



Perundingan Bersama Mengenai Upah di Jerman **Sebuah Gambaran Umum**

Prof. Dr. Wolfgang Däubler,
Universitas Bremen

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Perundingan Bersama Mengenai Upah di Jerman **Sebuah Gambaran Umum**

Prof. Dr. Wolfgang Däubler,
Universitas Bremen

Perundingan Bersama Mengenai Upah di Jerman Sebuah Gambaran Umum

Penulis: Prof. Dr. Wolfgang Dähler

Diterjemahkan dari tulisan asli

“Kollektive Lohnverhandlungen in Deutschland - Ein Überblick

Diterbitkan oleh :



Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia

Jalan Kemang Selatan II No. 2 A | Jakarta 12730

Telepon : +62-21-7193711

Fax : +62-21-71791358

Email : info@fes.or.id

Website: www.fes.or.id

Cetakan I, Desember 2018

Isi publikasi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab para penulis.

Dilarang memperbanyak isi dari buku ini dalam bentuk apapun, termasuk fotokopi tanpa ijin tertulis dari penerbit

Tidak untuk diperjualbelikan

Daftar Isi

	Prakata	7
Bab 1:	Para Pelaku: Serikat Pekerja, Asosiasi Pengusaha, Perusahaan dan Dewan Perwakilan Karyawan	9
Bab 2:	Ruang Gerak Legal bagi Serikat Pekerja dan Pemberi Kerja pada Penetapan Kolektif mengenai Upah	24
Bab 3:	Proses Perundingan Bersama Mengenai Uupah	40
Bab 4:	Fungsi Ekonomi dan Politik Perundingan Perjanjian Kerja Bersama	56
Bab 5:	Pelibatan Dewan Pekerja Dalam Bidang yang Tidak Diatur PKB	85
Bab 6:	Perspektif Perundingan Kolektif Lintas Batas	96
Bab 7:	Gagasan-gagasan Tentang Perundingan Kolektif di Indonesia	100

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

ABM	: Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (skema penciptaan lapangan kerja)
AEntG	: Arbeitnehmer-Entsendegesetz (UU Penempatan Tenaga Kerja)
AuR	: Arbeit und Recht (Pekerjaan dan Hukum)
BAG	: Bundesarbeitsgericht (Pengadilan Hubungan Industrial Jerman)
BB	: Betriebs-Berater (Penasehat/Konsultan Perusahaan)
BDA	: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Konfederasi Pemberi Kerja Jerman)
BDI	: Bundesverband der deutschen Industri (Asosiasi Industri Jerman)
BetrVG	: Betriebsverfassungsgesetz (Dewan Perwakilan Karyawan)
BGH	: der Bundesgerichtshof – Mahkamah Agung Jerman
BVerfG	: Bundesverfassungsgerichts (Mahkamah Konstitusi Federal Jerman)
CDU	: Christlich-Demokratischen Union (Partai Kristen Uni Demokrat)
DB	: Deutsche Bahn (Jawatan Kereta Api Jerman)
DBB	: Deutscher Beantebund (Serikat Pekerja Pegawai Negeri Jerman)
DGB	: Deutscher Gewerkschaftsbund (Konfederasi Serikan Pekerja Jerman)
EBR	: Europäischen Betriebsräte (Dewan Pekerja Eropa)
GG	: Grundgesetz (Konstitusi Jerman)
IG Metall	: Industriegesellschaft Metall (Serikat Pekerja Industri Logam)
LAG	: Landesarbeitsgericht Pengadilan Hubungan Industrial Negara Bagian
PKB	: Perjanjian Kerja Bersama
SGB	: Sozialgesetzbuch (peraturan sosial)
SPD	: Sozialdemokratischen Partei (Partai Sosial Demokrat)
TVG	: Tarifvertrag - Perjanjian Kerja Bersama
TVöD	: Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst – Perjanjian Kerja Bersama untuk Pelayan Publik/Umum
TzBfG	: Teilzeit- und Befristungsgesetz (aturan kerja paruh waktu)

Prakata

Umumnya perundingan mengenai upah di Jerman dilakukan oleh serikat pekerja dan asosiasi pengusaha. Namun ada juga perkecualian di mana serikat pekerja melakukan perundingan dengan satu perusahaan saja. Dalam beberapa kasus, dewan perwakilan karyawan juga memainkan peran penting dalam perundingan itu. Seperti apa kerangka hukum, ekonomi, dan politik perundingan tersebut? Apakah pengalaman Jerman dapat menjadi masukan untuk Indonesia?

Telaah berikut dibuat berdasarkan permintaan Friedrich-Ebert-Stiftung Kantor Perwakilan Indonesia.

Penelitian ini dimulai dengan pemaparan mengenai pelaku di kedua belah pihak (Bab 1) dan kemudian dilanjutkan dengan pemaparan mengenai kerangka hukum perundingan bersama, termasuk akibat hukum perjanjian kerja bersama/PKB (Bab 2). Proses khas perundingan PKB, termasuk mediasi dan perjuangan perbaikan kondisi kerja, diuraikan pada Bab 3. Bab 4 menyoroti fungsi ekonomi dan politik penetapan upah melalui perundingan bipartit dan meninjaunya berdasarkan pengalaman yang diperoleh selama lebih dari 60 tahun. Bab 5 menguraikan peran dewan perwakilan karyawan yang dapat berperan dalam hal-hal yang tidak diatur dalam PKB. Bab 6 memberi gambaran singkat mengenai berbagai upaya penyepakatan PKB yang berlaku lintas batas. Bab penutup (Bab 7) membahas pertanyaan, apakah ada unsur-unsur di dalam sistem penetapan upah ini yang mungkin juga relevan untuk Indonesia.

Perundingan Bersama Mengenai Upah di Jerman
Sebuah Gambaran Umum

BAB 1

Para Pelaku: Serikat Pekerja, Asosiasi Pengusaha, Perusahaan dan Dewan Perwakilan Karyawan

I. Pembentukan dan Status Hukum Serikat Pekerja

Konstitusi Jerman¹ dalam pasal 9 ayat 3 menjamin kebebasan membentuk koalisi serikat pekerja dengan kata-kata:

“Hak membentuk perkumpulan untuk menjaga dan meningkatkan kondisi kerja dan ekonomi dijamin untuk setiap orang dan untuk semua profesi. Kesepakatan yang bermaksud membatasi atau menghalangi hak tersebut adalah tidak sah, tindakan yang bertujuan seperti itu melanggar hukum.”

Dengan demikian, yang secara harafiah dijamin hanyalah apa **yang disebut kebebasan individual untuk membentuk koalisi individual**, artinya hak individu untuk **mendirikan** khususnya **serikat pekerja** dan **asosiasi pengusaha**. Namun, berdasarkan pasal 9 ayat 3 GG tersebut, keputusan pengadilan Mahkamah Konstitusi Jerman juga menetapkan apa **yang disebut kebebasan kolektif untuk membentuk koalisi**: Keberadaan dan aktivitas koalisi itu juga dilindungi oleh konstitusi.² Kedua hal tersebut akan dipaparkan secara garis besar di sini.

1. Kebebasan Individual Membentuk Koalisi

Berbeda dengan banyak konstitusi lainnya di Eropa, pasal 9 ayat 3 GG berbicara bukan mengenai “serikat pekerja”, melainkan mengenai “koalisi”. Hal ini memiliki arti penting secara praktis. “Koalisi” adalah konsep umum; “serikat pekerja” merupakan sub-kelompok terpenting dari koalisi.

a) Kapan Sebuah Koalisi Dikatakan Ada?

- 1 Dinamakan „Grundgesetz“ (Undang-Undang Dasar) dan disingkat „GG“.
- 2 Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dari tahun 1954 - BVerfGE 4, 96 ff. (kumpulan resmi putusan Mahkamah Konstitusi Jerman)

Konstitusi dan undang-undang tidak memberi penjelasan; tapi keputusan pengadilan telah mengembangkan sejumlah kriteria.³

- **Tujuan organisasi** haruslah untuk **pemeliharaan dan peningkatan kondisi kerja dan ekonomi**; di sini tidak termasuk asosiasi konsumen dan kartel, karena kegiatan keduanya tidak terkait dengan bidang „pekerjaan tidak bebas“, melainkan semata-mata menyoroiti persoalan ekonomi.
- Kepentingan setiap anggota harus dibela di hadapan **mitra sosial dan negara**; karena itu, pihak-pihak yang aktif semata-mata di ranah politik, tidak dapat menjadi koalisi.
- Koalisi harus berlandaskan **keanggotaan sukarela**; perkumpulan yang bersifat wajib, seperti serikat wajib atau asosiasi profesi wajib, tidak tercakup dalam pasal 9 ayat 3 GG.
- Koalisi harus independen baik **dari mitra sosial**, maupun dari negara, partai politik, dan pihak gereja; serikat pekerja „kuning“ yang disokong oleh pihak pengusaha dengan demikian tidak dapat mengacu kepada pasal 9 ayat 3 GG, demikian juga dengan koalisi yang dikendalikan oleh negara atau oleh suatu organisasi politik. Namun koalisi diperkenankan untuk berorientasi secara sukarela kepada suatu program politik yang mungkin saja sama dengan program sebuah partai politik. Tapi, dalam situasi demikian, koalisi harus tetap boleh melakukan proses pembentukan kehendak secara independen.
- Koalisi seharusnya bersifat **lintas unit usaha**. Memang dulu „serikat pekerja tingkat perusahaan“ diterima pada Jawatan Kereta Api Federal Jerman dan Jawatan Pos Federal Jerman. Hal serupa juga dimungkinkan pada perusahaan besar lainnya. Keanggotaan koalisi yang bersifat lintas perusahaan dewasa ini hanyalah sekadar indikator yang mempertegas ketidaktergantungan koalisi kepada pihak pengusaha.
- Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit di dalam keputusan, koalisi pekerja harus memiliki **struktur demokratis**. Jika tidak, maka tujuan yang sebenarnya, yaitu memberi kesempatan kepada individu-individu untuk turut mengambil keputusan mengenai kondisi kerjanya, tidak dapat tercapai.

3 Lihat misalnya BAG DB (=Der Betrieb) 1987, 947

- Terakhir, konsep koalisi harus mencakup „**pengakuan terhadap hukum perjanjian kerja bersama** sebagai hal yang mengikat“.⁴ Dengan demikian, koalisi berada pada posisi kurang menguntungkan dibandingkan setiap perkumpulan lain. Sebab tidak pernah ada yang berpikiran bahwa pengakuan terhadap peraturan BGB (KUHPer) sebagai hal yang mengikat dijadikan syarat untuk pencantuman misalnya sebuah klub olahraga dalam daftar perkumpulan atau sebuah perseroan dalam daftar perusahaan. Namun dalam praktik, sejauh ini, tidak ada persoalan menyangkut hal ini.

b) Kapan Sebuah Koalisi Merupakan Serikat Pekerja?

Agar menjadi serikat pekerja, sebuah koalisi harus memenuhi tiga persyaratan tambahan.

- Koalisi pekerja harus mampu **menjalankan tekanan** kepada **pihak lawan**. Ini mensyaratkan adanya „**kewenangan**“ tertentu.⁵ Pada umumnya serikat pekerja siap melakukan pemogokan, dan ini dapat diketahui dari AD/ART dan juga dari tanduk nyata mereka.
- Selain itu dipersyaratkan bahwa perkumpulan memiliki sumber daya yang mampu menganalisis situasi ekonomi sebelum perundingan PKB dimulai, menyusun tuntutan tarif berdasarkan analisa tersebut, kemudian mengawasi pelaksanaan kesepakatan yang dihasilkan (yang disebut **produktivitas**).⁶
- Agar merupakan serikat pekerja, sebuah koalisi juga harus **bersifat jangka panjang**. Sebuah „gerakan-bertujuan-tunggal“, yang misalnya hanya menuntut satu kenaikan upah tertentu atau penurunan pimpinan perusahaan, bukanlah sebuah serikat pekerja, meskipun dalam kaitan dengan tuntutan yang diajukan, terjadi penghentian kerja.

Serikat pekerja adalah bentuk koalisi yang paling dominan secara absolut. Tetapi pengadilan Jerman juga pernah memutuskan kasus, di mana sebuah organisasi karyawan tidak memiliki kewenangan yang diperlukan, karena jumlah anggotanya begitu sedikit sehingga tidak dapat menjalankan tekanan kepada pihak lawan.⁷ Juga pernah ada sejumlah kasus, di mana pengakuan sebagai serikat pekerja dicabut dari

4 BVerfGE 18, 18, 28.

5 BVerfGE DB 1982, 321

6 BAG BB (= Betriebs-Berater) 2005, 1054, 1059

7 BAG NZA 2007, 518, 522

sebuah organisasi akibat ketergantungannya kepada pihak pengusaha; organisasi-organisasi tersebut juga bukan koalisi menurut pengertian hukum.

c) Siapa Saja yang Dapat Bergabung?

Secara harafiah, pasal 9 ayat 3 GG menjamin kebebasan membentuk koalisi untuk „semua orang“ dan „semua profesi“. Dengan demikian, selain **pekerja dan karyawan**, di sini juga termasuk **pegawai negeri**. Perorangan yang hampir sama dengan karyawan juga termasuk di sini. Yang dimaksud di sini adalah orang yang dapat mengorganisir pekerjaannya secara mandiri, namun secara ekonomi tergantung pada satu atau dua pemberi kerja. Contoh tertua untuk ini adalah pekerja rumahan; sementara contoh aktual adalah **pekerja lepas** di bidang penyiaran dan pers dan di berbagai bidang lainnya.

