinamika konfigurasi kekuatan dan interaksi aktor-aktor dalam Sistem Hubungan Industrial Pancasila - DEPNAKER, SPSI, APINDO - di tingkat makro atau nasional.

Serta pelaksanaan Hubungan Industrial Pancasila - yang dirumuskan dalam berbagai kebijaksanaan dan peraturan di bidang ketenagakerjaan - terhadap pola hubungan pengusaha-pekerja di tingkat mikro (organisasi perusahaan). Dengan studi kasus di PT. Unilever Indonesia dan Indofood Group.

Dengan menyandarkan diri pada eksplanasi multidisipliner, khususnya Studi Kebijakan (*Public Policy*) untuk penjelajahan di tingkat analisis makro, serta didukung oleh konsep-konsep Organisasi dan Manajemen untuk tingkat analisis mikro. Dengan mempertimbangkan faktor-faktor sejarah, objek penelitian ini dibatasi sampai dengan tahun 1992, sebagai suatu bagian dari proses sejarah di masa depan.

Atas dasar tersebut, dikedepankan dua (2) pertanyaan spesifik, untuk diperoleh jawabannya di dalam penelitian ini :

- (1) Bagaimana proses sejarah mempengaruhi bentuk konfigurasi strategis antara aktor-aktor Hubungan Industrial Pancasila saat ini ? dan bagaimana dinamika interaksi antar aktor-aktor di dalam konfigurasi tersebut mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Kebijakan (output) Sistem Hubungan Industrial Pancasila ?
- (2) Bagaimana perusahaan industri di Indonesia - *PT. Unilever Indonesia dan Indofood Group* - memberikan pemahaman terhadap Kebijakan (*output*) Sistem Hubungan Industrial Pancasila, dan bagaimana pengaruhnya terhadap pola hubungan pengusaha-pekerja di lingkungannya ? Apakah pemahaman tersebut telah terwujud dalam komitmen dan konsistensi kebijakan Manajemen Sumber Daya Manusia yang berorientasi kepada penciptaan lingkungan kerja harmonis ?

### Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Sebagai konsekuensi pemilihan metodologi penelitian kualitatif, maka tujuan penelitian ini diorientasikan kepada usaha memperoleh pemahaman (*meaning and understanding*) serta pengembangan konsep-konsep yang berkaitan (*developing sensitizing*

*concepts*) melalui penelusuran terhadap :

1. Pembentukan konfigurasi strategis antara aktor-aktor Hubungan Industrial Pancasila saat ini, dengan melakukan rekonstruksi sejarah. Serta kajian tentang dinamika interaksi antar aktor-aktor di dalam konfigurasi tersebut dan implikasinya terhadap *efektivitas pelaksanaan Kebijakan* Sistem Hubungan Industrial Pancasila.
2. Memahami bagaimana perusahaan industri di Indonesia - *PT. Unilever Indonesia* dan *Indofood Group* - memberikan interpretasi atas kebijaksanaan Sistem Hubungan Industrial Pancasila, dan bagaimana pengaruhnya terhadap pola hubungan pengusaha-pekerja di lingkungannya. Sekaligus melakukan konfirmasi apakah pemahaman tersebut telah terwujud dalam komitmen dan konsistensi kebijakan perusahaan, khususnya ke dalam Manajemen Sumber Daya Manusia yang berorientasi kepada upaya penciptaan lingkungan kerja harmonis.
3. Melengkapi syarat menempuh Sidang Pasca Sarjana Ilmu Sosial Universitas Indonesia.

Adapun kegunaan dari penelitian ini, diharapkan dapat dimanfaatkan oleh berbagai aktor yang terlibat di dalam dinamika hubungan industrial di Indonesia, khususnya manfaat dalam memberikan perspektif dan wawasan serta pemahaman alternatif bagi para pemerhati masalah politik perburuhan dan analisis kebijakan publik, serta para praktisi manajemen sumber daya manusia.

## *Kerangka Pemikiran*

Di dalam setiap perekonomian akan terdapat sistem hubungan industrial dan sistem produksi. Sistem produksi terdiri dari organisasi-organisasi, seperti organisasi manufaktur dan organisasi jasa di dalam perekonomian nasional<sup>8</sup>. Kedua sistem tersebut saling tergantung (*interdependensi*) dan saling berhubungan (*interrelasi*).



Misalnya, *output* dari sistem hubungan industrial menjadi *input* bagi sistem produksi. Cara yang terbaik untuk memahami hubungan antara kedua sistem tersebut hanya dapat dicapai dengan mempertimbangkan sasaran dan tujuan dari sistem hubungan industrial. Jadi, hubungan industrial umumnya digunakan mengacu kepada studi tentang hubungan sosial antara pemberi kerja dan pekerja, atau perwakilannya. Secara umum, tujuannya adalah menetapkan kondisi kerja untuk mencapai ketenangan kerja dan ketenangan berusaha, agar tercipta *industrial peace*<sup>9</sup>.

Usaha menegakkan studi hubungan industrial sebagai suatu disiplin intelektual dilakukan oleh *Dunlop*<sup>10</sup> di dalam kerangka kerja sistem. Kontribusi penting juga telah diberikan oleh *Flanders*, yang menyatakan bahwa sistem hubungan industrial merupakan "*a system of rules*" (*collective agreement, legislation, custom and practice, and so on*)<sup>11</sup> yang mengatur hubungan antara perusahaan dengan pekerjanya, dan antara para pekerja. Dapat dikatakan sebagai studi tentang lembaga pengaturan kerja.

Bagaimanapun, cara analisis hubungan industrial sangat tergantung kerangka referensi yang diadopsi peneliti. Paling sedikit kita dapat membedakan konsepsi HPP dengan tiga perspektif utama hubungan industrial yang pernah berlaku sampai saat ini. Pertama, *perspektif Unitary* yang dipremiskan dalam dua nilai, yaitu adanya persamaan tujuan dan kepentingan bersama antara buruh dan pengusaha. Kedua nilai tersebut berasal dari asumsi bahwasanya (1) keberhasilan bersama yang paling baik adalah hasil dari individu-individu yang bergairah mencapai kepentingannya sendiri; (2) upah merupakan faktor pendorong bagi motivasi buruh, dan keuntungan merupakan faktor motivasi bagi pengusaha. Jadi uang merupakan motivasi utama, baik bagi buruh maupun pengusaha; (3) upah dan keuntungan saling berhubungan dengan produktivitas<sup>12</sup>.

Sehingga dapat dikatakan, pencapaian produktivitas akan menjawab kepentingan bersama mereka : Jika buruh produktif di dalam pekerjaannya, keuntungan pengusaha akan meningkat, dan peningkatan produksi akan menghasilkan sejumlah besar produk dengan

harga rendah untuk konsumen. Karenanya, setiap orang di dalam masyarakat akan memperoleh keuntungan hanya jika konsep kepentingan bersama dapat dijalankan.

Maka, jika premis persamaan tujuan dan kesamaan kepentingan dapat dijamin, maka pengusaha dan buruh menjadi tidak kompetitif di dalam organisasi. Mereka menjadi bagian dari satu kelompok, meskipun memainkan peran yang berbeda di bawah kepemimpinan eksekutif puncak -- manajemen membuat keputusan, buruh melaksanakan keputusan.

Konsekuensi dari perspektif Unitaris ini, serikat pekerja dan tawar menawar bersama dipandang sebagai suatu gangguan yang tidak sah di dalam keutuhan dalam struktur kerjasama di tempat kerja, karena hal semacam itu akan menciptakan perpecahan dan persaingan antar kelompok, padahal yang ada hanya satu kelompok kerjasama yang memainkan peranan yang berbeda.

Yang tampak dari perilaku aktual pengusaha di tempat kerja antara lain : (1) menolak untuk berhubungan dengan serikat pekerja; (2) apabila dipaksa untuk mengakui dan melakukan negosiasi dengan serikat pekerja, mereka berusaha sekuat tenaga untuk membatasi ruang lingkup dari tawar menawar bersama ke dalam masalah yang sempit; dan (3) menolak untuk mengakui keberadaan serikat "*white collar*" serta menampik melakukan negosiasi dengan mereka.

Sehingga dapat disimpulkan, bahwasanya perspektif Unitaris berusaha membuat suatu keabsahan atas peran pengusaha sebagai pembuat keputusan dan untuk memperoleh kepatuhan terhadap buruh atas perintah-perintah yang dibuatnya. Nampak bahwa perspektif ini mempunyai pandangan yang sangat bersifat paternalistik terhadap hubungan industrial.

Kedua, *perspektif konflik kelas* selaras dengan *analisis Marx* tentang masyarakat dan perubahan sosial, dengan mengemukakan dua konsep kunci dalam mengadakan pendekatan terhadap masalah perubahan sosial : (1) kekuatan produksi; dan (2) hubungan produksi, dimana perubahan sosial terjadi karena terjadinya konflik dialektis antara kelas

burjuasi, yang sangat kuat secara ekonomi dan politik dengan basis industri dan memiliki alat-alat produksi, melawan kelas proletar, yang hanya menerima upah dengan menjual tenaganya tanpa kepemilikan alat produksi.

Jadi, merupakan konflik antara *the haves* dengan *the have nots*, yang direfleksikan ke dalam bidang industri sebagai konflik industrial<sup>13</sup>. Baik konflik sosial maupun konflik industrial merupakan satu fenomena yang sama yang mereleksikan perbedaan kelas di dalam masyarakat berdasarkan kepada ketidaksamaan kekuasaan politik dan ekonomi. Ketidaksamaan kekuasaan akan mengarah kepada ketidaksamaan distribusi nilai surplus atas produksi, yang kaya semakin kaya dan yang miskin semakin miskin, dan konflik ini akan berlangsung terus sampai tercapainya masyarakat tanpa kelas melalui revolusi sosial dan politik.

Serikat Buruh, dalam pandangan *Marxist*, tidak akan mampu mengatasi konflik tersebut. Tetapi, mereka akan memainkan peran yang penting di dalam meningkatkan kesadaran kelas dan di dalam mempersiapkan dasar-dasar revolusi, jadi serikat buruh merupakan instrumen untuk membentuk kaum proletar menjadi suatu kelas yang siap melakukan revolusi. Dan untuk bertahan sampai masa revolusi tiba, serikat buruh bersedia melakukan negosiasi dan tawar menawar bersama dengan kelas kapitalis.

Meskipun, dalam kesepakatan kerja setiap kelompok harus mengakui legitimasi masing-masing di dalam sistem produksi, di dalam kenyataannya serikat buruh komunis hanya mengakui legitimasi pemilik modal untuk menjalankan perusahaan secara *de facto*, mereka tidak mengakuinya secara *de jure*, karena untuk jangka panjang kaum buruh komunis akan menghancurkannya.

Ketiga, perspektif konflik industrial dalam masyarakat pluralistik. Dengan asumsi bahwa masyarakat, per-definisi, terdiri dari berbagai kelompok sosial dengan nilai-nilai, kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan yang bertentangan, tetapi bukanlah merupakan konflik kelas yang akan saling menghilangkan satu sama lain melalui jalan revolusi.

Perspektif ini memandang organisasi sebagai *masyarakat pluralis*, yang terdiri dari kepentingan-kepentingan dan tujuan yang saling berhubungan dan juga saling terpisah yang harus dipertahankan dalam keseimbangan.

Konflik, dalam pandangan ini, bukanlah suatu hal yang abnormal, tetapi bahkan sesuatu yang diharapkan. Konflik industrial dapat berupa tindakan yang terorganisir seperti mogok atau menutup usaha, juga dapat secara individual yang tidak terorganisir seperti tingkat absensi yang tinggi maupun sabotase. Pengusaha seharusnya tidak mengharapkan kepatuhan yang membabi buta atau berusaha menekan setiap gagasan atau tujuan-tujuan yang bertentangan dengan mereka. Tetapi, tujuan-tujuan yang bertentangan tersebut harus direkonsiliasikan dan konflik tetap diperahankan dalam batas-batas yang bisa dipertanggung jawabkan, sehingga tidak akan menghancurkan perusahaan.

Kesemuanya hanya akan dapat dicapai melalui pelembagaan konflik industrial. Pengertian pelembagaan konflik industrial sebagai suatu jargon yang arogan, digunakan untuk menggambarkan gagasan dari *joint regulation* (misalnya melalui kesepakatan kerja bersama) yang secara terus menerus merubah ketidak sepakatan menjadi kesepakatan dengan cara-cara yang teratur dan sistematis.

Jadi, di dalam perspektif ini, konflik industrial dilembagakan melalui pengaturan formal seperti tawar-menawar kolektif, instrumen bagi penyelesaian perselisihan dan keluhan kesah serta prosedur bagi konsultasi atau partisipasi yang akan memberikan proses negosiasi terus menerus, kesepakatan dan kompromi. Singkatnya, keberhasilan proses pelembagaan berkaitan dengan konflik industrial yang ditentukan oleh apakah pihak-pihak yang bersangkutan telah mencapai kesepakatan, menandatangani kontrak yang bersifat kekal (tak kunjung usai) melalui pengaturan tersebut.

Pengukuran efektivitas dari proses pelembagaan tidak berdasarkan '*apakah kompromi telah tercapai dengan baik atau buruk, atau apakah telah menguntungkan satu pihak atas pihak lainnya*'. Tetapi, apakah proses pelembagaan telah memberikan kontribusi

ke dalam stabilitas hubungan pekeja - pengusaha dalam konteks kepentingan perusahaan.

Akhirnya, kaum pluralis menegaskan bahwa stabilitas dari proses pelembagaan tidak berarti mempertahankan *status-quo*, melainkan mengakui adanya kemajuan yang teratur melalui tahap-tahap evolusioner<sup>14</sup>.

Dengan kata lain, perspektif *Unitaris* memandang perusahaan industri sebagai suatu kelompok, dimana semua mempunyai dasar kepentingan yang sama, keberhasilan komersial. Gejala konflik, seperti keluh kesah dan pemogokan, menandakan ketidakmampuan manajemen, dan tindakan pekerja yang irrasional, karenanya tidak ada tempat bagi serikat pekerja atau kelompok kepentingan sejenisnya.

Perspektif *Pluralis* mengakui bahwa di dalam perusahaan terdapat kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan bertentangan, khususnya terhadap hasil yang hubungan dengan pasar, yang menentukan upah dan di dalam pelaksanaan ototitas manajerial terhadap pekerja. Konflik kepentingan dapat terjadi dalam berbagai cara, melalui tindakan yang terorganisir (mogok, menutup usaha) dan tindakan individu yang tidak terorganisir (absen dan sabotase). Tetapi konflik tersebut dapat diatasi melalui prosedur negosiasi dan tawar menawar yang menghasilkan kompromi yang dapat diterima semua pihak.

Perspektif *Radikal*, mengacu pada teori sosial *Marxist*, menekankan bahwa hubungan antara kapital dan buruh bersifat asimetris dan eksploitatif. Hubungan perburuhan adalah hubungan kelas dan kemenangan kelas buruh hanya dapat direalisasi melalui transformasi fundamental pada keseluruhan pola kepemilikan dan kontrol terhadap industri<sup>15</sup>.

Sistem Hubungan Industrial di Indonesia memiliki ideologi umum, *Pancasila*. Keberadaannya telah menciptakan stabilitas, meskipun bukan harmoni, dan telah berhasil meraih komitmen umum untuk melaksanakan industrialisasi dalam konteks demokrasi politik dan ekonomi, meskipun tidak secara sukarela. Rekonsiliasi dari berbagai

kepentingan aktor-aktor dilakukan melalui peranan utama pemerintah dengan menetapkan aturan-aturan, pengawasan serta memberikan dukungan kepada upaya-upaya yang mengarah kepada peningkatan produktivitas, agar pekerja memperoleh upah yang memadai, pengusaha mendapatkan profit yang tinggi, dan menunjang pembangunan ekonomi, sekaligus meningkatkan kualitas hidup rakyat Indonesia.

Konsep HIP merupakan bentuk hubungan kerja yang dianggap mampu menjamin kepentingan pengusaha maupun para buruh, dan juga dianggap mampu menjamin stabilitas pembangunan nasional, melalui *industrial peace*. Kondisi tersebut ditetapkan oleh aktor-aktor, yaitu *pekerja, pengusaha dan pemerintah*, yang diwakilkan oleh *serikat pekerja, asosiasi pengusaha, dan badan pemerintah*.

Sebagai realisasi, Pemerintah dan Legislatif di dalam upaya pencapaian tujuan tersebut, menetapkan upah minimum regional serta membentuk (1) Lembaga Tripartit yang bersifat otonom pada tingkat Nasional/Regional/Sektoral; (2) Lembaga Bipartit; (3) Dewan Produktivitas Nasional; (4) Dewan Keselamatan Kerja dan Kesehatan Kerja Nasional; (5) Dewan Penelitian Pengupahan; (6) Kesepakatan Kerja Bersama (KKB), yang mengandung perjanjian antara Serikat Pekerja dengan pengusaha mengenai hak-hak dan kewajiban diantara mereka<sup>16</sup>.

Perbedaan kritikal sistem hubungan industrial di Indonesia dengan sistem-sistem serupa di negara lain, adalah konsep musyawarah dan mufakat, sebagai resep utama penyelesaian perselisihan perburuhan, yang dianggap sebagai ekspresi budaya dan ideologi nasional<sup>17</sup>.

Jadi, kekuatan relatif dari ketiga aktor tersebut menentukan proses maupun prosedur untuk pembuatan keputusan mengenai hal-hal yang berkenaan dengan kondisi kerja para pekerja di dalam sistem produksi. Kenyataan ini menunjukkan bahwasannya sulit bagi suatu sistem hubungan industrial menetapkan kondisi kerja secara mulus dan teratur, karena tujuan dan kepentingan para aktor yang bukan saja *divergen* tetapi seringkali

bersifat *konflikatif*. Pekerja berusaha mendapatkan upah yang lebih tinggi, pengusaha mempunyai obsesi keuntungan yang lebih besar, dan pemerintah mempunyai cita-cita akan keberhasilan pembangunan ekonomi.