Pekerja asing dapat, dengan cara yang sama seperti para kolega Jerman mereka, membentuk sebuah koalisi atau bergabung dengan koalisi yang sudah ada. Selain itu **usia di bawah umur** tidak menjadi halangan. Jika anak muda dianggap cukup matang untuk melakukan pekerjaan tidak bebas, ia juga harus diberi kemungkinan untuk mempertahankan kepentingannya bukan hanya sebagai individu, tetapi juga secara kolektif. Lebih lanjut **peserta pelatihan kerja** atau pekerja magang -- sepanjang mereka dilatih berdasarkan sistem ganda yang berlaku selama ini (artinya, baik di perusahaan maupun di sekolah kejuruan) -- juga menikmati hak asasi yang dijamin oleh pasal 9 ayat 3 GG. Sebaliknya, **pelajar** dan **mahasiswa** atau secara lebih umum: perorangan yang berada dalam hubungan pendidikan murni, tidak memiliki „syarat-syarat kerja dan ekonomi“, dan karena itu tidak berhak atas kebebasan berserikat. Namun, jika diperlukan, mereka dapat menggunakan hak asasi kebebasan berpendapat dan kebebasan berkumpul, seandainya terjadi konflik di bidang mereka.

Orang yang telah meninggalkan dunia kerja karena alasan usia dapat terus, dengan tanpa diganggu gugat, menjadi anggota serikat pekerja, meskipun secara pribadi tidak lagi berkepentingan langsung terhadap „pemeliharaan dan peningkatan kondisi kerja dan ekonomi“. Hal ini terlebih lagi harus berlaku untuk **karyawan yang kehilangan pekerjaan**, karena ia, berbeda dari pensiunan, secara langsung terkait dengan perwakilan kepentingan melalui serikat pekerja. Jika terjadi kesepakatan pengurangan jam kerja atau pemberian insentif finansial dalam rangka mempekerjakan orang yang sudah menganggur lama, peluangnya untuk kembali mendapat pekerjaan menjadi lebih besar. Karena alasan ini, serikat pekerja juga harus pertama-tama terbuka untuk orang yang menganggur.

2. Kebebasan Kolektif Membentuk Koalisi

Hak untuk membentuk serikat pekerja tidak banyak gunanya seandainya organisasi tersebut tidak memiliki kewenangan tertentu. Terkait dengan hal ini, keputusan pengadilan dengan tepat menetapkan pemikiran bahwa hak asasi harus efektif dalam kenyataan. Di samping itu, keputusan juga mengacu ke perkembangan historis: Konstitusi Jerman tidak ingin mundur ke zaman sebelum Konstitusi Weimar tahun 1919, yang juga melindungi keberadaan dan aktivitas koalisi.⁸

a) Perlindungan Keberadaan Koalisi

Pernyataan bahwa pasal 9 ayat 3 GG juga melindungi „keberadaan“ koalisi menimbulkan serangkaian konsekuensi penting dalam praktik.

- Koalisi harus dapat dibentuk tanpa izin negara. **Pembubaran secara paksa** atas koalisi hanya dapat dilakukan atas dasar persyaratan pasal 9 ayat 2 GG (pelanggaran terhadap hukum pidana, terhadap tatanan konstitusional, atau terhadap pemikiran yang telah diterima secara internasional) dan **hanya atas dasar putusan pengadilan**, bukan melalui tindakan manajemen.⁹
- Lebih jauh dari keberadaan itu sendiri, koalisi berhak mengatur urusan internalnya sesuai dengan kehendak sendiri; artinya, dia memiliki **otonomi**. Oleh karena itu negara dilarang mengeluarkan „peraturan serikat pekerja“ yang membatasi ruang gerak pengambilan keputusan para anggota melampaui kerangka yang ditetapkan oleh pasal 9 ayat 3. Dengan demikian, tidak dibenarkan misalnya untuk menetapkan melalui undang-undang bahwa ketua serikat pekerja harus dipilih oleh anggota dan bukan -- seperti lazim selama ini -- oleh kongres serikat pekerja.
- Koalisi mempunyai **hak atas pembentukan kehendak internal dengan bebas**, termasuk menyangkut pihak pengusaha. Oleh karena itu, dalam wilayah internal serikat pekerja, setiap orang dapat mengeluarkan pernyataan yang -- seandainya dikeluarkan di ruang publik -- akan merupakan pelanggaran terhadap kewajiban berdasarkan perjanjian kerja. Jika hal ini diputuskan lain, maka inti ketidaktergantungan koalisi

8 Berdasarkan BVerfE 4, 96 dst.

9 Demikian secara eksplisit dalam Pasal 16 Vereinsgesetz.

akan tercederai; fungsi koalisi, yakni untuk memelihara dan memajukan kepentingan pekerja, tidak dapat lagi dipenuhi, karena koalisi terpaksa berorientasi „kepada pihak pengusaha“. Dengan demikian, seorang pemegang pembukuan dapat misalnya melaporkan kepada serikat pekerja tempat ia menjadi anggota bahwa telah terjadi transfer uang dalam jumlah besar ke Swiss, yang memperlihatkan kondisi ekonomi perusahaan dalam keadaan sangat baik; ini memudahkan pengajuan alasan untuk menuntut kenaikan upah. Lebih jauh lagi, keputusan pengadilan baru-baru ini menyatakan bahwa sebuah klausul dalam perjanjian kerja, yang menyatakan besar upah tidak boleh dibicarakan dengan rekan kerja, melanggar hak asasi berdasarkan pasal 9 ayat 3 GG, karena menghambat usaha untuk memperjuangkan kepentingan bersama.¹⁰

- Keberadaan koalisi **tidak** boleh diganggu gugat dengan cara di mana negara membentuk **organisasi tandingan** dengan lingkup tugas serupa. Memang **kamar serikat pekerja** (*Arbeitnehmerkammern*) seperti yang terdapat di Bremen dan Saarland kompatibel dengan pasal 9 ayat 3 GG karena tidak menimbulkan masalah dalam praktik, namun Mahkamah Konstitusi Federal Jerman sudah mengindikasikan bahwa perluasan lembaga tersebut ke negara bagian lain akan melampaui batas yang dibenarkan oleh hukum konstitusi.¹¹
- Dalam rangka menjaga kelangsungan hidup dan juga untuk meningkatkan produktivitasnya, koalisi memiliki **hak untuk merekrut anggota baru dan membina anggota yang sudah ada**;¹² terkait dengan hal ini, koalisi juga berhak untuk masuk ke dalam perusahaan.¹³ Kegiatan **pembagian pamflet di perusahaan** dan iklan dalam bentuk poster secara eksplisit ditempatkan oleh BVerfG di dalam perlindungan pasal 9 ayat 3 GG;¹⁴ bahwa misalnya orang yang bekerja disapa tidaklah masalah, kecuali kalau sapaan itu mengakibatkan gangguan serius terhadap proses kerja.¹⁵ Serikat pekerja boleh menghubungi para karyawan, termasuk mereka yang bukan-anggota, juga melalui **alamat email kantor**; tindakan tersebut tidaklah terlalu membatasi hak asasi

10 LAG (=Landesarbeitsgericht) Mecklenburg-Vorpommern AuR (= Arbeit und Recht) 2010, 343 dan Datenbank juris

11 BVerfGE 38, 281, 309.

12 BVerfGE 28, 295, 304

13 BAG NZA 2006, 798

14 BVerfGE 93, 352 dst.

15 BVerfGE 93, 352 dst.

pengusaha.¹⁶ Selain itu juga dibenarkan bahwa wakil serikat pekerja menggunakan komputer di tempat kerjanya untuk mengirim email terkait serikat pekerja kepada para koleganya.¹⁷

- Pihak pengusaha tidak boleh mengganggu keberadaan koalisi dengan cara **merugikan para anggota** atau organisasi itu. Jika ia misalnya mengupah anggota serikat pekerja lebih rendah dibandingkan orang lain, atau mengabaikan mereka ketika ada kesempatan naik jabatan, maka ia melanggar pasal 9 ayat 3 GG. Kalimat kedua pasal tersebut berisi larangan diskriminasi karena aktivitas dalam serikat pekerja.
- Terakhir, perlindungan keberadaan koalisi menuntut bahwa koalisi harus dapat secara mandiri **mengajukan tuntutan¹⁸ di pengadilan** dan bahwa mereka dapat membela diri terhadap cara perekrutan yang tidak sehat dari pesaingnya.¹⁹

b) Hak Aksi Koalisi

Wujud terpenting dari kebebasan kolektif untuk membentuk koalisi adalah **hak atas „aktivitas khusus koalisi“**. Secara spesifik hal ini menyangkut lima bidang:

- Serikat pekerja memiliki hak „menata upah dan kondisi kerja secara terorganisasi“ (demikian kata-kata yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi), khususnya menyangkut **kesepakatan PKB**.²⁰ Bidang ini memperoleh wujud konkret melalui TVG dan keputusan pengadilan. Kita akan membahas ini secara mendetail nanti.
- Untuk merealisasikan kondisi-kondisi kerja minimum yang telah disepakati dalam perjanjian bersama, serikat pekerja dapat melakukan **perjuangan perbaikan kondisi kerja**, terutama dengan melakukan pemogokan.²¹ Ini ditegaskan secara eksplisit dalam pasal 9 ayat 3 GG pada kalimat 3, yang menyatakan bahwa hak untuk melancarkan perjuangan perbaikan kondisi kerja secara prinsipil berlaku dalam kondisi darurat sekalipun. Hal ini juga akan dibahas lebih lanjut nanti.

16 BAG NZA 2009, 615

17 LAG Hessen AuR 2011, 129

18 BGHZ (= Amtliche Sammlung des Bundesgerichtshofs) 50, 325, 329

19 BAG AP (= Arbeitsrechtliche Praxis) Nr. 49 untuk Art. 9 GG

20 BVerfGE 4, 96, 106

21 BVerfGE 84, 21, 224 dst.

- Koalisi dapat dengan bebas beraktivitas dalam kerangka **peraturan perusahaan** dan staf perwakilan pekerja.²² Sebuah pemisahan total dengan perwakilan pekerja yang sedang menjabat adalah dilarang. Bagaimana hal ini dilakukan, itu akan segera dibahas.
- Koalisi memiliki hak untuk dilibatkan dalam **pengambilan keputusan bersama-sama terkait aspek ekonomi dan bisnis perusahaan** (*Unternehmensmitbestimmung*); pengambilan keputusan tersebut tidak boleh „diisolasikan“ dari setiap pengaruh serikat pekerja.
- Terakhir, koalisi boleh mewakili kepentingan kelompok yang terorganisasi dalam perserikatan itu **terhadap negara** dan terhadap partai-partai politik.²³ Diperkenankan, misalnya, untuk melakukan **pengumpulan tanda tangan publik** menentang pengurangan tenaga kerja di kepolisian. Tetapi daftar tersebut tidak boleh dipajang di kantor polisi, karena warga dapat beranggapan bahwa mereka akan mendapat pelayanan kurang baik jika tidak membubuhkan tanda tangan.²⁴

Menurut pendapat Mahkamah Konstitusi, semua hak di atas tercakup dalam perlindungan yang diberikan oleh pasal 9 ayat 3 GG. Kecuali hak atas perekrutan dan informasi, hak-hak tersebut berlaku hanya untuk serikat pekerja, dan bukan untuk jenis koalisi yang lain. Legislasi dan keputusan hukum hanya dapat membatasi, jika hal itu diperlukan untuk melindungi objek hukum yang lebih tinggi. Pemogokan dokter tidak boleh sampai mengakibatkan kerugian kesehatan atau bahkan kematian pasien. Serikat pekerja pun tidak boleh melakukan upaya perekrutan anggota yang sedemikian insentif, sehingga mengakibatkan orang tidak bekerja selama satu jam – kalau itu terjadi, itu sama dengan pemogokan, yang hanya legal dengan persyaratan tertentu. Dengan segala pembatasan kebebasan beraktivitas, „wilayah inti“ koalisi itu tetap tidak boleh disentuh,²⁵ namun tidak jelas bagaimana cara menentukan wilayah tersebut.

22 BVerfGE 19, 303, 313

23 BVerfGE 28, 295, 305

24 BAG NZA 2005, 592

25 BVerfGE 93, 352 dst.

3. Serikat Pekerja yang Telah Ada

Seusai Perang Dunia Kedua, serikat pekerja di Jerman juga membentuk serikat **di tingkat cabang industri**; berbeda dengan di Indonesia, di mana serikat pekerja pada tingkat industri tidak dikenal. Siapapun yang bekerja di perusahaan yang mengolah logam dapat menjadi anggota IG Metall (*Industriegesellschaft Metall*/Serikat Industri Pekerja Logam), siapapun yang bekerja sebagai guru dapat menjadi anggota GEW (*Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft*/Serikat Pekerja Pendidikan dan Ilmu Pengetahuan). Dalam hal ini, diterapkan prinsip **„satu pabrik satu serikat pekerja“**. Setiap perusahaan digolongkan ke dalam cabang industri tertentu dan di sana ada sudah serikat pekerja yang „berwenang“. Jika timbul perbedaan pendapat menyangkut ke dalam cabang industri mana sebuah perusahaan termasuk, maka diadakanlah arbitrase antar serikat pekerja, yang hasilnya bersifat mengikat untuk semua pihak yang terlibat.