Tujuan-tujuan ini dapat saling bertentangan pada saat strategi menang-kalah menjadi karakteristik hubungan antara pengusaha-pekerja, dimana pengusaha hanya akan memperoleh keuntungan yang lebih besar di atas pengorbanan buruh, demikian pula sebaliknya, buruh akan memperoleh upah yang lebih tinggi di atas pengorbanan pengusaha. Dalam kondisi demikian, pembangunan ekonomi sebagai tujuan pemerintah, akan menjadi minimal. Karenanya, sepanjang tidak ada kesepakatan mengenai kesamaan tujuan dan ideologi diantara para aktor tersebut, maka karakteristik sistem hubungan industrial adalah konflikatif dan tidak stabil<sup>18</sup>.

Tetapi, jika divergensi dan konflik dapat diselesaikan melalui kesepakatan bersama dan komitmen untuk mencapai tujuan bersama, maka sistem hubungan industrial ditandai oleh stabilitas dan harmoni. Manifestasi perilaku dari sistem hubungan industrial yang *stabil* adalah hubungan pengusaha-pekerja yang *non-adversative*, sebaliknya untuk sistem hubungan industrial yang *harmonis* ditandai oleh *kerjasama* antara pengusaha-pekerja.

Meskipun sistem hubungan industrial stabil dan para aktor berada pada pola hubungan *non-adversative*, harmonisasi belum dijamin ada, karena harmoni hanya dapat dicapai bila kesepakatan antar aktor dilakukan secara sukarela, dan membentuk komitmen sebagai konsekuensi dari proses sukarela tersebut. Konflik yang muncul di dalam hubungan pengusaha-pekerja, hanya merupakan konflik kepentingan dan bukan antagonisme kelas, yang dapat diselesaikan melalui pengaturan kelembagaan.

Bagaimanapun, konflik kepentingan adalah *inheren* di dalam struktur hubungan kerja antara superior-subordinat, tidak terbatas pada masyarakat kapitalis semata-mata, tetapi ada di setiap masyarakat industri<sup>19</sup>. Dan stabilitas terletak pada konsensus di antara aktor di

dalam sistem, yang terwujud hanya pada saat ideologi aktor-aktor secara individual *congruent* dan serasi.

Dari keyakinan di atas, kita dapat melakukan pemetaan model untuk mendekati permasalahan. Bahwasanya ketiga aktor diikat oleh satu ideologi umum, dan pada konteks tertentu, memformulasikan peraturan di tempat kerja, termasuk prosedur pembentukan dan administrasi. Sistem hubungan industrial, pada waktu tertentu di dalam sejarah perkembangannya, terdiri dari aktor-aktor tertentu, konteks tertentu, dan suatu ideologi tertentu yang mengikat, dimana peraturan diterapkan untuk mengatur aktor-aktor tersebut di tempat kerja.

Dengan ideologi umum dimaksudkan adalah ideologi dari elit pemerintah di dalam sistem politik, yaitu suatu hubungan kekuasaan diantara aktor-aktor di dalam masyarakat, dan melalui instrumen elit pemerintah, hubungan kekuasaan tersebut akan terlihat di dalam kebijakan publik, dimana hubungan industrial adalah salah satunya. Kebijakan ini diterjemahkan kedalam peraturan-peraturan hubungan industrial, karenanya, distribusi relatif dari kekuatan aktor-aktor di dalam masyarakat cenderung direfleksikan di dalam sistem hubungan industrial<sup>20</sup>.

Peraturan di tempat kerja sebagai output sistem hubungan industrial dapat dijelaskan melalui 3 variabel independen. (a) status relatif dari aktor-aktor; (b) konteks dimana aktor berinteraksi; (c) ideologi dari sistem hubungan industrial<sup>21</sup>. Sedangkan faktor-faktor kontekstual adalah faktor lingkungan di luar sistem hubungan industrial, yaitu (a) karakteristik teknologi; (b) hambatan-hambatan anggaran dan pasar di tingkat nasional dan internasional yang berdampak pada aktor; (3) pusat dan distribusi kekuatan aktor-aktor di dalam masyarakat luas.

Status dari aktor di dalam sistem hubungan industrial diartikan dengan status relatif dari para aktor yang merefleksikan pusat dan distribusi kekuatan di antara mereka pada masyarakat yang lebih luas. Jadi, prestise, posisi dan akses dari para aktor terhadap



otoritas tertinggi di dalam masyarakat (atau negara) akan menentukan bentuk dan karakteristik interaksinya di dalam sistem hubungan industrial.

Dan karena status, peranan dan hubungan dari serikat pekerja, manajemen dan badan pemerintah di dalam sistem hubungan industrial sebagian besar ditentukan oleh ideologi dari sistem politik, maka diperlukan penjelajahan teoritis tentang sistem politik, khususnya di Indonesia, sebagai bagian dari kerangka konseptual pemahaman mekanisme berjalannya sistem hubungan industrial.

Pada pemerintahan masa Orde Baru, telah terjadi pergeseran pusat perhatian dari masalah pembinaan bangsa (*nation-building*) ke masalah pembangunan ekonomi, dan pada saat itu pula muncul perhatian untuk menata kembali suatu sistem politik yang diharapkan akan dapat menunjang kegiatan pembangunan ekonomi tersebut. Proses ini semakin jelas ketika negara, dengan prioritas pembangunan ekonominya, mengintegrasikan diri ke dalam sistem ekonomi internasional yang bercorak kapitalis.

Dengan demikian, pembangunan ekonomi dan keterikatan internasional mempunyai signifikansi tertentu dalam memahami karakteristik kepolitikan dan birokrasi di Indonesia. Dan di dalam membangun sistem politik yang menjamin stabilitas sebagai prasyarat pembangunan ekonomi, mulai dilakukan upaya-upaya perbaikan kembali birokrasi pemerintah sebagai instrumen penting yang menopang dan memperlancar usaha-usaha pembangunan tersebut.

Salah satu model teoritis yang dianggap mampu menjelaskan kepolitikan Orde Baru dewasa ini, adalah *korporatisme negara*<sup>22</sup>. Korporatisme negara adalah sistem politik dari representasi dan artikulasi kepentingan. Pada sistem politik ini, masyarakat diorganisir ke dalam sejumlah terbatas kelompok kepentingan dalam bentuk asosiasi, sosieta dan serikat kerja.

Kelompok kepentingan ini diorganisir melalui suatu kombinasi unit-unit, sebagai bagian dari sistem negara korporatis. Tujuan dari pemimpin di dalam sistem politik

korporatis adalah membangun kesadaran korporatif, yang disebut semangat solidaritas diantara unit-unit korporasi, dimana mereka dapat bekerja sama dan memberikan kontribusi secara efektif terhadap tujuan keseluruhan, suatu negara-bangsa.

Dengan membangun kesadaran korporatif pada masyarakat yang ditandai dengan komunal-komunal baru, diharapkan dapat mengatasi perbedaan kelas atau dari kemungkinan perpecahan.

Di dalam struktur negara korporatis, asosiasi-asosiasi dibentuk oleh negara. Beberapa kelompok inkorporasi ke dalam sistem dengan beberapa perubahan, sedikit dari mereka dibiarkan bebas berfungsi di luar kerjasama korporatif dengan negara. Unit-unit korporatis ini harus diketahui dan mendapat ijin dari negara, selanjutnya mereka saling tergantung meskipun dengan fungsi yang berbeda-beda. Mereka harus bekerjasama untuk mempromosikan kepentingan negara-bangsa. Beberapa unit korporatis mewakili kepentingan khusus, seperti serikat pekerja, dan karenanya diberikan monopoli perwakilan, dengan pengertian tidak ada unit lain yang dapat mewakili kepentingan tersebut. Juga, misalnya kepentingan dari para pekerja yang tidak tergabung di dalam serikat pekerja, tidak akan diwakili dan diartikulasikan secara efektif di dalam negara korporatis.

Jadi, korporatisme dapat dipahami sebagai monopolisasi perwakilan kepentingan oleh organisasi-organisasi fungsional, didukung secara resmi, tidak bersaing dan diawasi oleh agen-agen birokrasi negara. Sistem ini membuat segmentasi masyarakat secara vertikal, mengungkung individu dan kelompok ke dalam kerangka struktur yang ditetapkan secara legal yang mendapat legitimasi dan diintegrasikan oleh suatu pusat birokrasi tunggal.

Secara tajam diformulasikan oleh *Richard Gunther*, Korporatisme sebagai upaya penciptaan organisasi buruh vertikal yang menjadi wadah bagi buruh maupun pimpinan perusahaan, dengan tujuan eksplisit untuk menekan konflik kelas serta menciptakan harmoni, solidaritas dan kerjasama, dalam hubungan perburuhan. Terhadap kedua hal

tersebut, negara menerapkan pengaruh besar, langsung, dan diakui secara hukum<sup>23</sup>. Untuk analisis pemerintahan Orde Baru, konsep ini sangat tepat, karena upaya-upayanya membangun suatu jaringan korporatis dari perantaraan kepentingan.

Hal ini dapat dilihat sebagai saluran artikulasi kepentingan dan kontrol sosio-politik, melalui kebijakan umum, baik yang bersifat instrumental khas maupun umum, yang bertujuan memajukan modernisasi secara defensif<sup>24</sup>.

Para elit politik Indonesia berusaha menghindari diskontinuitas sejarah yang besar, mereka berusaha menghindari ketimpangan sosial yang terkait dengan modernisasi dan proses pembangunan kapitalis, dan akibat pengaburan kewenangan serta pengembangan hak-hak istimewa, mereka menjaring kekuatan sosial baru dan melemahkan potensi revolusioner mereka, misalnya melalui pembentukan asosiasi-asosiasi setengah resmi dari pekerja (SPSI), petani (HKTI), pemuda (KNPI), pengusaha nasional (KADIN), maupun para pemimpin agama (MU)<sup>25</sup>.

Dalam kerangka ini, korporatisme negara telah berfungsi hampir sempurna, dalam mencegah munculnya hegemoni kelas secara terang-terangan atau mempolarisasikan konfrontasi kelompok yang cenderung membahayakan otonomi kekuasaan eksekutif negara. Model pembangunan yang kini diterapkan di Indonesia memang telah memberikan peranan yang lebih besar kepada teknokrat dan birokrat untuk terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan politik nasional.

*O'Donnell* mengajukan pandangan yang dapat menjelaskan model pembangunan ini, yaitu mengenai proses modernisasi dan kecenderungan otoritarianisme- birokratik<sup>26</sup>, dengan ciri-ciri sebagai berikut : Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan lebih berorientasi pada pembentukan kapital (pertumbuhan dan ekspor yang tinggi); Direncanakan secara sentral oleh para teknokrat dan dilaksanakan secara sentral pula oleh aparat birokrasi dalam suasana politik yang stabil; Pihak-pihak yang tidak mendukung sistem disingkirkan (*exclusion*), sedangkan pihak-pihak yang mendukung sistem dirangkul

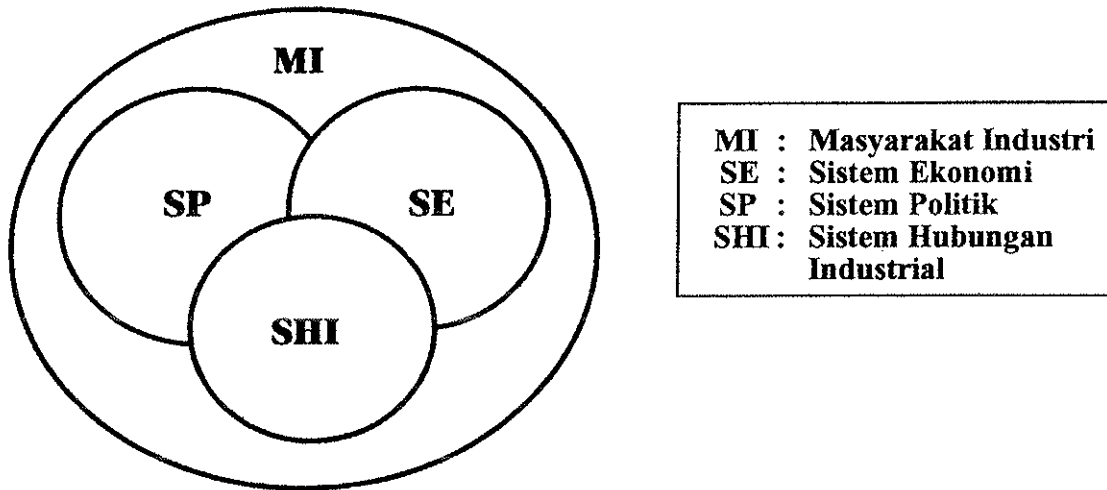
(*inclusion*); Dilaksanakan depolitisasi dengan membatasi keterlibatan kelompok-kelompok politik dan anggota masyarakat.

Untuk menghindari kemungkinan analisis *non-dialektis* dan *a-historis*, diperlukan suatu asumsi konseptual yang lebih bersifat dinamis, dengan melihat kecenderungan model korporatisme sebagai suatu proses formasi sosial, dimana kombinasi dari unit-unit korporatis dilihat sebagai kelompok-kelompok strategis. Kelompok strategis tersebut pembentukannya berdasarkan kepada pola *apropriasi* sumber pendapatan - baik secara *individual*, *kolektif* maupun *korporatis*.

Dengan memanfaatkan *analisis sekuensial* akan melengkapi penjelasan kemunculan kelompok-kelompok strategis tersebut. Model sekuensial mendasarkan diri pada asumsi bahwa rentetan peristiwa dan juga munculnya karakter struktural baru suatu masyarakat berpengaruh besar terhadap perkembangannya di masa kini serta masa mendatang<sup>27</sup>.

Maka dengan menggunakan asumsi sistem terbuka yang memberikan penekanan pada *bahasa, kesadaran, interpretasi dan pemaknaan* sebagai pusat dari proses sistem sosial<sup>28</sup>, sistem hubungan industrial merupakan sub-sistem dari masyarakat industri, bersama dengan sub-sistem politik dan sub-sistem ekonomi (lihat model.1), meskipun sub-sistem tersebut dalam beberapa aspek saling tumpang tindih dalam interaksinya, sistem hubungan industrial secara umum berdiri sendiri dan mampu untuk memperbaharui struktur dan prosesnya secara adaptif, melalui *boundary-spanning-nya*<sup>29</sup>, atau menggunakan instrumen koordinasi dan kontrol informasi, *interlocking directorate*, dan kooptasi oleh para aktornya<sup>30</sup>.

**MODEL. 1.**



Untuk menilai efektivitas dari *output* sistem hubungan industrial, diperlukan analisis kebijakan, baik secara (1) evaluatif, apakah program telah mencapai sarasanya maupun (2) restropektif, apa yang terjadi<sup>31</sup>, dengan mengacu kepada deskripsi dan interpretasi terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Prosedur analisis kebijakan yang dipergunakan adalah *monitoring*.

Monitoring merupakan prosedur analisa kebijaksanaan yang dipergunakan untuk menghasilkan informasi mengenai sebab dan konsekuensi dari suatu kebijaksanaan publik. Secara spesifik, analisis monitoring memungkinkan penggambaran hubungan antara operasional kebijaksanaan dengan hasilnya. Dengan kata lain, monitoring adalah usaha untuk menjelaskan dan menggambarkan kebijaksanaan publik, di samping itu monitoring menjadi representasi yang menunjukkan tuntutan-tuntutan dari tindakan kebijaksanaan masa lampau maupun saat ini. Oleh karenanya, hirauan utama dari monitoring adalah dengan menyediakan premis-premis faktual dari suatu kebijaksanaan publik, yang mana premis-premis tersebut terus menerus mengalami perubahan sepanjang perjalanan waktu.

Monitoring memainkan peran metodologi yang penting dalam analisis kebijaksanaan. Ketika terjadi proses transformasi informasi dari tindakan suatu

kebijaksanaan menjadi informasi mengenai output kebijaksanaan melalui monitoring, dapat menjadi *problematic situations*, yaitu sistem dari masalah-masalah yang interdependen setelah proses transformasi melalui strukturisasi masalah (*problem structuring*) berubah menjadi suatu masalah kebijaksanaan. Salah satu fungsi penting dari monitoring adalah *menghasilkan informasi yang berguna dalam memberikan laporan mengenai perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi, yang mengikuti implementasi dari satu rangkaian kebijaksanaan publik*<sup>32</sup>.

Untuk memonitor kebijaksanaan publik dalam suatu area tertentu, diperlukan informasi yang relevan, dapat diandalkan (*reliable*) serta valid. Adapun tipe informasi yang diperlukan adalah : (1) *Macronegative*, informasi yang menjelaskan secara luas sebab dan konsekuensi dari kebijaksanaan, serta dengan menggunakan data yang diagregasikan untuk menunjukkan mengapa suatu kebijaksanaan tidak dapat berjalan; dan (2) *Micropositive*, informasi yang menunjukkan dapat berjalannya suatu kebijaksanaan dan penjelasan atas situasi yang mendukungnya.

Dalam memonitor hasil suatu kebijaksanaan, perlu dibedakan dua bentuk konsekuensi : *outputs* dan *impacts*. Policy outputs adalah barang-barang (*goods*), jasa, atau sumber-sumber daya yang diterima kelompok yang menjadi target. Sedangkan, policy impacts adalah perubahan-perubahan actual dalam tingkah laku atau sikap akibat dari *outputs* suatu kebijaksanaan. Dalam memonitor *outputs* dan *impacts*, adalah penting untuk mengenali bahwa kelompok yang menjadi target (*target group*) tidak selalu yang menerima keuntungannya. Kelompok target adalah individu, komunitas, atau organisasi. Sementara itu, *beneficiaries* adalah kelompok-kelompok dimana efek dari kebijaksanaan diberikan.

Dalam memberikan laporan yang memuaskan dari variasi-variasi di dalam *outputs* dan *impacts* dari suatu kebijaksanaan kita harus kembali kepada tindakan kebijaksanaan. Secara umum, tindakan kebijaksanaan mempunyai dua tujuan utama : regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi adalah yang diterapkan untuk kepastian pemenuhan

dari standar dan prosedur tertentu. Sebaliknya, tindakan alokasi adalah yang memerlukan input keuangan, waktu, personel dan peralatan. Tindakan regulasi dan alokasi dapat mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang bersifat distributif dan redistributif.