Serikat-serikat pekerja tingkat cabang industri kemudian bergabung dan membentuk sebuah **„organisasi payung“**, yaitu DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*/Konfederasi Serikat Pekerja Jerman). Federasi ini semula memiliki 16 organisasi anggota, yang juga disebut serikat pekerja individual. Dalam perjalanan waktu, terjadi sejumlah penggabungan serikat pekerja, dan dengan demikian menjadi “organisasi multi-cabang-industri”. Misalnya, *IG Chemie* (Serikat Pekerja Manufaktur Kimia) melebur dengan *IG Bergbau* (Serikat Pekerja Manufaktur Tambang) sehingga menjadi IG BCE (Serikat Pekerja Manufaktur Tambang - Kimia - Energi) yang dikenal saat ini. *Gewerkschaft Textil und Bekleidung* (GTB/Serikat Pekerja Tekstil dan Garmen) dan *Gewerkschaft Holz und Kunststoff* (GHK/Serikat Pekerja Kayu dan Plastik) menjadi bagian IG Metall. Kini masih ada **delapan organisasi** yang tercatat sebagai anggota **DGB**. Jumlah anggota masing-masing organisasi pada tahun 2010 adalah sebagai berikut (termasuk pensiunan):

IG Metall	2.239.588
Ver.di (Serikat Pekerja Sektor Jasa)	2.094.455
IG BCE (Serikat Pekerja Manufaktur Tambang Kimia Energi)	675.606
IG BAU (Serikat Pekerja Manufaktur Konstruksi Pertanian Lingkungan)	314.568
GEW (Serikat Pekerja Pendidikan dan Ilmu Pengetahuan)	260.297
EVG (Serikat Pekerja Kereta Api dan Lalu Lintas)	232.485
NGG (Serikat Pekerja Pangan-Konsumsi-Restoran)	205.646
Gewerkschaft der Polizei (Serikat Pekerja Kepolisian)	170.607

Dengan demikian, jumlah keseluruhan anggota serikat pekerja mencapai 6.193.252 orang.²⁶ Dihubungkan dengan angka sekitar 36 juta orang yang mencari nafkah sebagai pekerja trampil, ini berarti **17,2 % di antara mereka mengorganisasi diri** (dalam jumlah ini, kaum pensiunan yang memang dihitung sebagai anggota, tidak dihitung sebagai pencari nafkah). Sementara itu, tidak terjadi lagi pengurangan jumlah anggota; pada serikat pekerja tertentu bahkan tercatat adanya pertumbuhan.²⁷

Gagasan „satu perusahaan satu serikat pekerja“ sejak awal tidak sepenuhnya direalisasikan.

Pegawai negeri mengorganisasikan diri bukan hanya dalam serikat pekerja anggota DGB, melainkan juga dalam *Deutscher Beamtenbund (DBB/Serikat Pekerja Pegawai Negeri Jerman)*, yang sementara ini juga menerima karyawan sebagai anggota. Saat ini jumlah anggota serikat ini 1,25 juta orang, sekitar 900.000 di antaranya pegawai negeri.²⁸

Dulu banyak **karyawan** yang mengorganisasikan diri dalam *Deutsche Angestellten Gewerkschaft (DAG/Serikat Karyawan Jerman)*. Tapi pada tahun 2001, serikat ini melebur dengan empat serikat pekerja anggota DGB (*ÖTV - Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr/Serikat Pekerja Layanan Publik, Transportasi dan Lalu lintas*; *DPG - Deutsche Postgewerkschaft/Serikat Pekerja Pos Jerman*; *Gewerkschaft HBV - Handel, Banken und Versicherungen/Serikat Pekerja Niaga, Bank, dan Asuransi*; dan *IG Medien/Serikat Industri Pekerja Media*) dan membentuk *Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft/Persatuan Serikat Pekerja Layanan (disingkat: ver.di)*.

Di samping DGB dan DBB ada „Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands“ (**CGB/Konfederasi Serikat Pekerja Kristen Jerman**), yang menaungi banyak bidang dan menurut mereka sendiri beranggotakan sekitar 280.000 orang. Serikat pekerja individual terpenting dalam CGB adalah CGM (*Christliche Gewerkschaft Metall/Serikat Pekerja Logam Kristen*) dan DHV (*Deutscher Handlungsgehilfenverband/Serikat Pekerja Kerani Jerman*). Pada serikat pekerja dalam bidang tertentu terjadi perdebatan, karena munculnya keraguan apakah serikat tersebut memiliki „kewenangan“ yang memadai atau karena timbulnya kecurigaan bahwa serikat tersebut dibiayai oleh pihak pengusaha, sehingga ketidaktergantungan yang dipersyaratkan tidak terpenuhi.

26 Data sendiri. Dapat diakses di www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010

27 <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/>: 6,1 juta anggota serikat-serikat pekerja yang tergabung dalam DGB pada tahun 2014.

28 Data menurut Hromadka, Tariffibel, 5. Aufl., Berlin 2011, hal. 32 dst.

Sejak sekitar 10 tahun semakin sering muncul apa yang dinamakan **serikat pekerja subsektoral** (*Spartengewerkschaft*), yang pada umumnya mewakili kelompok spesialis tertentu yang kepentingannya kurang diperhatikan dalam politik PKB serikat-serikat pekerja anggota DGB. Sebagian dari mereka adalah organisasi lama yang semula mempercayakan perlindungan kepentingan mereka terkait kebijakan tarif kepada salah satu serikat pekerja anggota DGB (atau sebelumnya DAG), dan sekarang menjalankan kebijakan sendiri. Secara khusus ada lima organisasi penting dalam serikat pekerja subsektoral ini, yang juga menonjol melalui pemogokan yang mereka lakukan:

- » *Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer* (**GDL**/Serikat Pekerja Masinis Kereta Api Jerman) dengan sekitar 34.000 anggota yang didirikan pada tahun 1867 dan pada tahun 2007 untuk pertama kalinya menandatangani PKB tersendiri;
- » *Marburger Bund der angestellten und beamteten Ärzte Deutschlands* (**MB**/Perhimpunan Marburg untuk Dokter Berstatus Karyawan dan Pegawai Negeri Jerman) dengan sekitar 110.000 anggota, yang didirikan pada tahun 1957 dan pada tahun 2006 untuk pertama kalinya menandatangani PKB tersendiri;
- » „Vereinigung Cockpit“ (**VC**/Persatuan Cockpit) yang didirikan pada tahun 1969, yang mengorganisasikan para pilot, memiliki sekitar 8.000 anggota dan pada tahun 2001 untuk pertama kalinya menandatangani PKB tersendiri;
- » *Unabhängige Flugbegleiterorganisation* (**UFO**/Organisasi Awak Kabin Lepas), yang mengorganisasikan pramugari dan pramugara, memiliki sekitar 8.000 anggota, dan pada tahun 2002 untuk pertama kalinya mencapai kesepakatan PKB atas nama sendiri;
- » *Gewerkschaft der Flugsicherung* (**GdF**/Serikat Pekerja Pemandu Lalu Lintas Udara), yang didirikan pada tahun 2004, merupakan hasil peleburan dua asosiasi profesi, memiliki sekitar 3.700 anggota, dan pada tahun pendiriannya langsung mencapai kesepakatan PKB atas nama sendiri.

Di sini kita juga harus menyebut **pluralisme serikat pekerja**. Dari segi jumlah, serikat-serikat pekerja anggota DGB jauh lebih besar dibandingkan semua serikat pekerja lain sekalipun digabung, namun dalam kenyataan, perselisihan dengan pihak pengusaha sangat ditentukan oleh serikat pekerja subsektoral, yang menggunakan potensi besar mereka untuk melakukan tekanan. Hal ini mendorong pihak legislatif untuk mengeluarkan apa yang disebut *Tarifeinheitgesetz* (perundangan yang menetapkan satu perusahaan satu PKB) tanggal 3 Juli 2015²⁹, yang secara drastis membatasi ruang gerak serikat

pekerja subsektoral: Di setiap badan usaha (misalnya rumah sakit) hanya akan berlaku PKB yang disepakati oleh serikat pekerja dengan jumlah anggota lebih besar. Tapi dari segi jumlah, serikat pekerja yang tergabung dalam DGB tetap memiliki lebih banyak anggota dibandingkan serikat pekerja sub-sektoral (misalnya Serikat Pekerja Dokter). Saat ini Mahkamah Konstitusi sedang menguji apakah peraturan tersebut kompatibel dengan kebebasan membentuk koalisi menurut pasal 9 ayat 3 GG, mengingat pihak organisasi minoritas tidak lagi dapat melindungi anggotanya melalui PKB.³⁰

Jumlah anggota merupakan potret sementara; serikat pekerja anggota DGB khususnya memperlihatkan kemerosotan jumlah anggota yang terus berlangsung. Penyebab kemerosotan itu dan penguatan serikat pekerja subsektoral baru dapat dibahas dengan baik jika hasil politik PKB turut disajikan; penilaian para anggota dan simpatisan atas sebuah organisasi sangat ditentukan oleh hasil kebijakan tarif.

II Pembentukan dan Status Legal Asosiasi Pengusaha

Sama halnya dengan para pekerja, pengusaha juga dapat mengacu kepada **kebebasan membentuk koalisi pada pasal 9 ayat 3 GG** dan mendirikan organisasi sendiri. Organisasi tersebut harus memenuhi semua persyaratan umum koalisi (lihat di atas I 1 a), jadi, misalnya, harus berdasarkan keanggotaan sukarela dan tidak tergantung kepada mitra sosial, dalam hal ini serikat pekerja, maupun kepada negara. Organisasi pengusaha pun harus berorientasi pada kepentingan para anggota dan bersifat jangka panjang. Persyaratan **"kewenangan" dan "produktivitas"** akan **diawasi**, karena sesuai dengan ketentuan hukum pada Pasal 2 TVG (= Hukum Perjanjian Kerja Bersama) satu pemberi kerja pun dapat menyepakati perjanjian tarif, karena itu asosiasi pemberi kerja harus mendapat hak yang sama.³¹ Namun di sini terdapat satu kekhususan, karena diperbolehkan untuk menetapkan bahwa hak suara tiap-tiap anggota tergantung kepada jumlah karyawan masing-masing.

Asosiasi pengusaha juga dilindungi dalam hal keberadaan dan kebebasan beraktivitas. Asosiasi tersebut terutama berhak menyepakati PKB. Dalam hal ini belum pernah timbul masalah hukum dan perselisihan.

30 Penjelasan mengenai *Tarifeinheitgesetz*, lihat *Däubler/Bepler, Das neue Tarifeinheitsrecht. Hintergründe und Anwendungsprobleme*, Baden-Baden 2015

31 BAG AP Nr. 40 mengenai Pasal 2 TVG, diperkuat oleh BAG AP Nr. 162 mengenai Art. 9 GG *Arbeitskampf*

Serupa dengan serikat pekerja anggota DGB, **asosiasi pengusaha** juga diorganisasikan **berdasarkan cabang industri**.³² Pada umumnya terdapat „Landesverband“, yaitu asosiasi sektoral tingkat negara bagian (misalnya pada industri logam atau industri kimia), yang pada gilirannya bergabung dalam „**Fachspitzenverband**“, atau asosiasi sektoral tingkat nasional (contoh: „Gesammetall“/Logam Keseluruhan, *Bundesarbeitsgeberverband Chemie*/Asosiasi Pemberi Kerja Tingkat Nasional Bidang Kimia). Pada cabang industri atau di negara bagian yang besar dapat juga, di antara asosiasi tingkat negara bagian dan masing-masing perusahaan, disisipkan asosiasi tingkat regional sebagai tingkat tambahan

Di tingkat negara bagian, berbagai *Fachverband* (asosiasi sektoral) tergabung dalam „Landesvereinigungen“ (konfederasi tingkat negara bagian). Semua konfederasi tingkat negara bagian bersama semua asosiasi sektoral tingkat nasional industri membentuk *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (**BDA**/Konfederasi Pemberi Kerja Jerman Tingkat Nasional).

Pada umumnya tidak terdapat percabangan seperti di pihak karyawan. Jika di sebuah cabang industri terdapat beberapa serikat pekerja yang mengajukan tuntutan tarif, pada umumnya satu asosiasi pengusaha dari cabang industri itu saja yang berunding dengan pihak-pihak yang mewakili karyawan.

Lingkup aktivitas asosiasi pengusaha terbatas pada perekrutan tenaga kerja beserta persyaratan terkait. Kepentingan perusahaan atau cabang industri diwakili oleh apa yang dinamakan *Industrieverband* (asosiasi industri) yang tergabung dalam „Bundesverband der deutschen Industrie“ (**BDI**/Asosiasi Industri Jerman). Secara hukum diperbolehkan untuk menyatukan kedua fungsi itu, namun hal tersebut tidak mencerminkan praktik yang terjadi di Jerman.

Mengingat besar perusahaan yang sangat bervariasi, **jumlah anggota** asosiasi pengusaha tidak berarti banyak. Di sektor industri serta di perbankan asuransi sekitar 75% dari seluruh karyawan bekerja di perusahaan yang merupakan anggota asosiasi pengusaha. Tetapi di bidang jasa lainnya dan di bidang pertukangan, angka ini jauh lebih rendah.³³

32 Mengenai hal ini dan yang berikut, lihat Hromadka, *Tariffibel*, 5. Aufl., Berlin 2011, hal. 40 dst.

33 Hromadka, *Tariffibel*, hal. 41.

III. Sistem Dewan Perwakilan Karyawan sebagai Pelengkap

Di banyak negara (misalnya Amerika Serikat, Inggris Raya, Swedia) perwakilan kepentingan hanya terjadi melalui serikat pekerja. Di negara lain seperti Prancis dan Spanyol, selain serikat pekerja juga terdapat perwakilan pekerja dalam lingkup unit usaha, yang dipilih oleh semua pekerja, bukan hanya oleh para anggota serikat pekerja. Model yang disebut **sistem ganda** ini berlangsung dalam dua varian. Di satu pihak, sebagaimana dapat dibayangkan di negara-negara yang telah disebutkan sebelumnya, perwakilan pekerja berlingkup unit usaha hanya memiliki hak untuk didengar dan untuk memberi saran, sehingga semua masalah penting pada akhirnya harus diselesaikan melalui perundingan dengan serikat pekerja. Di sisi lain juga dapat dibayangkan bahwa perwakilan pekerja berlingkup unit usaha memiliki **hak negosiasi sendiri** dan pada kenyataannya merupakan satu-satunya pihak berwenang untuk konflik tertentu. Ke dalam kelompok kedua ini termasuk Jerman (di samping Austria dan sampai taraf tertentu juga Slovenia).

Dewan perwakilan karyawan dipilih oleh semua karyawan melalui prosedur yang telah dijelaskan di tempat lain.³⁴ Di samping memiliki hak untuk didengar dan untuk memberi saran, dewan perwakilan karyawan juga memiliki apa yang disebut **hak kodeterminasi** (*Mitbestimmungsrecht*). Hak terakhir ini meliputi beberapa bidang yang tercantum dalam undang-undang peraturan perusahaan, misalnya kerja lembur, awal dan akhir jam kerja harian, atau pengawasan karyawan dengan perangkat teknis seperti kamera video. Dalam bidang-bidang ini kedua belah pihak harus mencapai kesepakatan; jika pemberi kerja (atau justru -- yang hampir tidak pernah terjadi -- dewan perwakilan karyawan) bertindak sepihak, hal tersebut tidak memiliki dampak legal. Jadi tidak ada seorang pun yang harus melakukan kerja lembur yang tidak disetujui oleh dewan perwakilan karyawan. Jika perundingan tidak membuahkan hasil, **LKS bipartit** (*Einigungsstelle*) yang beranggotakan wakil kedua belah pihak dalam jumlah yang sama dan ketua yang netral³⁵ akan mengambil keputusan yang bersifat final. Berlainan dengan situasi perundingan PKB, **perjuangan perbaikan kondisi kerja** di sini **tidak dimungkinkan**.

Secara teoritis, semua persoalan yang termasuk ke dalam lingkup hak kodeterminasi yang dimiliki oleh dewan perwakilan karyawan, dapat diatur melalui **kesepakatan PKB**. Perjanjian tersebut mendapat **prioritas** dalam hal kesepakatan pada tingkat unit usaha.

34 Däubler, Deguo Guyuan Quanyi De Weihu, Beijing 2009, hal. 33 dst. (Bab 3)

35 Detail di Däubler, a. a. O. Bab 3 VII 2

Namun dalam praktik, perwakilan bipartit di tingkat perusahaan tidak (pernah) mampu mencapai kesepakatan komprehensif seperti itu. Karena itu ada banyak konflik yang dalam kenyataan diselesaikan pada tingkat unit usaha dan tanpa keterlibatan langsung serikat pekerja. Di antara serikat pekerja dan dewan perwakilan karyawan terdapat **pembagian tugas**: Hal-hal terpenting menyangkut “balas jasa” oleh pemberi kerja, terutama upah dan jam kerja, diatur melalui PKB. Namun cara pelaksanaan kerja beserta penilaian konkretnya diserahkan kepada pelaku di tingkat badan usaha, yaitu dewan perwakilan karyawan dan pemberi kerja. Apa arti hal ini secara konkret untuk sektor upah, hal tersebut akan dibahas di depan³⁶, ketika perundingan PKB diuraikan secara mendetail.

IV. Sebuah Penilaian Awal

Situasi yang digambarkan di sini adalah hasil perkembangan historis yang panjang. Perkembangan itu pada dasarnya dimulai sesuai Perang Dunia Pertama kemudian berlanjut terus setelah tahun 1945. **Dualisme** perwakilan kepentingan oleh serikat pekerja dan pada tingkat badan usaha yang disajikan di sini **sudah** ada sejak tahun **1919**, ketika baik serikat pekerja maupun dewan perwakilan karyawan mendapat pengakuan melalui Konstitusi Weimar. Struktur ini mengakar kuat dalam kesadaran para karyawan, meskipun kesediaan mereka untuk secara langsung berkiprah dalam serikat pekerja sangat menurun dalam dua puluh tahun terakhir, karena sebab-sebab yang akan dijabarkan lebih lanjut. **Koeksistensi perundingan PKB**, yang dapat berakhir dengan pemogokan, **dan hak kodeterminasi**, yang dapat mengakibatkan mediasi paksa dalam bentuk keputusan LKS bipartit, merupakan kekhasan hukum Jerman. **Dari keseluruhan konflik** yang dapat timbul di dunia kerja, **satu bagian** yang penting dalam kehidupan kerja sehari-hari **dicopot, sehingga** hal tersebut **tidak dapat diputuskan melalui perjuangan perbaikan kondisi kerja**.

BAB 2

Ruang Gerak Legal bagi Serikat Pekerja dan Pemberi Kerja pada Penetapan Kolektif Mengenai Upah

I. Otonomi Penentuan Upah: Hak Menyepakati Kondisi Kerja Minimum

1. Kerangka Umum

Pasal 9 ayat 3 GG memberi hak kepada serikat pekerja maupun pihak pemberi kerja untuk mengikat perjanjian kolektif, yang di Jerman disebut **„Tarifvertrag“** (Perjanjian Kerja Bersama, PKB). Dari segi objeknya, perjanjian tarif dapat mencakup keseluruhan kondisi kerja dan ekonomi, tetapi pernyataan yang sebagian masih diperdebatkan ini tidak berlaku dalam konteks yang sedang kita dibicarakan. Imbalan, atau upah yang harus dibayarkan oleh pemberi kerja, menurut pandangan umum termasuk inti objek perjanjian yang dapat diatur dalam perjanjian oleh para pihak yang berunding.

2. Kebebasan Menetapkan Besar Upah

Seberapa besar kompensasi yang secara konkret ditetapkan untuk pekerjaan tertentu, hal itu diserahkan kepada pertimbangan serikat pekerja dan pengusaha atau asosiasi pengusaha. Para mitra sosial hanya perlu memperhatikan konstitusi serta undang-undang yang bersifat mengikat. Orang yakin bahwa pertentangan antara modal dan kerja akan membawa hasil ekonomis yang sejalan dengan kepentingan umum. Inilah yang dimaksud dengan **„otonomi penentuan upah“**.

Hukum Jerman sampai akhir tahun 2014 **tidak mengenal upah minimum**. Sejak 1. 1. 2015 upah minimum ditetapkan dengan undang-undang sebesar 8,50 Euro per jam.³⁷ Upah minimum bersifat mengikat; para mitra sosial tidak boleh menetapkan kompensasi yang lebih rendah. Di samping itu berlaku prinsip bahwa di dalam PKB juga tidak boleh

37 Mindestlohngesetz vom 11. 8. 2014 – BGBl I S. 1348

ditetapkan **upah yang rendahnya melampaui kepatutan** (yang biasa disebut „upah yang hanya cukup untuk makan“). Upah serendah apa yang dapat dikatakan telah melampaui batas terendah itu, hal tersebut masih merupakan perdebatan hangat,³⁸ tetapi sejauh ini belum pernah ada PKB yang dinyatakan batal demi hukum karena alasan ini. Ambang batas pada umumnya ditetapkan pada dua pertiga nilai upah sesuai PKB (yang mungkin saja di atas angka 8,50 Euro yang ditetapkan dalam undang-undang upah minimum).³⁹

Hukum Jerman juga **tidak mengenal „acuan upah“ yang mengikat**. Pemerintah Jerman pada tahun 70-an memang memberikan rekomendasi kenaikan upah dalam apa yang disebut *Konzertierte Aktion* (aksi terfokus), tetapi sesuai dengan namanya, „rekomendasi“ tersebut tidak mengikat dan ada kalanya juga tidak dihiraukan. Langkah serupa juga dilakukan dalam apa yang disebut Aliansi untuk Kerja dan Daya Saing (*Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit*) antara tahun 1998 dan 2002, namun ini pun tidak bersifat mengikat secara hukum. Tetapi ini tidak berarti bahwa terdapat kesepakatan informal yang menjelaskan misalnya perkembangan (negatif) upah dalam kurun waktu 2000 sampai 2010.⁴⁰

3. Hukum yang Mengikat Sebagai Batasan

Batasan hukum yang terpenting adalah **prinsip kesetaraan**, khususnya larangan untuk mendiskriminasi sekelompok karyawan karena karakteristik tertentu. Ketetapan dalam PKB yang memperlakukan perempuan lebih buruk dari laki-laki dan, misalnya, memberi kompensasi lebih rendah kepada perempuan untuk pekerjaan yang sama atau setara, batal demi hukum. Diskriminasi tidak langsung terkait gender juga dianggap terjadi jika tenaga kerja paruh waktu dibayar lebih sedikit per jam dibandingkan tenaga kerja penuh waktu, karena kelompok tenaga kerja paruh waktu di Jerman sekitar 90% perempuan. Juga dilarang untuk menyepakati kompensasi yang lebih buruk untuk orang asing dibandingkan untuk warga negara Jerman.

Di samping itu, norma minimum yang bersifat mengikat dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan juga harus diperhatikan. Peraturan mengenai **perlindungan kesehatan di tempat kerja** („undang-undang perlindungan kerja“) tidak boleh dilanggar,

38 Ikhtisar dalam Däubler, *Das Arbeitsrecht* 2, 12. Aufl., Reinbek 2009, Rn 810 dst.

39 BGH DB 1997, 1690 dan BAG NZA 2009, 837

40 Lihat di bawah Bab 4 III 4

sama halnya dengan peraturan menyangkut **libur minimum** sebanyak 4 minggu. Di pihak lain **juga ada** apa yang dinamakan **norma yang dapat ditentukan melalui PKB**. Norma tersebut pada prinsipnya berlaku untuk semua karyawan dan tidak dapat diubah dalam perjanjian kerja, namun dapat ditentukan secara berbeda dalam kesepakatan PKB. Sebagai contoh, dalam kondisi tertentu yang disepakati melalui PKB, waktu kerja 48 jam per minggu dapat diperpanjang secara permanen dan tanpa kompensasi susulan.⁴¹

4. Penilaian Kerja

Besar upah yang pada prinsipnya ditentukan dengan bebas dan dikaitkan dengan kerja tertentu. Kerja ini pada umumnya dijabarkan berdasarkan sejumlah karakteristik abstrak. Dalam hal ini, perwakilan bipartit menggunakan kriteria tertentu, yang dapat berbeda-beda menurut cabang industri.

Penjabaran kegiatan dicantumkan dalam apa yang dinamakan katalog penggolongan, yang juga disebut „golongan upah“ atau „golongan kompensasi“, yang pada umumnya menjadi objek PKB tersendiri. Yang menjadi perhatian dalam hal ini adalah

- » **tuntutan** yang dihadapi tiap-tiap orang di tempat kerja. Pekerjaan yang rumit dihargai lebih tinggi dibandingkan pekerjaan yang sederhana, pekerjaan yang melelahkan secara fisik lebih tinggi dibandingkan pekerjaan yang tidak melelahkan. Orang yang secara relatif mandiri menangani pekerjaan dengan nilai ekonomi yang signifikan memperoleh kompensasi lebih tinggi dibandingkan orang yang hanya melakukan pekerjaan rutin berdasarkan instruksi mendetail.
- » **kualifikasi** yang harus dimiliki oleh tiap-tiap orang. Banyak pekerjaan yang menuntut kuliah keinsinyuran, dalam beberapa kasus bahkan ada kualifikasi formal yang diwajibkan. Seorang pengemudi truk misalnya harus memiliki surat izin mengemudi yang sesuai.
- » **pengalaman kerja**. Orang yang sudah lama menangani jenis kegiatan tertentu kiranya akan lebih berhati-hati dibandingkan seorang pemula ketika merampungkan tugasnya. Terkait dengan ini adalah penempatan berdasarkan lamanya seseorang bekerja di suatu perusahaan. Mengaitkan kompensasi dengan usia adalah hal yang kini dianggap patut dipertanyakan, karena merupakan diskriminasi berdasarkan usia (yang lebih muda).

41 Pasal 7 Abs.2a Arbeitszeitgesetz

Faktor-faktor di atas, dan mungkin faktor-faktor lainnya, menentukan penilaian pekerjaan. Penilaian atas pekerjaan ini, bersama dengan „kompensasi dasar“ tertentu yang ditetapkan di dalam nilai upah, merupakan bagian terbesar pendapatan.

Apakah seseorang mengerjakan tugasnya dengan baik atau kurang baik umumnya tidak dilihat melalui penggolongan upah, melainkan melalui upah lembur atau bonus (misalnya pada promosi). Tunjangan dan bonus sering, tetapi tidak selalu, diatur di dalam PKB. Untuk hasil kerja yang sangat baik, misalnya, disediakan „**bonus prestasi**“, tetapi di sini sering terjadi masalah karena prestasi tidak selalu dapat diukur secara kuantitatif. Untuk kondisi kerja yang sangat berat diberikan „**tunjangan kesulitan**“ (misalnya untuk pekerjaan dalam posisi membungkuk atau di atas kepala). Di sektor jasa semakin banyak diterapkan apa yang dinamakan **penetapan target**: Melalui kesepakatan dengan atasan atau bagian personalia ditetapkan dua, tiga, atau empat target yang harus dicapai dalam setahun. Seorang agen penjualan misalnya harus meningkatkan omsetnya sebesar 5% dan memutakhirkan situs webnya. Jika target tersebut tercapai, yang bersangkutan memperoleh bonus misalnya sebesar satu bulan gaji. Kesepakatan seperti ini jarang disinggung di dalam PKB, tetapi dalam hal ini dewan perwakilan karyawan memiliki hak kodeterminasi. Yang juga penting adalah **bonus dan gratifikasi**, yang terkait dengan sukses perusahaan. Pada hasil yang baik, bonus tersebut dapat sebesar satu bulan gaji atau lebih. Besar bonus tersebut tidak dipengaruhi secara nyata oleh perilaku tiap individu. Hal ini pun jarang tercantum di dalam PKB; kebijakan di tingkat perusahaan lebih menentukan.

Ini semua sekadar **contoh** untuk menjelaskan fenomena yang umum terjadi. Perjanjian kerja bersama sangat beragam dan juga dapat mencakup aturan yang tidak disinggung di sini. Perwakilan bipartit bebas mengatur-ulang sistem pengupahan (yang menjadi dasar penilaian kerja?) sesuai konsepsi mereka dan mengembangkan gagasan inovatif.