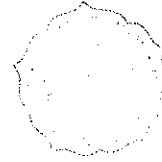
Tindakan kebijaksanaan juga dapat dibagi dua, yaitu *policy inputs* dan *policy processes*. Input kebijaksanaan adalah segala sumber daya-waktu, uang, personel, peralatan, suplai yang digunakan untuk menghasilkan outputs dan impacts. Sebaliknya, proses kebijaksanaan adalah administrasi, organisasi, dan aktivitas politik dan tingkah laku yang membentuk transformasi dari *policy inputs* menjadi *policy outputs* dan *impacts*.

Keberhasilan dalam mendapatkan, menganalisa dan menginterpretasikan data hasil kebijaksanaan tergantung pada kapasitas kita dalam mengkonstruksikan pengukuran yang valid dan dapat dipegang. Satu cara dalam mengkonstruksikan pengukuran adalah dengan menspesifikasi variabel-variabel dalam monitoring.

Salah satu kesulitan dalam analisa kebijaksanaan publik adalah, sering kita tidak memiliki definisi yang tepat dari variabel-variabel. Untuk itu, digunakan dua definisi dari variabel : *constitutive definitions*; memberikan arti terhadap kata yang digunakan untuk menjelaskan variabel dengan menggunakan sinonim lain. Variabel yang kedua adalah *operational definitions*; memberikan arti terhadap variabel dengan menspesifikasi operasi yang diperlukan untuk mengukurnya. Definisi operasional juga membantu dalam menspesifikasi indikator dari *input, proses, output, dan impacts variabel*.

Terdapat banyak alternatif dalam mendefinisikan variabel yang sama. Ini akan menimbulkan kesulitan dalam menginterpretasikan karena banyaknya indikator yang digunakan dalam satu variabel. Karena hubungan yang kompleks antara variabel dan indikator, sering digunakan indikator yang banyak terhadap tindakan yang sama atau variabel dari *outcome*.

Dalam upaya melakukan evaluasi efektivitas dan keberhasilan tujuan kebijaksanaan Hubungan Industrial, ditetapkan kriteria *paradoksikal*, yaitu dengan



mempertimbangkan pendekatan yang berlawanan secara bersamaan pada tingkat organisasi perusahaan<sup>33</sup>.

Eksplorasi efektivitas suatu organisasi dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan, salah satu cara pandang utama dikemukakan oleh *Waterman, Peters* dan *Phillips* tentang *The 7-S Framework*<sup>34</sup>.

Gagasan utama dari kerangka kerja ini adalah bahwa perubahan pada organisasi yang produktif bukanlah semata-mata persoalan perubahan struktur, meskipun struktur adalah penting. Juga bukan sesederhana seperti interaksi antara struktur dan strategi, meskipun strategi merupakan aspek yang kritical. Klaim utama mereka adalah bahwa perubahan organisasi yang efektif sesungguhnya adalah hubungan antara *structure, strategy, systems, style, skills, staff*, serta *superordinate goals*.

Penegasan utamanya adalah, bahwa efektivitas organisasi berasal dari interaksi dari berbagai faktor -- meskipun beberapa tidak nampak begitu jelas atau kurang dianalisis. Adalah penting untuk memahami gagasan multiplisitas dari faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan organisasi untuk berubah serta cara-cara berubah yang paling tepat. Mengapa perlu memperhatikan satu atau dua faktor utama, dan mengabaikan faktor lainnya. Di samping struktur dan strategi terdapat paling sedikit lima elemen lain yang dapat diidentifikasi.

Pembagian ini nampak kacau, meskipun demikian sangatlah bermanfaat untuk mengenali keunggulan dari kompleksitas yang diperoleh dalam penelitian, dan bahkan elemen-elemen tersebut dapat disegmentasikan ke dalam bagian-bagian yang dapat diatur. Elemen-elemen tersebut adalah :

(1) *Struktur (Structure)*, pada elemen ini masalah utamanya terletak pada bagaimana membagi tugas serta melakukan koordinasi, sehingga seluruh organisasi berjalan baik; (2) *Strategi (Strategy)*. Apabila struktur tidak cukup memadai maka perlu dilengkapi dengan strategi. Strategi dimengerti sebagai tindakan-tindakan organisasi dalam



rangka merespon atau mengantisipasi perubahan pada lingkungan eksternal - baik pelanggan maupun kompetitornya. Strategi merupakan cara bagaimana sebuah perusahaan mencapai tujuannya dengan mengembangkan posisinya berhadapan dengan kompetisi;

(3) Sistem (System), dipahami sebagai keseluruhan prosedur, formal maupun informal, yang dapat membuat organisasi berjalan dari hari ke hari, seperti sistem capital budgeting, sistem pelatihan, prosedur akuntansi biaya, dan sistem penganggaran. Apabila ada variabel yang mendominasi elemen-elemen lain di dalam model ini, maka kemampuan itu hanya dimiliki oleh sistem. Dan apabila kita ingin melihat bagaimana sebenarnya suatu organisasi dan apabila kita ingin melakukan perubahan tanpa terjadi restrukturisasi yang membahayakan, maka cobalah pahami atau rubahlah sistem.

(4) Gaya (Style). Adalah penting memahami karakteristik manajemen perusahaan, sehingga perlu dibedakan antara kepribadian dasar dari kelompok top-manajemen dengan bagaimana cara kelompok tersebut menjalani perusahaan. Organisasi mungkin mendengarkan apa yang dikatakan manajer, tetapi mereka percaya terhadap apa yang dilakukan manajer.

(5) Staff (dalam pengertian orang-orang dan bukan line/staff) seringkali diperlakukan satu dari dua cara. Pada sisi sebagai ujung dari spektrum, kita membicarakan sistem penilaian, skala gaji, program pendidikan formal, dan sejenisnya. Pada sisi lainnya, kita berbicara mengenai *morale*, tingkah laku, motivasi dan perilaku. Dalam konsep ini, pengertian staff lebih diperlebar lagi, apakah yang dilakukan top-manajemen untuk mendorong proses pengembangan staf-nya, pandangan kritis ini ditekankan kepada proses sosialisasi di dalam perusahaan.

(6) Ketrampilan (Skills). Pentingnya variabel ini adalah karena seringkali dijumpai perusahaan yang menghadapi ketidaksinambungan kondisi bisnis, yang mengharuskan mereka tidak sekedar menggeser strateginya. Lebih dari itu, mereka perlu menambahkan kapabilitas baru, yang dinamakan ketrampilan (skills), yaitu kemampuan dominan yang

dimiliki oleh perusahaan.

(7) *Tujuan Pimpinan (Superordinate Goals)*, dimaksudkan sebagai suatu konsep pemandu, seperangkat nilai-nilai dan aspirasi yang seringkali tidak tertulis, bergerak di luar pernyataan formal yang bersifat konvensional mengenai tujuan perusahaan. Dengan kata lain, tujuan pimpinan adalah gagasan dasar yang membentuk konstruksi bisnis suatu perusahaan.

Agar diperoleh pemahaman yang lebih terfokus, dari ketujuh elemen dasar tersebut akan ditelusuri secara mendalam kontribusi elemen *Staff* terhadap efektivitas organisasi perusahaan.

Dengan pengertian, bahwasannya kriteria keberhasilan sistem hubungan industrial dalam mencapai tujuannya, '*industrial peace*', digunakan indikator yang berkaitan langsung dengan sumber daya manusia, sebagai unsur utama elemen staff. Antara lain terbentuk dan berfungsinya unit-kerja SPSI di tingkat perusahaan, terbentuk dan berfungsinya Kesepakatan Kerja Bersama (KKB), tidak adanya tuntutan-tuntutan dan pemogokan.

Meskipun demikian, tercapainya kondisi tersebut tidak berarti tujuan telah tercapai. Sebaliknya, tanpa adanya unit-kerja SPSI dan KKB tidak berarti tujuan tidak tercapai. Cara lain di dalam penetapan kriteria pencapaian tujuan hubungan industrial di tingkat organisasi, dilakukan dengan menilai tingkat partisipasi di dalam perusahaan.

Partisipasi dalam industri mempunyai 3 cakupan<sup>35</sup>, yaitu 1) Adanya pengaruh atau keterlibatan pekerja atau buruh di dalam proses pembuatan keputusan perusahaan di semua level; 2) Tingkat kepuasan kerja dalam organisasi kerja; 3) Partisipasi finansial, termasuk *profit sharing* dan *shareholding*, esensinya adalah *getting the money right*.

Partisipasi, yang mempunyai tiga cakupan, bertujuan untuk (1) meningkatkan kualitas kehidupan kerja, dan kepuasan kerja yang diperoleh dari kerja; (2) meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan<sup>36</sup>. Kedua tujuan ini bersifat komplementer dan sama pentingnya. Dimana efisiensi jalannya perusahaan tergantung pada keinginan kerjasama

dari tenaga kerjanya, yang akan ditunjukkan pada saat mereka merasa terlibat dan mempunyai tingkat kepuasan kerja yang tinggi.

Kepuasan kerja merupakan salah satu bagian dari kepuasan hidup seseorang, karena hampir seluruh hidup manusia diisi dengan kerja, disamping kehidupan berkeluarga atau sosialisasi yang mereka lakukan. Melalui kerja ini mereka mengharapkan bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhannya diantaranya kebutuhan fisiologis, kebutuhan sosial dan juga kebutuhan-kebutuhan egoistik.