II. Pada Tingkat Mana Perundingan Berlangsung?

Perundingan antara serikat pekerja dan pihak pemberi kerja dapat berlangsung pada tingkat yang berbeda-beda.

Mitra berunding bagi serikat pekerja bisa satu **perusahaan tunggal** yang menurut Bab 2 TVG dapat menyepakati PKB tanpa melihat jumlah karyawannya, atau dengan kata lain „berwewenang menyepakati PKB“. Perundingan dapat mencakup seluruh perusahaan, tetapi dapat juga mencakup hanya sebagian dari perusahaan itu. Kemungkinan terakhir ini terjadi ketika satu „unit ekonomi,“ yang semula membayar upah yang sama sekali berbeda, diakuisisi. Semua kasus ini menggambarkan **“peraturan perusahaan”** atau “skema pengupahan perusahaan”.

Mitra berunding serikat pekerja mungkin juga **asosiasi pengusaha** pada cabang industri terkait. Asosiasi ini dapat menyepakati PKB untuk **semua anggotanya** ; ini disebut “PKB berlingkup wilayah atau asosiasi”. Ruang lingkup geografis dapat terbatas untuk **kawasan tertentu** (“industri logam di Baden-Württemberg”), atau mencakup **seluruh wilayah federal** (“semua percetakan di Republik Federal Jerman”). Juga dimungkinkan bahwa asosiasi menyepakati PKB **hanya untuk satu anggotanya saja** (dikenal sebagai PKB berlingkup asosiasi untuk satu perusahaan). Keputusan pengadilan lebih jauh mengizinkan bahwa suatu perusahaan tetap menjadi anggota asosiasi pemberi pekerjaan, namun atas permintaan sendiri tidak tercakup di dalam PKB yang disepakati oleh asosiasi.⁴² Anggota yang disebut **anggota di luar PKB** ini merupakan masalah rumit bagi serikat pekerja karena hanya menyisakan kemungkinan untuk menyepakati peraturan perusahaan.

Juga dimungkinkan bahwa **organisasi puncak** (mis. DGB dan BDA) menyepakati PKB yang bersifat mengikat untuk semua organisasi yang tergabung ke dalamnya. Hal ini diizinkan oleh undang-undang jika tercantum dalam anggaran dasar organisasi puncak tersebut atau jika organisasi-organisasi anggota memberi kuasa terkait kepada organisasi puncak. Namun di Republik Federal Jerman -- berbeda dengan di Prancis, Italia, dan Spanyol -- kedua hal ini tidak lazim di pihak pemberi kerja; sampai sekarang belum pernah tercatat adanya kasus seperti ini.

42 BAG AP Nr. 19 dan 20 zu Bab 2 TVG Tarifzuständigkeit

Dalam praktik, **PKB yang berlaku untuk satu cabang industri secara keseluruhan** masih tetap **dominan**. Menurut penelitian baru-baru ini, 52% dari semua karyawan tercakup di dalam PKB seperti ini.⁴³ PKB berdasarkan wilayah sangat menguntungkan perusahaan yang berpartisipasi karena **upah** dan kondisi kerja yang disepakati **tidak lagi menjadi faktor dalam persaingan**. Tidak ada satu pun perusahaan peserta yang dapat meraih keuntungan dengan membayar upah lebih rendah kepada para karyawannya. Selain itu, pihak karyawan mendapat keuntungan karena yang kuat dapat ikut memperjuangkan yang lemah. Kalau posisi serikat pekerja hanya di beberapa perusahaan saja yang cukup kuat, sehingga mereka mampu melancarkan pemogokan, aksi tersebut tetap berdampak menguntungkan bagi karyawan yang berada dalam situasi yang lebih buruk. Banyak perusahaan menyadari keadaan tersebut dan berusaha menghindarinya dengan keluar dari asosiasi pengusaha „lari“ ke keanggotaan TT. Peraturan perusahaan melindungi sekitar 6% dari semua karyawan.⁴⁴

III. Dampak Perjanjian Kerja Bersama

1. Bagian Normatif dan Obligatori

Berdasarkan rumusan pasal 1 ayat 1 TVG (PKB) mengatur „hak dan kewajiban para pihak dan mengandung norma hukum yang dapat menata isi, pengikatan dan pemutusan hubungan kerja serta masalah operasional dan masalah hukum terkait dengan peraturan perusahaan“. Dengan demikian, di dalam undang-undang itu sendiri terkandung suatu pembagian mendasar:

- Di satu pihak PKB mengandung kesepakatan yang mengatur hak dan kewajiban hanya untuk kedua belah pihak (jadi serikat pekerja di satu pihak dan perusahaan individual atau asosiasi pengusaha di pihak lain). Antara lain disepakati, misalnya, bahwa selisih pendapat mengenai isi PKB akan diselesaikan melalui perundingan atau tindakan apa yang akan diambil terhadap anggota yang tidak menaati PKB. Klausul seperti ini disebut **bagian obligatori** atau „kontraktual“.

43 Lebih lanjut dalam Bispinck/Schulten, *Die Mitbestimmung*, Heft 7 + 8/2011 hal. 27 dst.

44 Lihat catatan kaki sebelumnya. Keterangan lebih lanjut di bawah Bab 4 II 5 b

- Di pihak lain, PKB memuat ketentuan yang, sebagaimana halnya dengan undang-undang, dirumuskan secara abstrak dan berlaku untuk semua hubungan kerja yang tercakup. Antara lain ditetapkan:

„Upah untuk golongan kompensasi 5, dinaikkan mulai 1 Januari 2017 sebesar 3,2 persen dari 9,82 Euro menjadi 10,13 Euro“.⁴⁵

Peraturan seperti ini merupakan bagian pokok PKB, dan dikelompokkan sebagai „**bagian normatif**“.

2. Hal yang Menentukan: Kemutlakan dan Prinsip Menguntungkan

Berdasarkan pasal 4 ayat 1 TVG, norma hukum di dalam PKB berlaku „**langsung**“ di antara kedua pihak yang terikat PKB. Menurut pemahaman umum, ini berarti bahwa norma tersebut berdampak sama seperti undang-undang terhadap hubungan kerja. Dalam hal ini, tidak diperlukan „kesepakatan penerapan“ atau rujukan khusus.

Meskipun besar upah tidak dibahas ketika mengikat perjanjian kerja, karyawan bersangkutan dapat menuntut upah sesuai PKB.

Bahkan, berdasarkan pasal 4 ayat 1 TVG, norma hukum tersebut bukan saja memiliki efek langsung, tetapi juga **mengikat**. Para pihak dalam PKB, yaitu tiap-tiap pemberi kerja dan tiap-tiap karyawan, tidak dapat menyimpang dari ketetapan PKB dengan cara yang merugikan karyawan. Pada „**jaminan tarif minimum**“ inilah terletak nilai PKB yang sesungguhnya bagi karyawan: pihak pemberi kerja dilarang memanfaatkan keunggulan posisinya terhadap perorangan dan mendiktekan kondisi kerja.

Dari sini disimpulkan bahwa di pihak lain penyimpangan „ke atas“ memang diperkenankan. Pasal 4 ayat 3 TVG secara eksplisit mengizinkan untuk menyepakati misalnya upah lebih besar, libur lebih lama, tunjangan sosial lebih banyak, dan jam kerja lebih singkat, karena dalam hal ini berlaku **prinsip menguntungkan**.

45 Jumlah dalam Euro sesuai dengan kelaziman di Jerman, namun konversi ke dalam Rupiah akan menimbulkan salah paham, karena daya beli tidak setara dengan kurs tukar. Sebagai contoh, harga sewa apartemen 3 kamar berikut pemanas ruangan di kota besar Jerman paling tidak 800 Euro.

Efek langsung dan mengikat dari norma PKB biasanya dirangkum dalam konsep **„memaksa dan mengikat“**.

3. Siapa yang Terikat PKB?

a) Prinsip Dasar

Ketetapan PKB mengenai isi hubungan kerja dan dengan demikian juga mengenai upah berdasarkan pasal 4 ayat 1 TVG berlaku hanya untuk **„dua pihak yang sama-sama terikat PKB“**. Apa artinya? PKB memiliki efek langsung dan mengikat terhadap suatu hubungan kerja hanya jika pemberi kerja tergabung dalam asosiasi pemberi kerja yang menyetujui PKB itu dan karyawan yang bersangkutan pun tergabung dalam serikat pekerja yang menyetujui PKB tersebut.

Contoh: Serikat Pekerja IG Metall mengikat PKB dengan Asosiasi Pengusaha Industri Logam Baden-Württemberg. Karyawan X anggota IG Metall, majikannya tergabung dalam asosiasi: PKB berlaku. Lain halnya jika pemberi kerja anggota asosiasi, tetapi karyawan bukan anggota serikat pekerja (atau anggota serikat pekerja lain). Anggota serikat pekerja yang bekerja di perusahaan yang tidak tergabung dalam asosiasi tersebut juga tidak beruntung: Bagi mereka pun PKB pertama-tama hanya secarik kertas.

Ini adalah **definisi „keberlakuan PKB“ yang sangat ketat**. Negara Eropa lainnya menempuh jalan berbeda. Di **Prancis**, misalnya, sudah cukup bahwa pemberi kerja merupakan anggota asosiasi untuk membuat PKB yang bersifat mengikat untuk semua karyawannya. Di **Spanyol**, PKB tertentu yang disepakati berdasarkan apa yang dinamakan statuta pekerja bahkan secara otomatis mengikat untuk semua pemberi kerja dan pekerja di suatu cabang industri.⁴⁶

b) Perluasan Faktual Sehingga Mencakup Non-anggota

Perbedaan faktual ternyata **lebih kecil** dari yang diduga pada pandangan pertama. Jika pemberi kerja adalah **anggota asosiasi pemberi kerja** yang mengikat PKB, maka ia akan menyetujui apa yang disebut klausul referensi di dalam perjanjian kerja dengan non-anggota serikat pekerja, sehingga PKB juga bersifat mengikat bagi mereka. Dasar

46 Contoh lebih lanjut dari negara anggota UE lainnya di Rebhahn RdA 2002, 214 dst.

pemikirannya relatif sederhana, yaitu bahwa pembayaran upah di bawah ketentuan PKB untuk para non-anggota memang dibenarkan secara hukum, tetapi hal itu akan memberi dorongan luar biasa untuk menjadi anggota serikat pekerja. Banyak orang yang akan bergabung ke dalam serikat pekerja agar dapat ikut menikmati PKB. Kepentingan pemberi kerja tidak seperti itu, sehingga ia memperluas lingkup PKB agar mencakup semua.

Jika pemberi kerja sendiri **bukan anggota asosiasi**, semuanya tergantung **situasi tiap-tiap kasus**. Jika serikat pekerja dapat menuntut skema pengupahan perusahaan dan paling tidak sebagian karyawan akan melancarkan pemogokan demi mencapai tujuan itu, maka pihak pemberi kerja akan memilih menerapkan PKB cabang industri secara sukarela. Hal serupa berlaku jika pembayaran upah di bawah ketentuan PKB menimbulkan risiko kepindahan karyawan penting, khususnya mereka yang dianggap berprestasi, ke perusahaan pesaing.

c) Permasalahan Akibat Ketiadaan PKB

Dalam kasus lain, PKB dapat dikesampingkan dan **„peraturan upah“ tersendiri** dapat ditetapkan. Namun ini menuntut **upaya besar untuk bernegosiasi**, karena di sini dewan perwakilan karyawan memiliki hak kodeterminasi dan masalah penilaian kerja itu luar biasa rumit. Karena itu, pada umumnya hanya komponen tertentu saja dari PKB yang tidak (lagi) diterapkan; dengan demikian dapat ditetapkan upah yang lebih rendah untuk kondisi umum yang sama, khususnya bagi karyawan baru. Tetapi biasanya akan dijanjikan bonus untuk prestasi yang menonjol; jika bonus tersedia, maka besar upah paling tidak akan kembali ke taraf sesuai PKB.

d) Pernyataan Perberlakuan Umum Sebagai Jalan Keluar

Situasi dapat berubah ketika kondisi ekonomi sedang buruk dan angka pengangguran tinggi. Pekerja yang bukan anggota serikat pekerja mungkin bersedia menerima upah di bawah ketentuan PKB tanpa kemudian menjadi anggota serikat pekerja; perusahaan yang tidak tergabung dalam asosiasi tidak menghadapi risiko pemogokan dan kepindahan karyawan berprestasi. Untuk kasus seperti itu pasal 5 TVG menyediakan kemungkinan untuk menyatakan PKB **„berlaku umum“**. Ini dilakukan melalui **keputusan menteri tenaga kerja**, tetapi keputusan ini hanya dikeluarkan atas permintaan bersama kedua pihak terkait. Selain itu, apa yang dinamakan **komite perunding** harus memberikan persetujuannya terlebih dahulu. Komite ini terdiri dari tiga wakil pihak pemberi kerja dan

tiga wakil pihak karyawan; setiap persetujuan dengan demikian mempersyaratkan bahwa paling tidak satu wakil pihak pemberi kerja turut mendukung inisiatif seperti itu. Jika pernyataan pemberlakuan umum dikeluarkan, keikutsertaan dalam organisasi tidak lagi berperan: PKB juga akan berlaku untuk pemberi kerja yang tidak mengorganisasikan diri dan karyawan yang tidak mengorganisasikan diri pada cabang industri bersangkutan. Namun pernyataan pemberlakuan umum ini sangat jarang digunakan; ini terutama berlaku untuk nilai upah.