Dengan adanya pemenuhan terhadap kebutuhan-kebutuhan itu dapat memberikan kepuasan kepada mereka. Oleh sebab itu kepuasan kerja merupakan masalah yang cukup menarik dan penting dan penelitian mengenai kepuasan kerja ini akan memberikan manfaat baik bagi karyawan, perusahaan maupun masyarakat.

Bagi individu karyawan, penelitian tentang sebab-sebab dan sumber-sumber kepuasan kerja memungkinkan timbulnya usaha-usaha peningkatan kebahagiaan hidup mereka. Bagi perusahaan, penelitian mengenai kepuasan kerja dilakukan dalam rangka usaha peningkatan produksi dan pengurangan biaya melalui perbaikan sikap dan tingkah laku pegawainya. Selanjutnya bagi masyarakat tentu akan menikmati hasil kapasitas maksimum dari perusahaan, serta naiknya nilai manusia di dalam konteks pekerjaannya.

Menurut *Wexley and Yukl (1977)* : "*Job satisfaction is the way an employee feels about his or her job. It is generalized attitude toward the job based on evaluation of different aspect of the job*"<sup>37</sup> Sedangkan *William B. Werther and Keith Davis* mendefinisikan "*Job satisfaction is the favorableness or unfavorableness with which employees view their work. It expresses the amount of agreement between one's expectation of the job and the rewards that the job provide.*"<sup>38</sup>

*Schermerhorn (1982)* mengemukakan definisi bahwasanya : "*Job satisfaction is the degree to which an individual feels positively or negatively about the various facets of the job tasks, the work setting and relationship with co-workers.*"<sup>39</sup>

Dari definisi-definisi di atas terlihat adanya kesamaan bahwa kepuasan kerja menyangkut perasaan seseorang terhadap pekerjaannya, dan hal ini berhubungan dengan penilaian yang cenderung bersifat subjektif, karena menyangkut nilai yang dimiliki oleh manusia.

Ada 3 macam arah yang dapat dilihat dari penelitian tentang kepuasan kerja : (1) Usaha untuk menemukan faktor- faktor yang menjadi sumber kepuasan kerja serta kondisi-kondisi yang mempengaruhinya. Dengan mengetahui hal ini perusahaan dapat menciptakan kondisi-kondisi tertentu agar karyawan lebih bergairah dan merasa bahagia dalam bekerja; (2) Usaha-usaha untuk melihat efek dari kepuasan kerja terhadap sikap dan tingkah laku karyawan terutama tingkah laku seperti produktivitas, absensi, kecelakaan, *labour turnover*, dan lain-lain. Dengan mengetahui hal ini perusahaan dapat mengambil langkah-langkah yang tepat dalam memotivasi karyawan serta mencegah kelakuan-kelakuan yang merugikan; (3) Usaha untuk mendapatkan rumusan atau definisi yang lebih tepat dan berbersifat komprehensif mengenai kepuasan kerja.

Ada 3 macam teori tentang kepuasan kerja yang dikenal, yaitu: (1) *Discrepancy Theory*; (2) *Two Factor Theory*; dan (3) *Equity Theory*.

Teori Diskrepansi, pertama kali dipelopori oleh **Porter** (1961). Porter mengukur kepuasan kerja seseorang dengan menghitung selisih antara apa yang seharusnya dengan kenyataan yang dirasakan (*difference between how much of something there should be and how much there 'is now'*)<sup>40</sup>. Kemudian **Locke** (1969) menerangkan bahwa kepuasan kerja seseorang bergantung kepada antara yang seharusnya (*should be, expectation, needs atau values*) dengan apa menurut perasaannya atau persepsinya telah diperoleh atau dicapai melalui pekerjaan. Dengan demikian orang akan merasa puas bila tidak ada perbedaan antara yang diinginkan dengan persepsinya atas kenyataan, karena batas minimum yang diinginkan telah terpenuhi.

Apabila yang didapat ternyata lebih besar dari pada yang diinginkan, maka orang akan menjadi lebih puas lagi walaupun terdapat diskrepansi, tetapi merupakan *positive discrepancy*. Sebaliknya makin jauh kenyataan yang dirasakan itu di bawah standard minimum sehingga menjadi *negative discrepancy*, maka makin besar pula ketidakpuasan seseorang terhadap pekerjaan. Penelitian ini mempergunakan teori diskrepansi yang mengukur perbedaan atau selisih antara kenyataan dan harapan.

Demikian juga, realisasi dari kepentingan pekerja sangat tergantung dari keberhasilan perusahaan itu sendiri. Jadi, kepentingan kedua belah pihak, dan kedua tujuan di atas harus dicapai. Dimana manifestasi partisipasi dapat berbeda-beda wujudnya pada setiap organisasi, tergantung dari tipe perusahaan, sejarah hubungan industrial, ukuran dan usia, tingkat ekspektasi dari tenaga kerja, gaya dan sikap manajemen, juga budaya organisasi yang melekat di dalamnya.

Partisipasi dapat dilakukan secara langsung (*direct*) dan tidak langsung (*indirect*) melalui perwakilan. Partisipasi langsung termasuk memberikan seluruh informasi yang relevan dengan pekerjaan mereka, konsultasi khususnya yang berkaitan dengan perubahan-perubahan yang akan mempengaruhi mereka, serta keterlibatan secara pribadi di dalam proses pembuatan keputusan pada tingkat dimana mereka bekerja. Partisipasi langsung dapat dimungkinkan pada setiap tingkat perusahaan, tetapi yang terbaik dimulai dari dasar, yaitu kelompok kerja, misalnya melalui *Gugus Kendali Mutu (Quality Control Circle)*<sup>41</sup> dan *Quality of Working Life (QWL)*. Partisipasi finansial secara esensial adalah *getting the money right*, dan hal yang pertama adalah memperoleh remunerasi, yaitu struktur upah, yang tepat. Sebab, tidak akan ada kepuasan melalui skema partisipasi finansial tambahan, apabila struktur upahnya saja tidak memuaskan. Terdapat berbagai formula untuk partisipasi finansial<sup>42</sup>, tetapi kesemuanya dapat digolongkan ke dalam 3 kategori, (1) yang berhubungan dengan profit; (2) yang berdasarkan *added value*<sup>43</sup>; (3) yang berhubungan dengan produksi, output, atau penjualan.

Asumsinya, dengan tingginya kepuasan karyawan terhadap hubungan kerja di dalam perusahaan, maka tujuan dari sistem hubungan industrial yaitu menciptakan '*industrial peace*' melalui ketenangan bekerja dan ketenangan berusaha akan tercapai, meskipun tanpa melalui keberadaan unit-kerja SPSI maupun KKB.

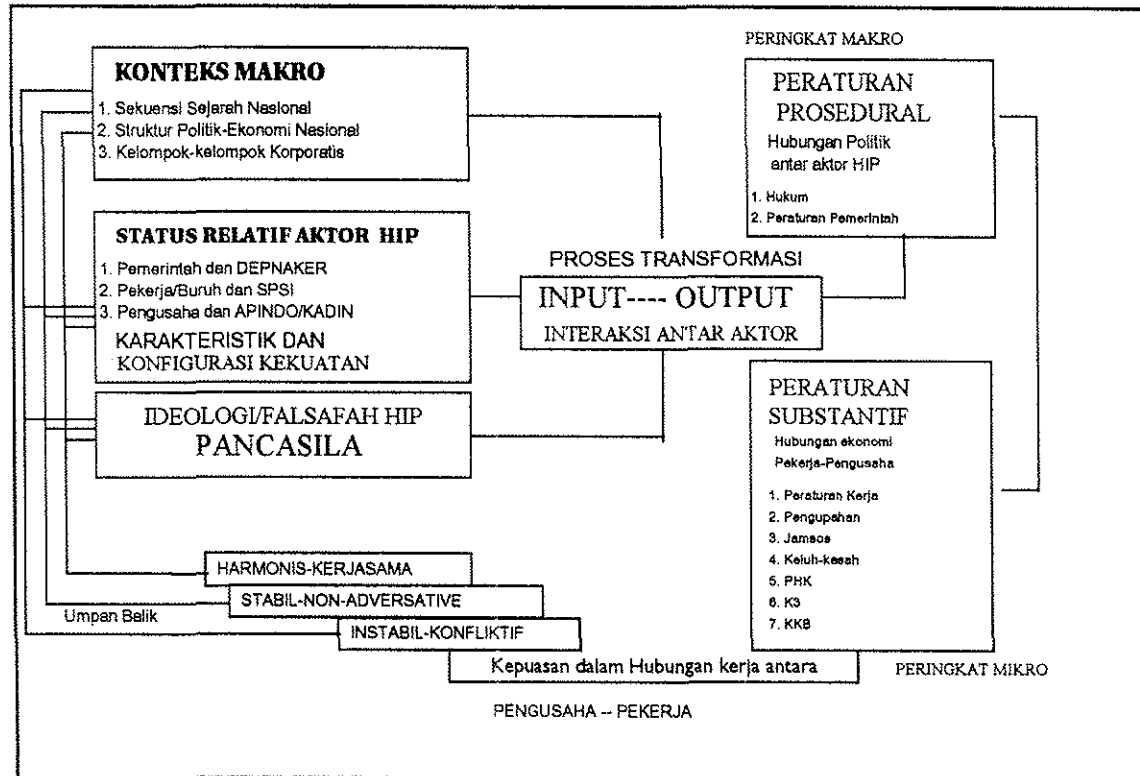
Kemungkinan lainnya, pada situasi tertentu akan ada orang-orang yang tidak terlibat atau tidak tertarik, karena berbagai faktor, dan yang kurang menguntungkan apabila mereka adalah orang-orang dari tipe *free-rider*, yaitu mereka yang masuk ke dalam kelompok secara tidak langsung tetapi menikmati keuntungan-keuntungan dari keberhasilan kelompok<sup>44</sup>.