Pernyataan pemberlakuan umum sebaliknya berperan penting pada apa yang dinamakan **dana sosial industri konstruksi**. Pada sektor ini terdapat sangat banyak hubungan kerja berdurasi singkat, yang berakibat banyak hak tidak sempat timbul. Hak atas libur, misalnya, baru timbul setelah masa kerja enam bulan, sementara hak atas pensiun (tambahan) dari perusahaan baru muncul setelah lima tahun. Kecuali itu, telah menjadi kebiasaan di sektor konstruksi untuk terus membayar upah untuk kurun waktu antara Natal dan Tahun Baru, meskipun tidak ada pekerja yang bekerja secara efektif. Di sini tidak adil untuk membebankan pembayaran upah tersebut kepada pemberi kerja yang kebetulan mempekerjakan seseorang pada kurun waktu itu. Karena itu sudah puluhan tahun terdapat dana liburan, dana pensiun tambahan, serta dana penyesuaian upah yang didanai oleh semua pemberi kerja di industri konstruksi dan yang membayarkan uang libur, uang pensiun tambahan, atau pun upah untuk kurun waktu antara Natal dan Tahun Baru secara kasus per kasus. Tetapi sistem seperti itu hanya dapat berfungsi jika semua perusahaan benar-benar berpartisipasi dan ikut menanggung pendanaannya: oleh karena itu PKB terkait sudah sejak puluhan tahun dinyatakan berlaku umum. Ini dipermudah dengan adanya pasal 5 ayat 1a TVG yang ditambahkan pada tahun 2015.

4. Ketentuan Khusus pada Undang-Undang Penempatan Tenaga Kerja (*Arbeitnehmerentendegesetz/AEntG*)

Masalah besar timbul jika karyawan perusahaan asing dipekerjakan di dalam negeri dengan kompensasi yang **jauh di bawah tingkat upah Jerman**. Para „pekerja murah“ dari negara-negara UE lainnya dan sebagian juga dari negara-negara ketiga terkonsentrasi khususnya di sektor konstruksi.⁴⁷ Jika biaya tenaga kerja pada umumnya merupakan sekitar

47 Hickl NZA 1997, 513: Jumlah pekerja asing di proyek konstruksi Jerman ditaksir sebanyak 200.000 orang pada tahun 1996, sementara 190.000 pekerja bangunan Jerman menganggur pada saat yang sama. Data tambahan di Deinert RdA 1996, 339 Fn 2 dan Hold AuA 1996, 113. Jumlah pekerja ilegal di sektor konstruksi hanya dapat dikira-kira; mengenai ini lihat

setengah dari biaya konstruksi⁴⁸, penyedia jasa dari luar negeri mampu menawarkan harga yang 25 % lebih rendah dibandingkan harga perusahaan Jerman, jika ia membayar pekerjanya hanya setengah dari kompensasi yang lazim di Jerman.⁴⁹ Dalam kenyataan, **upah pekerja asal Eropa Timur khususnya sering kali hanya 10% (atau kurang) dari upah pekerja Jerman.**⁵⁰ Perusahaan besar mampu melawan „dumping sosial“ seperti itu dengan membentuk anak perusahaan di luar negeri dan ikut merekrut tenaga kerja murah. Perusahaan kecil dan menengah biasanya tidak dapat menerapkan strategi ini; mereka menghadapi malapetaka ekonomi.⁵¹ Bagi para pekerja Jerman, hasil akhir pada kedua kasus itu sama saja: mereka kehilangan pekerjaan jika majikan mereka memanfaatkan pesaing berupah rendah, dan mereka tetap kehilangan pekerjaan jika perusahaan mereka kalah bersaing melawan penyedia jasa dari luar negeri.

Untuk membatasi gejala ini diterbitkanlah apa yang dinamakan **undang-undang penempatan tenaga kerja** (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz/AEntG*).⁵² Undang-undang tersebut -- mula-mula terbatas pada industri konstruksi dan jasa tunda di pelabuhan Jerman -- menetapkan ketentuan sebagai berikut:

- **Ketetapan PKB mengenai „besar upah minimum“** mencakup remunerasi lembur dan lama liburan, pembayaran upah semasa libur, serta tunjangan libur tambahan **diperluas lingkungannya** sehingga **mencakup tenaga kerja yang ditempatkan di Jerman.** Prasyaratnya adalah bahwa PKB terkait dinyatakan berlaku umum.⁵³ Dengan demikian, perjanjian tersebut memperoleh sifat sebagai „hukum yang mengikat“ dalam pengertian pasal 34 EGBGB atau (untuk perjanjian lebih baru) pasal 9 Rom I - Verordnung, sehingga juga berlaku jika para pekerja -- sebagaimana umumnya -- dipekerjakan berdasarkan hukum luar negeri.⁵⁴

Asshoff WSI-Mitt. 2004, 629 dst.

48 Kehrmann-Spirolke AiB 1995, 621.

49 Webers DB 1996, 574.

50 Lakies, dalam: Däubler (Hrsg.), *Kommentar zum TVG*, 2. Aufl., Baden-Baden 2006, Bab 1 AEntG Rn 14

51 Hickl NZA 1997, 514.

52 v. 26.2.1996, BGB I, 227, terakhir diubah dengan undang-undang tertanggal 20. 4. 2009 (BGBl I, hal. 799)

53 Bab 1 Abs.1 AEntG.

54 BAG NZA 2003, 1424 LS = RdA 2004, 175 dengan catatan kritis Schlachter

- ~ **Pernyataan pemberlakuan umum** dapat dikeluarkan bukan saja melalui prosedur berdasarkan pasal 5 TVG (di mana pihak pemberi kerja memiliki hak veto atas dasar perwakilan berjumlah sama dalam komite tarif). Kemungkinan lain adalah **melalui keputusan** Menteri Federal untuk Kerja dan Urusan Sosial. Hal ini kompatibel dengan konstitusi Jerman.⁵⁵
- Selain pekerja yang dipekerjakan oleh pengusaha asing juga tercakup **tenaga kerja kontrak/alih daya**.
- ~ Penataan kondisi minimum **diawasi** oleh administrasi ketenagakerjaan (*Arbeitsverwaltung*) dan kantor pabean berdasarkan ketentuan pasal 16 ff. AEntG. Pelanggaran akan diperlakukan sebagai pelanggaran administrative. Dalam hal ini bukan saja subkontraktor dari luar negeri yang dapat ditindak, melainkan juga pemberi tugas dari Jerman. Sanksi tersebut menjadi sangat penting karena tenaga kerja luar negeri yang ditempatkan di Jerman dapat dikatakan tidak pernah mampu memperjuangkan hak mereka di pengadilan.⁵⁶
- ~ Berdasarkan pasal 14 AEntG, setiap pengusaha yang menugaskan pengusaha lain untuk menyelenggarakan jasa konstruksi bertanggung jawab atas pemenuhan hak-hak pekerja sebagaimana ditetapkan di dalam undang-undang tersebut.

Peraturan Jerman ini sejalan dengan **pedoman UE mengenai penempatan** tenaga kerja dalam rangka pemberian jasa.⁵⁷ Namun keduanya harus diukur dengan **kebebasan menyediakan jasa menurut hukum UE**, yang tidak mengizinkan peraturan yang tidak proporsional, khususnya yang merugikan penyedia jasa dari luar negeri. Di sini Pengadilan Eropa secara konsekuen berpegang kepada keputusan pengadilan (yurisprudensi), yang menyatakan bahwa negara-negara anggota berhak memberlakukan standar-standar sosial minimum masing-masing kepada pekerja dari perusahaan asing yang bekerja di dalam negeri.⁵⁸ Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa **kompetisi dalam hal biaya**

55 BVerfG NZA 2000, 948. Juga BAG NZA 2003, 275

56 Mengenai kesulitan yang ada, lihat Deinert RdA 1996, 351; Däubler DB 1995, 729 (dengan pertimbangan untuk memberi hak pengaduan kepada instansi pemerintah dan/atau serikat pekerja).

57 Pedoman 96/71/EG Parlemen Eropa dan Dewan Eropa tanggal 16 Desember 1996, ABl tanggal 24. 1. 1997, Nr. L. 18/1.

58 EuGH NJW 1982, 1935 – Seco; EuGH EuZW 1990, 257 – Rush Portuguesa; EuGH EuZW 1994, 600 – Vander Elst (wo in Ziff. 23 von «ständiger Rechtsprechung» die Rede ist); EuGH EuZW

tunjangan sosial tidak sama dengan kompetisi dalam hal kemampuan: Pasal 151 Perjanjian mengenai Cara Kerja UE/AEUV⁵⁹ (sebelumnya: Pasal 136 ayat 1 Perjanjian Masyarakat Eropa/EG-Vertrag) menetapkan sebagai sasaran antara lain „perbaikan kondisi hidup dan kerja“, yang justru tidak akan tercapai melalui penyediaan tenaga kerja murah secara masif. Pemanfaatan perbedaan biaya tenaga kerja boleh jadi tidak menghambat kompetisi.⁶⁰ Tetapi pada saat yang sama tidak ada prinsip hukum Uni Eropa yang mempertahankan biaya tunjangan sosial sebagai faktor kompetisi; biaya tersebut setiap saat dapat dikesampingkan.

Pada masa selanjutnya peraturan tersebut diperluas sehingga mencakup berbagai bidang industri lain. Yang mula-mula termasuk berdasarkan pasal 4 AEntG adalah industri limbah, profesi pemasang atap, profesi ahli listrik, jasa kebersihan bangunan, profesi tukang cat, profesi perawatan, jasa binatu, serta jasa pendidikan dan pelatihan. Pada tahun 2011, tenaga kerja kontrak (*Leiharbeitnehmer*) juga terwadahi berkat adanya peraturan baru pada undang-undang tenaga kerja sementara (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*). Efektif mulai 1. 1. 2015 lingkup AEntG **diperluas sehingga mencakup semua cabang industri.**

Dalam semua kasus tersebut, bukan PKB secara keseluruhan yang diperluas sehingga mencakup semua tenaga kerja, termasuk yang datang dari luar negeri. Yang dilakukan adalah penetapan **upah minimum melalui PKB**, masa libur, dan kontribusi untuk fasilitas bersama (pasal 5 AEntG). Selain itu, pasal 2 AEntG mencantumkan sejumlah ketentuan, seperti perlindungan kesehatan dan hak-hak anti-diskriminasi, yang tanpa kecuali juga berlaku untuk pekerja dari luar negeri yang ditempatkan di Jerman.

1996, 400 – Guiot.

59 = Perjanjian mengenai Cara Kerja Uni Eropa

60 Eichenhofer ZIAS (=Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht) 1996, 63.

IV. Pelaksanaan PKB di Perusahaan

Pelaksanaan PKB membutuhkan faktor biaya yang besar bagi setiap pemberi kerja. Ini menjelaskan mengapa **“PKB” dan “kondisi pelaksanaan PKB” tidak serta merta dapat disamakan.**

Contoh: Pekerja sementara selalu dibayar „di luar ketentuan PKB“ (artinya, lebih rendah) meskipun mereka melakukan kerja yang sama.

Atau: cuti yang dibayar dan termasuk dalam ketentuan PKB tidak dijamin.

Prasyarat mendasar untuk setiap upaya implementasi dalam praktik adalah bahwa **karyawan mengetahui ketentuan PKB.** Berdasarkan pasal 2 ayat 1 nr 10 Undang-Undang Pemberitahuan Kondisi Hubungan Kerja/*Nachweisgesetz*⁶¹, pada saat mengikat perjanjian kerja pemberi kerja wajib memberitahukan „secara garis besar“ semua PKB yang relevan untuk hubungan kerja tersebut. Selain itu, pasal 8 TVG juga menuntut pemberi kerja untuk mengumumkan PKB di tempat yang tepat di perusahaan, namun tidak diberlakukan sanksi andai kata hal itu tidak dilakukan. Jika perlu, setiap pekerja harus menghubungi dewan perwakilan karyawan atau serikat pekerja terkait kalau ia ingin memperoleh informasi yang sah. Kalau hambatan ini sudah terlewati, ada beberapa kemungkinan yang dapat diperhitungkan.

- Seorang **pekerja memperjuangkan haknya berdasarkan PKB melalui proses hukum** melawan pemberi kerjanya. Secara yuridis langkah itu dimungkinkan, karena PKB memiliki efek langsung dan mengikat terhadap perjanjian kerja atau -- khususnya pada perusahaan yang bukan anggota asosiasi pengusaha -- perjanjian kerja merujuk kepada PKB. Hanya ada satu masalah: pengaduan secara hukum sering dinilai sebagai ketidaksetiaan. Karena itu, pekerja perorangan tidak berani menuntut haknya pada hubungan kerja yang telah terjalin.⁶² Perwakilan kepentingan secara kolektif memberi peluang lebih besar.
- Berdasarkan pasal 80 ayat 1 No. 1 BetrVG, **dewan perwakilan karyawan** berkewajiban mengawasi pelaksanaan PKB. Jika mereka menemukan pelanggaran, dewan perwakilan karyawan dapat **bernegosiasi dengan pemberi kerja**, namun tidak dapat memaksakan perubahan dalam penyelenggaraan perusahaan.

61 Tertanggal 20 Juli 1995, BGBl I S. 946; mengenai hal ini Däubler, Arbeitsrecht 2, Rn 152 dst.

62 Höland AuR 2010, 452 dst.

- **Serikat pekerja dapat menuntut mitra berundingnya untuk menaati PKB.** Jika hal itu menyangkut skema pengupahan perusahaan, masalahnya tergolong mudah: Serikat pekerja dapat menuntut pemberi kerja agar bertindak „sesuai PKB“. Persoalannya lebih sulit jika menyangkut perjanjian tarif asosiasi. Asosiasi pengusaha hanya berkewajiban mendesak para anggotanya untuk menaati PKB. Jika anggota asosiasi tidak melakukan hal itu, satu-satunya sanksi tinggal mengeluarkan anggota tersebut dari asosiasi. Karena itu, pengajuan gugatan terhadap asosiasi pada umumnya tidak berguna.
- Jika kasusnya relatif jelas, para karyawan juga dapat mengajukan **pengaduan kolektif secara hukum**: penggugat bukan perorangan, melainkan semua karyawan yang terdampak.

Akibat diskriminasi terhadap tenaga kerja perempuan, 80 perempuan mengajukan gugatan terhadap pemberi kerja dan menuntut penyetaraan dengan kaum laki-laki. „Rasa tidak senang“ pemberi kerja terbagi rata ke seluruh 80 orang tersebut. Risiko seperti itu masih dapat ditanggung.

- Jika pemberi kerja tidak menaati PKB, maka **karyawan**, berdasarkan pasal 273 BGB, **dapat menolak untuk bekerja**.

Contoh: Pemberi kerja hanya membayar dua pertiga upah yang disepakati dalam perjanjian tarif berhubung karena ia sedang mengalami kesulitan ekonomi. Berdasarkan BAG⁶³ para karyawan dapat menolak bekerja sampai mereka mendapatkan imbalan secara penuh.

Apakah kemungkinan ini dimanfaatkan, tentu tergantung kepada banyak faktor, terutama kepada „suasana“ di perusahaan.

- Berdasarkan **keputusan pengadilan BAG yang lebih baru**⁶⁴ intervensi terhadap kebebasan membentuk koalisi berdasarkan pasal 9 ayat 3 GG adalah tidak sah jika pemberi kerja (dengan atau tanpa dukungan dewan perwakilan karyawan) menyepakati kondisi kerja yang lebih buruk dari ketetapan PKB dengan sekelompok pekerja. Serikat pekerja dapat melawan intervensi terhadap hak-haknya ini dengan **mengajukan**

63 NZA 1985, 355

64 DB 1999, 913

gugatan. Gugatan itu bertujuan **menghilangkan kondisi yang melanggar perjanjian tarif**, termasuk di masa mendatang. Sesungguhnya memang sulit diterima akal, bahwa karyawan dapat melakukan pemogokan demi PKB, namun pada akhirnya tidak dapat berbuat apa-apa seandainya perjanjian tersebut dilanggar oleh pemberi kerja tertentu.⁶⁵

Kemungkinan pelibatan pengawas ketenagakerjaan biasanya tidak ditempuh karena instansi tersebut tidak berwenang mengawasi pelaksanaan PKB. Perkecualian berlaku hanya dalam kaitan dengan PKB yang menyimpang dari undang-undang jam kerja sehingga merugikan karyawan.

65 Juga Gamillscheg AuR 1996, 354 dst.

BAB 3

Proses Perundingan Bersama Mengenai Upah

I. Kerangka Dasar

Berbeda dengan banyak peraturan perundang-undangan lain, hukum Jerman tidak mengenal peraturan mengenai perundingan bersama. Kedua belah pihak bebas memutuskan apakah dan kapan mereka akan mengadakan perundingan dan apa saja substansi yang akan dibahas. Dalam hal ini tidak ada bedanya dengan perjanjian mengenai apartemen atau paket saham: setiap upaya untuk membuat undang-undang yang mengharuskan orang melakukan perundingan dan menetapkan caranya akan dianggap sebagai pengaturan yang tidak sepatutnya. Ini tidak menafikan bahwa di sini pun prinsip-prinsip dasar dalam urusan hukum harus ditaati; setiap upaya untuk sengaja mengelabui pihak lawan dengan sendirinya tidak dibenarkan.

Posisi pihak karyawan yang lebih lemah mengakibatkan pihak pemberi kerja tidak secara otomatis bersedia melakukan perundingan PKB. Dalam kasus seperti ini, serikat pekerja dapat mengancam melakukan pemogokan legal, dan itu bisa dilakukan jika satu saja upaya perundingan gagal karena tidak terjadi pertemuan atau karena posisi kedua belah pihak terlalu berjauhan untuk dapat dijembatani.⁶⁶ Berbeda dengan Amerika Serikat, Jerman tidak mengenal „duty to bargain in good faith“, karena tidak mungkin dipastikan apakah perundingan berlangsung atas dasar itikad baik. Dalam praktik di Jerman, pihak pemberi kerja mengetahui bahwa serikat pekerja dapat menyerukan pemogokan. Karena itu pihak pemberi kerja biasanya menghindari situasi seperti itu dan memulai perundingan tanpa adanya ancaman konkret mengenai pemogokan. Kemungkinan mogok kerja sekadar „membayang di latar belakang“ dan tidak disinggung secara eksplisit.

66 BAG DB 1988, 1952 = NZA 1988, 846

II. Persiapan untuk Perundingan

Perundingan PKB biasanya bertujuan untuk menghasilkan upah lebih tinggi dan kondisi kerja lebih baik bagi karyawan. Ini memerlukan alasan dengan argumentasi yang tidak dapat diabaikan begitu saja oleh pihak pemberi kerja. Prasyarat untuk itu adalah tingkat informasi yang lengkap mengenai kondisi ekonomi perusahaan atau cabang industri serta mengenai kondisi perekonomian secara keseluruhan.

Hanya atas dasar seperti itulah ketiga aspek „klasik“ yang biasanya berperan dalam perundingan PKB mengenai upah dapat dijadikan alasan.

- (1) Kenaikan upah diperlukan karena daya beli merosot akibat **inflasi**. Demi mempertahankan upah riil, maka diperlukan kenaikan upah sebesar x persen.
- (2) Sejak PKB terakhir atau penetapan upah lainnya **produktivitas perusahaan** meningkat. Peningkatan itu harus membawa manfaat bagi karyawan dalam bentuk kenaikan upah yang melampaui penyesuaian untuk inflasi.
- (3) Peningkatan keuntungan dinikmati hanya oleh pihak pemberi kerja. Serikat pekerja dapat menuntut agar sebagian keuntungan tersebut diteruskan kepada karyawan, agar **keuntungan „didistribusikan ulang“**.

Mengenai **tingkat inflasi** terdapat **statistik** resmi. Di sini harus selalu diperhatikan, „keranjang belanja“ mana yang dimasukkan ke dalam perhitungan. Sebagai contoh, harga-harga di restoran di Jerman naik sampai 100 persen dengan pemberlakuan Euro, tetapi hal ini tidak tercermin di dalam statistik karena makan di restoran tidak termasuk yang diperhitungkan. Bisa juga terjadi bahwa lembaga-lembaga ilmiah mengeluarkan perhitungan berbeda yang dapat diperbandingkan dengan perhitungan „resmi“ Badan Statistik Federal. Ini hanya dapat dilakukan dengan bantuan pakar. Salah satu keuntungan PKB yang berlaku untuk satu cabang industri secara keseluruhan adalah bahwa serikat pekerja sebagai organisasi besar lintas perusahaan memiliki cukup banyak anggota kompeten yang memahami masalah-masalah seperti itu. Jika perundingan dilakukan pada tingkat perusahaan individual, patut diragukan apakah **pengetahuan ahli** yang diperlukan juga tersedia.

Terkait dengan **produktivitas**, keterangan mengenai perkembangan di cabang industri tertentu dapat diperoleh dari **publikasi-publikasi ilmiah**, tetapi mungkin juga dari pers yang membahas perekonomian. Dengan dilengkapi studi Institut Ekonomi dan Ilmu Pengetahuan Sosial DGB, ini biasanya memadai untuk situasi di Jerman. Ditambah lagi dengan kehadiran banyak anggota dewan perwakilan karyawan di dalam komisi-komisi serikat pekerja yang sangat mengetahui kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan di perusahaan masing-masing dan memastikan bahwa peningkatan produktivitas dinilai secara realistis.

Yang umumnya paling sulit adalah mengukur **besarnya keuntungan**. Neraca keuangan berguna secara terbatas saja, karena berisi pos-pos yang mungkin didasarkan atas estimasi yang sangat subjektif. Apakah sebuah bank mencatatkan piutang kredit dengan nilai utuh atau hanya sebesar 50 persen, itu tergantung kepada penilaian bank tersebut atas situasi ekonomi debitur bersangkutan. Di sini orang dapat bersikap optimistis, tetapi juga pesimistis, tanpa yang satu atau yang lainnya dapat dikualifikasikan sebagai „salah“. Jumlah profit pun mungkin lebih tinggi atau lebih rendah, dan itu tergantung pilihan yang diambil dalam menilai. Bahwa ketidakpastian juga terdapat di tingkat negara, itu terlihat dari diskusi seputar penilaian terhadap obligasi pemerintah Yunani, Portugal, dan Irlandia. Penetapan nilai ekonomi persediaan barang juga sering tergantung kepada perkiraan subjektif. Di sini pun dibutuhkan bantuan pakar, yang pada tarif cabang industri lebih mudah didapatkan dibandingkan pada serangkaian tarif perusahaan.

Jika yang menjadi masalah bukan kompensasi, melainkan **penilaian kerja**, maka perundingan jauh lebih merepotkan. Di Jerman, misalnya, industri kimia menetapkan dasar penilaian yang seragam bagi buruh („kerah biru“) dan pekerja kantor („kerah putih“) pada tahun 1988; perundingan tersebut memakan waktu lebih dari lima tahun. Di sini diperlukan jasa konsultasi terutama oleh ahli ergonomika dengan spesialisasi pengorganisasian kerja.

III. Proses Pembentukan Kehendak dalam Serikat Pekerja

Pengumpulan argumen untuk kenaikan upah atau untuk penilaian kerja yang lebih adil merupakan syarat yang perlu untuk perundingan PKB. Namun semua argumen tersebut tidak boleh dibatasi untuk kelompok pakar saja, melainkan harus **diumumkan kepada para anggota serikat pekerja**. Ini diperlukan karena dalam keadaan memaksa para anggota serikat pekerja harus bersedia menghentikan pekerjaan mereka untuk sementara waktu demi mencapai kesepakatan PKB. Selain itu, ada kemungkinan para anggota atau juru bicara mereka memiliki bayangan tertentu mengenai apa yang harus dituntut dari pihak pemberi kerja dalam perundingan PKB.

Serikat pekerja Jerman memiliki struktur internal dengan „**badan pengurus setempat**“ sebagai tingkat terendah. Badan pengurus ini memiliki „dewan pimpinan“ yang biasanya dipilih oleh anggota, tetapi pada unit lebih besar dipilih wakil-wakil anggota. Dewan ini terdiri dari 1 sampai 5 orang yang bekerja tanpa imbalan. Dewan pimpinan memilih pejabat purnawaktu serikat pekerja, yang dipekerjakan oleh serikat pekerja dan yang, berkat pengetahuan dan pengalaman masing-masing, berpengaruh besar dalam proses pembentukan kehendak.

Tingkat berikutnya adalah „**distrik negara bagian**“ (*Landesbezirk*), yang pada umumnya (tetapi bukan tanpa kecuali) terdapat di sebuah negara bagian. Distrik ini juga memiliki dewan pimpinan, yang biasanya dipilih oleh konferensi delegasi. Para anggota dewan pimpinan pada umumnya bekerja purnawaktu.

Tingkat ketiga mencakup seluruh negara: Tiap-tiap serikat pekerja memiliki „**dewan pimpinan tingkat federal**“ (*Bundesvorstand*), yang mewakili semua anggota di Republik Federal Jerman. Dewan ini dipilih oleh „**kongres serikat pekerja**“ (*Gewerkschaftstag*), yang bertemu setiap dua, tiga atau empat tahun dan terdiri dari delegasi yang dipilih. Dewan pimpinan tingkat federal dapat dikatakan sebagai „parlemen“ serikat pekerja, yang memutuskan program dan sasaran untuk tahun-tahun mendatang. Ini dapat dirumuskan dalam bentuk program kegiatan. Dewan pimpinan tingkat federal juga disebut „dewan pimpinan utama“. Badan ini biasanya terbagi dua: Dewan pimpinan utama itu sendiri memiliki antara 20 dan 60 anggota dan bertemu beberapa kali setahun. „**Dewan pimpinan utama eksekutif**“ terdiri dari 3 sampai 7 anggota yang bekerja purnawaktu dan merupakan pusat pengambilan keputusan

sesungguhnya di dalam organisasi. Mereka juga tampil di hadapan publik untuk menanggapi permasalahan yang relevan untuk serikat pekerja.

Dalam hal tuntutan tarif, struktur tersebut dilengkapi dengan apa yang dinamakan **komisi perundingan PKB**. Jika perundingan berlangsung pada tingkat distrik, maka di sana akan dibentuk komisi perundingan PKB, sedangkan untuk tarif yang menjangkau seluruh negara federal terdapat „komisi perundingan PKB tingkat nasional“. Jika perundingan terbatas pada satu perusahaan, maka dibentuk komisi perundingan PKB tingkat lokal.

Komisi perundingan PKB terdiri dari pejabat purnawaktu di satu pihak dan **anggota dewan perwakilan karyawan**, yang sekaligus anggota serikat pekerja, di pihak lain. Kelompok kedua biasanya merupakan mayoritas dan membawa harapan dan „suasana“ yang mereka ketahui di perusahaan masing-masing ke dalam perundingan PKB. Dalam kenyataan mereka **berperan sangat besar**. Jika mereka berpendapat bahwa di perusahaan masing-masing nyaris tidak ada yang secara serius mempertimbangkan pemogokan, maka mereka akan merekomendasikan tuntutan yang cenderung terbatas serta perundingan yang mengutamakan mufakat. Tetapi kalau mereka berpandangan bahwa suasana di perusahaan mereka „memanas“, para pekerja menuntut kenaikan upah setidaknya sebesar 10 persen dan bersemangat melakukan pemogokan, maka hal tersebut menjadi faktor penting untuk tuntutan yang lebih jauh serta sikap yang keras dalam perundingan. Secara faktual penilaian seperti itu hanya dapat diverifikasi secara terbatas; oleh karena itu, pembentukan kehendak dapat digiring ke berbagai arah yang berbeda, tergantung kepada prioritas politik dan ekonomi orang-orang tersebut.