Secara keseluruhan, asumsi yang dapat diturunkan dari kerangka teoritis di atas sebagai berikut :

- (a) Secara umum, kajian mengenai pola hubungan pengusaha-pekerja di Indonesia harus diletakkan pada kerangka Sistem Politik dan Sistem Ekonomi;
- (b) Konfigurasi kekuatan antara aktor-aktor dalam sistem hubungan industrial di Indonesia telah menempatkan buruh secara individual berhadapan dengan koalisi antara (1) SPSI dengan Pemerintah; (2) Pengusaha dengan Pemerintah. (3) SPSI dengan Pengusaha;
- (c) Efektivitas tujuan dari Sistem HIP harus memperhitungkan pola hubungan pengusaha-pekerja, (konflikatif, non-advesative atau kerjasama);
- (d) Pemahaman pola hubungan pengusaha-pekerja di tingkat perusahaan harus mempertimbangkan keseluruhan elemen organisasi, dikhususkan kepada strategi pengembangan sumber daya manusia atau staff;
- (e) Bahwasanya interpretasi dan persepsi pihak manajemen serta Pengurus Unit Kerja SPSI terhadap Hubungan Industrial Pancasila sangat menentukan kepuasan di dalam hubungan kerja di tingkat perusahaan.

MODEL. 2 :

**SISTEM HUBUNGAN INDUSTRIAL PANCASILA**



## *Metodologi dan Metoda Penelitian*

Penelitian ini dapat dipahami dengan menetapkan apa yang harus ditelaah dan diamati dalam kajian hubungan industrial, yaitu apa yang akan dipergunakan sebagai unit eksplanasi, dan pada tingkat mana analisa harus ditekankan, singkatnya posisi metodologis yang berkaitan dengan masalah unit analisis.

Didasari asumsi bahwasanya output dari sistem hubungan industrial merupakan variabel dependen, atau dapat disebutkan sebagai unit analisis. Maka Output tersebut, dalam bentuk kebijaksanaan publik, dapat dijelaskan oleh tiga rangkaian variabel independen, yaitu : (1) Status relatif dari para aktornya; (2) Konteks dimana para aktor berinteraksi; dan (3) Ideologi dari sistem hubungan industrial.

Penelitian ini sekaligus mengkaji karakteristik dari interaksi antar organisasi atau interaksi interorganisasi. Dan untuk mengatasi permasalahan '*apakah organisasi memanipulasi dan mengendalikan lingkungan atau apakah lingkungan mendominasi dan menghambat organisasi*', maka perlu ditetapkan suatu sikap tertentu.

Di dalam pandangan peneliti, mengendalikan dan dikendalikan, keduanya merupakan bagian dari proses interaksi terus menerus. Karenanya, fokus penelitian adalah rekonstruksi historis serta mencari pemahaman tentang lingkungan, sebagai hasil pilihan strategis dari elit organisasi. Lingkungan ini, pada kondisi tertentu, mungkin akan melakukan reaksi-balik dan menghambat pembentukan organisasi. Karenanya, proses dialektika dari tindakan serta pembentukan konteks dan hambatan-hambatan, secara esensial merupakan fakta sejarah.

Hal ini didasarkan pada suatu keyakinan, bahwa model dialektika sistem sosial dapat diperluas ke dalam hubungan-hubungan kekuasaan dan sumber daya pada jaringan (*network*) interorganisasi, dimana organisasi merupakan aktor.

Implikasi dari perspektif ini menunjukkan bahwa organisasi-organisasi mengkonstruksikan bagian terbesar dari lingkungannya melalui produksi sumber daya serta



melalui pengendalian pada jaringan interaksi. Tindakan dan interaksi organisasional disalurkan dan dihambat oleh sumber daya yang terstruktur serta oleh jaringan yang sudah ada. Konflik antar organisasi, baik integrasi sistem maupun disintegrasi sistem, merupakan hasil atau resolusi dari konflik lama yang mengarah pada kemunculan bentuk baru.

Perhatian dari kerangka kerja dialektika adalah dilema bahwa tindakan sosial nampak aktif dan self determining, juga sekaligus pasif dan terhambat di dalam proses interaktif yang terus menerus<sup>45</sup>. Tindakan kreatif dari subjek perhatian menjadi terhambat oleh struktur dari sisa tindakannya yang lampau, terdapat dua konsep analitis yang penting.

Pertama, Aktor, mengacu kepada unit organisasi yang memiliki : a) ekonomi dan politik sendiri; b) otonomi, dalam derajat tertentu, dari determinisme kekuatan lingkungan; c) kemampuan untuk mempengaruhi, membentuk, atau memanipulasi lingkungannya. Kedua, Sumberdaya eksternal, dimana perkembangan organisasi sangat tergantung, termasuk teknologi, bahan mentah, sumber daya finansial, hubungan administratif, hukum, sumberdaya manusia, jaringan komunikasi, legitimasi dan bahasa. Dengan kata lain, semua yang diperlukan organisasi.

Tampakan lain dari jaringan interorganisasional adalah bahwa di belakang unit aktor (dalam hal ini organisasi) terdapat kepentingan dari individu-individu, kelompok maupun kelas, yang semi organisasi atau bahkan tidak melibatkan organisasi sama sekali. Kepentingan-kepentingan ini dilekatkan pada aktivitas organisasi agar sumber daya dari lingkungan tetap aman.

Akhirnya, terdapat empat aspek yang saling berhubungan di dalam proses dialektika, yaitu : 1) eksternalisasi hasil dari tindakan organisasi serta pengaruh dari hambatan-hambatan pada interaksi antar organisasi; 2) pertukaran yang tidak adil atas sumberdaya, dan perkembangan selanjutnya dari dominasi sistem; 3) integrasi dan disintegrasi dari sistem sosial melalui konflik dan krisis yang menimbulkan kontradiksi sistem<sup>46</sup>.

## *Metoda Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data*

Dengan memperhatikan metodologi penelitian, sebagai cara pandang penulis atas objek penelitian, maka ditetapkan suatu metoda dan teknik pengumpulan data penelitian yang dirasakan paling memadai untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian.

Metoda yang dipergunakan adalah Metoda Kualitatif dengan tiga (3) jenis teknik pengumpulan data, yaitu (a) observasi langsung; (b) *in-depth, open-ended interview*; (c) dokumen tertulis. Data dari *open-ended interview* terdiri dari kuotasi langsung dari orang-orang, tentang pengalaman, opini, persepsi, perasaan dan pengetahuannya. Sedangkan data dari observasi, terdiri dari deskripsi rinci tentang aktivitas program, perilaku dan interaksi partisipan. Pada studi dokumen, akan diperoleh data dari laporan resmi, analisis isi dari surat kabar, majalah, jurnal, maupun korespondensi.

Data diperoleh dari informan kunci dan pejabat langsung di Depnaker, DPP-SPSI dan APINDO serta pada lembaga-lembaga NGO, CSIS, dan LBH. Pada tingkat organisasi, informasi akan diperoleh dari pihak pengusaha dan manajemen (top-middle-lower), Pengurus Unit Kerja SPSI, mantan manajer dan direktur perusahaan, serta para pekerja secara langsung.

Khusus teknik pengumpulan data dari para pekerja non-manajemen di kedua perusahaan, dilakukan penyebaran kuesioner tentang "*Kepuasan dalam Hubungan Kerja*", dengan menggunakan teknik purposive sampling pada 40 (empat puluh) pekerja pada masing-masing perusahaan. Penetapan calon responden sebagai sampel didasarkan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh Ketua Pengurus Unit-Kerja SPSI setempat.

Pengolahan data yang diperoleh dari pekerja non-manajemen dilakukan analisa statistik deskriptif. Hal ini dilakukan dengan mempertimbangkan (1) terlalu besarnya jumlah pekerja non-manajemen: (2) heterogenitas pekerja dari segi pendidikan, usia, lama kerja serta status perkawinan. Dengan menggunakan *purposive sampling* yang mengandalkan kepada seleksi *information-rich cases* dalam rangka studi yang mendalam, dipilih sampel berdasarkan kepada *extreme and deviant case sampling*<sup>47</sup>, yaitu *PT Unilever Indonesia* dan *Indofood Group*.

## *Sistematika Pembahasan*

Keseluruhan penyajian tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab. Pada **bab pertama** sebagai bagian pendahuluan, dipaparkan latar belakang dan identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metodologi serta metoda dan teknik pengumpulan data. Pada **bab dua**, uraian mengenai konteks makro sebagai basis analisis sistem hubungan industrial. Bagian ini memperinci pasang surut gerakan buruh sampai dengan periode Demokrasi Terpimpin. Bahwasanya Orde yang baru merupakan kesinambungan sejarah orde sebelumnya akan diuraikan pada bagian selanjutnya dari bagian kedua ini.

**Bagian Ketiga**, dilakukan deskripsi dan sekaligus pembahasan sistem hubungan industrial di Indonesia. Berikut disampaikan falsafah sebagai ideologi utama dari sistem, termasuk sarana kelembagaan, karakteristik dan status relatif aktor-aktornya serta pelaksanaan kebijaksanaan Hubungan Industrial Pancasila di tingkat nasional. **Bagian Keempat** merupakan tahap implementasi dan monitoring. Dilakukan eksplorasi pada dua perusahaan Indofood dan Unilever mengenai efektivitas pelaksanaan HIP melalui analisis terhadap manajemen hubungan kerja industrial dan Kesepakatan Kerja Bersama.

Akhirnya, **bagian Kelima** dilakukan rekapitulasi pembahasan dalam rangka merekonstruksi temuan dan uraian antar bagian, sehingga dapat dikenali bangunan sistem secara keseluruhan. Rekomendasi disertakan sebagai bagian integral dari bab ini.

## CATATAN AKHIR BAB I

---

1. Seminar Hubungan Industrial pada bulan Desember 1974, telah menghasilkan kesepakatan untuk mengembangkan Sistem Hubungan Industrial yang berlandaskan falsafah Pancasila.
2. Pedoman Pelaksanaan Hubungan Industrial Pancasila, dengan petunjuk operasional, Yayasan Tripartit, Hal. 10.
3. Soenarto Soerodibroto, Mahkamah Perburuhan Sebagai Alternatif, Suara Pembaharuan, 14/11/1991.
4. Mustofadidjaja AR, Sistem Ekonomi, Administrasi Negara dan Dunia Usaha, dalam Administrasi dan Pembangunan, hal 204-5. Lihat juga : Inpres 4/1984; Paket Kebijakan 6/5/1986, serta 25/10/1986, 15/10/1987, 25/10/1986 dan 15/01/1987.
5. ....dari ribuan pelanggar UMR selama periode 1990-1991, baru 23 pengusaha yang diajukan ke Pengadilan, dengan sanksi Rp 100.000,- atau kurungan penjara 3 bulan, lihat Warta Ekonomi No 16/III/16 September 1991.
6. Yudo Swasono dan Endang Sulistyaningsih, The Effect of the Union Wage Differential in Indonesia, Economics and Finance in Indonesia, EKI Vol.XXXVII, No. 1-1990, p. 75-83.
7. Analisa Pemogokan Periode Januari s/d Desember 1990. DEPNAKER, tidak dipublikasikan.
8. Venkatraman Anantaraman, Singapore Industrial Relations System. McGraw-Hill Book Co, 1990, p.31.
9. J. Wilczynski, Comparative Industrial Relations, MacMillan Press, 1983, p.13.
10. The Social Science Encyclopedia, Routledge & Kegan Paul, 1985, p.437.
11. A. Flander, Management and Union, Collier Macmillan, London, 1970, p.5.
12. Clark Kerr, John T. Dunlop Federic H. Harbson and Charles A. Meyer, Industrialism and Industrial Man, Heineman, London, 1960, p.342.
13. William Ebenstein dan Edwin Fogelman, Today'sisms, Prentice-Hall. Inc, ninth ed, hal. 5-7.
14. Vol.XIII, No. 3, 1975, hal. 309-316
15. Clark Kerr, John T. Dunlop, F.H.Harbson and C.A.Mayer, Industrialism and Industrial Man, Heineman, London, 1960, p.342.
16. Yayasan Tripartit, et.al, op.cit, hal.88.
17. Pernyataan Dr. Johannes Schregle, Presiden Kehormatan Masyarakat Internasional untuk Jaminan Sosial dan Hukum Perburuhan dan Hukum Perburuhan, pada Kongres Produktivitas Internasional (IPC) Bangkok, 5 October 1991.

- 
18. John T. Dunlop, *Industrial Relation Systems*, Southern California Univ. Press, Illinois, 1958, p.3-8.
  19. Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Routledge, London, 1959.
  20. John T. Dunlop, et.al, op.cit, p.16.
  21. John T. Dunlop, et.al, op.cit. p. 342-379.
  22. Phillip C. Schmitter, *Still A Century of Corporatism ?*, Review of Politics Vol.36 No.1, January 1974, p.85-131. Alternatif perbandingan, dapat dipergunakan pemikiran dari Hans-Dieter Evers. Evers melihat bahwa kecenderungan model korporatis sebagai suatu proses formasi sosial, dimana kombinasi dari unit-unit korporatis dilihat sebagai kelompok strategis, yang pembentukannya berdasarkan pola apropriasi sumber pendapatan. Selanjutnya, negara dalam konteks ini memainkan peranan kombinasi antara koersif dan redistributif, dimana kepentingan birokrasi adalah mempertahankan atau meningkatkan sumber apropriasi pendapatan kolektif. Lihat Hans-Dieter Evers, *Kelompok-kelompok Strategis. Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, 1990.
  23. Richard Gunther, *Public Policy in a No Party State : Spain in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, 1980 : 307-308
  24. Manuel Kaisiepo, *Dari Kepolitikkan Birokratik ke Korporatisme Negara*, dalam Jurnal Ilmu Politik No.2, AIPI-Gramedia, 1987, p.31.
  25. Julian M. Boileau, *Golkar. functional group politics in Indonesia*, CSIS, 1983, p.45-58.
  26. Untuk diskusi lebih lanjut, lihat Guillermo A O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism : Studies in South American Politics*, Berkeley of International Studies, 1978.
  27. Hans Dieter-Evers dan Tilman Schiel, op.cit.
  28. W. Richard Scott, *The Sociology of Organization*, dalam *The Social Reproduction of organization and and Culture*, materi perkuliahan Latihan Penelitian, DR. L. Th. Schmith.
  29. H. Aldrich and D. Herker, *Boundary Spanning Roles and Organization Structure*, Academy of Management Review, April 1977, p.217-230.
  30. Dalam pendekatan interorganisasional dikenal peranan dari *interlocks* sebagai ekspresi untuk mempertahankan solidaritas kelas pengusaha yang hirau pada profit, mereka bertindak seragam untuk menjamin kebijakan pemerintah tetap menguntungkan mereka. Untuk diskusi lanjutan, lihat Michael Ornstein, *Interlocking Directorates in Canada : Intercorporate or Class Alliance ?*, Administrative Science Quarterly, No.29, 1984, p.210-213.
  31. Mustofadidjaya, et.al, op.cit, p.196.

- 
32. Untuk diskusi lanjutan, lihat dalam *William N. Dunn, Public Policy Analysis*, Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, 1981.
  33. Kim S Cameron, *Effectiveness as Paradox : Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness*, *Management Science Review*, Vol.32 No.5, May 1986, p.551.
  34. Diringkas dari *Waterman and others, Structure is not organization*, in *Business Horizon*, June 1980.
  35. D. Wallace Bell, *Industrial Participation*, Pitman PublH. Ltd, London, 1979, p.1-5.
  36. D. Wallace, et.al, *ibid*, p.139.
  37. Wexley, K. N. Yulk, *Organizational Behavior and Personnel Psychology*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood Illinois, 1984, p.45.
  38. Werther, William B, Jr., and Keith Davis, *Personnel Management and Human Resources*, 2nd edition, McGraw-Hill, Inc, 1985, , p.410.
  39. Schermerhorn, John R., John R., James G. Hunt, Richard N. Osborn., *Managing Organizational Behavior*, John Wiley and Sons Inc., 1982, p.52.
  40. *Wexley*, op.cit, p.98.
  41. *Gugus Kendali Mutu* adalah kelompok kerja di dalam perusahaan yang keanggotaannya adalah sukarela, mereka yang bertemu secara teratur untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh wilayah kerjanya. GKM umumnya merekomendasi solusi untuk masalah mutu dan produktivitas dimana manajemen akan melaksanakannya. Untuk diskusi lanjutan, lihat *A.V. Feigenbaum, Management Strategies for Quality* dalam *Total Quality Control*, McGraw Hill, 1981, p.147-229.
  42. R. Magota, *A Compilation of 56 Wage Models* dalam *Getting Your Flexible Wage System Right*, National Productivity Board, Singapore, 1988, p.131-203.
  43. *Value Added* adalah suatu pengukuran kekayaan yang diperoleh dari usaha-usaha bersama dari mereka yang bekerja di dalam perusahaan (para pekerja) dan mereka yang memberikan kapital (investor atau pengusaha), karenanya harus digunakan untuk membayar mereka yang memberikan kontribusi dalam pembentukannya. Setelah hasil penjualan dikurangi pembelian material dan jasa, sebagian kekayaan didistribusikan untuk upah, gaji, pensiun, bunga bank, pajak, dan deviden. Sisanya dipergunakan untuk investasi, cadangan dan depresiasi. Lihat *Kiyoshi Wainai, Principles and Application of Value Added Productivity Analysis*, NPB, S'pore, 1987.
  44. Patric Dunleavy, *Reconstructing the Theory of Groups*, dalam *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, Harvester-Whwatsheaf, p.45-49.
  45. Lihat *Administrative Science Quarterly*, March 1980, Vol. 25, p. 72-75.
  46. *Ibid*, p. 85.

---

47. Michael Q. Patton, *How To Use Qualitative Methods in Evaluation*, Sage Publication, 1987 p.50-55