Komisi perundingan PKB memutuskan apa saja **tuntutan terkait PKB** yang akan diajukan; komisi perundingan ini terus berperan penting selama proses perundingan. Pada dasarnya keputusan komisi perundingan bersifat sebagai rekomendasi semata, namun sulit dibayangkan bahwa dewan pimpinan tingkat negara bagian atau nasional akan mengabaikan votum seperti itu. Pada perundingan mengenai tarif perusahaan pun, di mana anggota dewan perwakilan karyawan dari perusahaan bersangkutan berperan menentukan, keputusan ada di tangan komisi perundingan PKB.

Perundingan PKB kemudian dilaksanakan oleh suatu „**komisi perundingan**“, yang biasanya terdiri dari dua sampai lima orang dan memiliki „juru bicara“ atau „ketua perundingan“. Para anggotanya pada umumnya juga anggota komisi perundingan PKB. Pada perundingan penting, peran tersebut diambil alih oleh dewan pimpinan tingkat negara

bagian atau tingkat negara federal atau oleh sejumlah anggotanya. Dengan demikian, mereka tampil di hadapan umum sebagai juru bicara serikat pekerja, yang sebagian juga dikenal di luar lingkup anggota serikat pekerja, karena muncul di radio dan televisi dan sering disebut oleh pers.

IV. Proses Perundingan

1. Awal

Pada umumnya sudah ada PKB untuk cabang industri atau perusahaan bersangkutan. Perundingan mengenai perubahannya mempersyaratkan pembatalan PKB yang telah ada. Nilai upah pada umumnya mempunyai masa berlaku satu atau dua tahun, sehingga dapat dibatalkan untuk pertama kalinya pada akhir kurun waktu satu tahun (atau pada akhir kurun waktu satu setengah atau dua tahun). Karena itu, **pembatalan** menjadi penting karena pemogokan yang legal dapat dilakukan hanya ketika PKB tidak lagi mengikat. Ini berarti bahwa perundingan secara sukarela dapat dilakukan sebelum ada pembatalan atau sebelum pembatalan berlaku, tetapi perundingan tersebut tergantung kesediaan pihak pemberi kerja. Tetapi jika **belum ada PKB**, pihak pemberi kerja dapat setiap saat diminta melakukan perundingan; jika permintaan itu tidak dilayani, penghentian kerja dimungkinkan.

Dalam keadaan normal, serikat pekerja menyampaikan tuntutan pada awal perundingan PKB. Untuk cabang industri penting, penyampaian tuntutan ini juga dilakukan di depan umum. Tuntutan tersebut merupakan hasil pembahasan internal serikat pekerja, khususnya votum komisi perundingan PKB. Dalam hal ini telah terbentuk beberapa „model“ di sektor upah.

2. Struktur Tuntutan

Serikat pekerja menuntut **kenaikan berdasarkan persentase** dari upah yang dibayarkan selama ini, misalnya sebesar 6 %. Ini berarti mereka yang sudah mempunyai pendapatan yang relatif tinggi akan sangat diuntungkan. Bagi orang yang berpendapatan 1000 Euro, 6 persen berarti tambahan sebesar 60 Euro per bulan, bagi seseorang berpendapatan 4000 Euro, persentase itu berarti tambahan sebesar 240 Euro. „Kesenjangan upah“ (meminjam istilah para ahli ekonomi) semakin besar.

Model sebaliknya adalah **jumlah yang sama** untuk semua. Jika tuntutannya sebesar 200 Euro, ini berarti kenaikan sebesar 20 % untuk mereka yang berpendapatan 1000 Euro dan sebesar 5 % untuk mereka yang berpendapatan 4000 Euro.

Dalam praktik, yang paling banyak digunakan adalah sebuah **model kombinasi**: Kenaikan disepakati sebagai persentase, namun paling tidak sebesar misalnya 80 Euro. Angka minimum ini juga disebut „**jumlah dasar**“. Dengan demikian orang yang berpendapatan rendah lebih diuntungkan dibandingkan mereka yang berpendapatan tinggi.

Belakangan ini sering disepakati suatu „**pembayaran tunggal**“ sebesar misalnya 500 Euro. Kerugiannya adalah bahwa pembayaran tersebut, sesuai dengan namanya, berdampak pada saat itu saja. Namun, kenaikan lainnya menjadi bagian dari imbalan yang harus dibayarkan secara berkala, dan khususnya pada perundingan PKB berikutnya menjadi dasar perhitungan untuk kenaikan berdasarkan persentase selanjutnya. „Pembayaran tunggal“ sering dijadikan alat untuk menjembatani jika PKB yang baru dari segi waktu tidak langsung menyambung ke PKB yang lama, melainkan terpisah oleh kurun waktu misalnya tiga bulan „tanpa kenaikan“. Hal ini menguntungkan pihak pemberi kerja. Pihak pemberi kerja biasanya juga berusaha agar suatu kenaikan berdasarkan persentase berlaku bukan untuk satu tahun, melainkan untuk satu setengah atau dua tahun sekaligus. „**5 persen dalam dua tahun**“ berarti kenaikan upah sebesar 2,5 persen per tahun. Pihak serikat pekerja sebaliknya mungkin tergiur untuk menyajikan „hasil 5 persen“ (pada tingkat inflasi 1 persen) kepada para anggotanya, karena terlihat cukup menarik.

3. Strategi Perundingan

Pola perilaku pihak-pihak yang terlibat dalam perundingan PKB berbeda-beda. Pola perilaku itu tergantung kepada struktur kepribadian, hubungan pribadi dengan pihak lawan, apakah terdapat pengetahuan mengenai teori negosiasi seperti, misalnya, apa yang dinamakan Model Harvard.⁶⁷ Dalam (hampir) semua kasus ada dua prinsip yang dipraktikkan:

Serikat pekerja menuntut jauh lebih banyak dibandingkan yang dapat diharapkan secara rasional. Dengan demikian sejak awal sudah disediakan ruang untuk memberi konsesi sampai taraf tertentu. Bagi juru runding dari pihak pemberi kerja pun lebih baik jika mereka dapat melaporkan kepada perusahaan-perusahaan anggota asosiasi bahwa

67 Mengenai ini, lihat Däubler, *Verhandeln und Gestalten*, München 2003 m. w. N.

mereka berhasil menangkal tuntutan serikat pekerja.

Perundingan dapat berlangsung **berminggu-minggu, bahkan berbulan-bulan**. Ini jangan disalahartikan bahwa orang-orang yang bertindak di kedua belah pihak tidak mampu mencapai mufakat dalam jangka panjang. Mereka ingin memperlihatkan kepada organisasi masing-masing bahwa segala upaya telah ditempuh demi mencapai hasil sebesar mungkin bagi pihak mereka. Seandainya kata sepakat dicapai dalam waktu satu hari saja, maka para anggota serikat pekerja akan berkata „seharusnya bisa lebih baik lagi“, sementara pihak perusahaan akan berpendapat, seharusnya jangan terlalu cepat berkompromi, karena kenaikan upah semestinya masih dapat ditekan lebih rendah. Pada **tahap menentukan dari perundingan** rapat sering berlangsung sampai larut malam; bisa terjadi bahwa para juru runding dari kedua belah pihak muncul di depan kamera televisi dalam kondisi keletihan pada pukul enam pagi untuk mengumumkan mereka telah mencapai kesepakatan setengah jam lalu.

Di luar kedua faktor di atas sulit memberi keterangan yang berlaku umum mengenai proses perundingan PKB. Mungkin saja terjadi selisih pendapat mengenai kondisi ekonomi sesungguhnya dari cabang industri atau perusahaan bersangkutan dan pada perundingan tersebut kedua belah pihak membawa **tenaga ahli** sendiri, yang selanjutnya mengajukan alasan-alasan untuk hasil yang diharapkan oleh pihak-pihak yang menugaskan mereka. Juga mungkin terjadi bahwa orasi kedua belah pihak relatif panjang, tetapi tidak banyak isinya. Kadang-kadang kesepakatan dapat tercapai di luar perundingan resmi, misalnya saat berjalan-jalan di hutan atau sambil minum **segelas anggur** -- dengan syarat, kedua juru runding dapat menempatkan diri pada posisi lawan. Tetapi jika ada rasa tidak suka atau ketidakcocokan pribadi di antara kedua belah pihak, solusi seperti itu tidak mungkin terjadi. Juga tidak boleh timbul kesan bahwa kesepakatan „sambil minum segelas anggur“ terlalu mudah dicapai. Jalan keluar seperti itu baru dapat dipertimbangkan jika, baik pekerja maupun perusahaan, mulai kehilangan kesabaran dan mendesak agar segera ada hasil.

4. Kesepakatan

Kesepakatan di antara kedua komite perundingan selalu **tergantung pada persetujuan oleh komisi yang menentukan** pada serikat pekerja dan asosiasi pengusaha. Pada umumnya komisi perundingan PKB terlebih dahulu memberi suara. Selanjutnya dewan pimpinan tingkat negara bagian atau negara federal memutuskan apakah persetujuan final akan diberikan. Setidaknya 99 dari 100 kasus hasil perundingan akan disetujui oleh

komisi yang menentukan, apalagi komite perundingan pada umumnya sudah memastikan dukungan pihak-pihak yang menentukan di dewan pimpinan sebelum kesepakatan sementara ditandatangani dan diumumkan.

Kesepakatan komite perundingan kedua belah pihak pada umumnya **dirumuskan secara konkret**. Kedua belah pihak menetapkan bahwa PKB yang telah ada akan diubah „sebagai berikut“, dan selanjutnya menyerahkan PKB yang telah dirumuskan-ulang kepada komisi yang menentukan atau jika perlu juga kepada para anggota organisasi masing-masing. Jika substansinya sangat kompleks dan secara yuridis juga rumit, maka kedua belah pihak hanya menyepakati isi dan menyerahkan perumusannya kepada sebuah komisi redaksi. Ini terjadi misalnya pada kesepakatan PKB untuk pelayanan umum (disingkat: TVÖD) tahun 2005, yang menyerupai kumpulan undang-undang berukuran sedang.

Berdasarkan pasal 1 ayat 1 TVG, **PKB** harus dibuat **secara tertulis**, jadi harus ditandatangani oleh wakil masing-masing pihak yang diberi kuasa. Karena perjanjian tersebut mencakup banyak hubungan kerja, maka tiap-tiap anggota harus dapat menelesuri peraturan mana yang berlaku untuk kasus tertentu. Asosiasi di kedua belah pihak sering menerbitkan PKB yang lebih penting dalam bentuk brosur kecil.

Perundingan PKB yang dijabarkan di sini merupakan **kasus normal secara statistik**, dalam arti, para pihak biasanya mencapai kesepakatan tanpa melibatkan penengah atau mengancam akan melakukan pemogokan. Meskipun demikian, kedua hal tersebut akan diuraikan berikut ini, mengingat cara penyelesaian konflik seperti itu berperan cukup besar, khususnya pada perselisihan yang tergolong penting (cabang industri besar, perhatian besar dari publik).

V. Mediasi

Berbeda dengan pada masa Weimar, hukum perjanjian kerja bersama Jerman tidak mengenal mediasi paksa oleh negara. Langkah itu tidak sesuai dengan kebebasan membentuk koalisi menurut pasal 9 ayat 1 GG serta otonomi penentuan upah yang turut dijamin di sana, karena pada akhirnya bukan para mitra berunding melainkan instansi lain yang memutuskan kondisi kerja dan ekonomi, termasuk besar upah. Undang-undang negara bagian seperti itu, yang dibuat pada masa pendudukan sesuai Perang Dunia II, sekarang dipandang melanggar konstitusi. Sekarang hanya ada mediasi sukarela.

1. Mediasi Sukarela

Pada sebagian besar cabang industri terdapat perjanjian mediasi di antara para mitra sosial. Perjanjian tersebut berisi ketentuan bahwa kedua belah pihak secara bersama-sama atau masing-masing pihak secara sendiri-sendiri dapat membawa perkara ke tim mediasi demi menghindari terjadinya pemogokan kendatipun perundingan gagal. Di samping itu, tersedia kemungkinan untuk menerapkan prosedur serupa pada perselisihan lain, misalnya saja pada tingkat perusahaan; atas dasar itu kedua belah pihak dapat mencapai kesepakatan dalam kaitan langsung dengan sebuah konflik.

Tiap-tiap **perjanjian mediasi**, yang memiliki status hukum sebagai PKB, menetapkan siapa yang dapat memulai prosedur tersebut. Jika prosedur itu hanya dapat dimulai secara bersama-sama oleh kedua belah pihak, tidak ada masalah. Akan tetapi jika hak itu hanya diberikan kepada salah satu pihak, timbul persoalan apakah pihak kedua dapat mengelak dari pelaksanaan prosedur itu atau berkewajiban untuk mengikutinya. Mengingat prosedur ini bersifat sukarela, perjanjian mediasi harus memuat ketentuan yang jelas mengenai kewajiban berpartisipasi; jika tidak, haruslah dianggap bahwa pihak kedua pun berhak memutuskan secara sukarela apakah akan mengikuti mediasi atau tidak.

Syarat bagi peralihan ke mediasi adalah bahwa **perundingan PKB gagal**. Ini juga dapat terjadi jika salah satu pihak menyatakan tidak ada gunanya melanjutkan pembicaraan. Pada umumnya, sejak titik waktu tersebut, berlakulah batas waktu, misalnya satu minggu, untuk memulai proses mediasi.

Langkah pertama adalah **membawa perkara ke tim mediasi**. Susunan tim ditentukan di dalam peraturan mediasi. Kedua belah pihak diwakili oleh anggota tim dalam jumlah

yang sama (antara dua dan empat orang). Biasanya kemudian ditambahkan **satu orang sebagai ketua**. Yang dipilih pada umumnya tokoh masyarakat seperti mantan menteri, hakim berposisi tinggi, atau profesor terkenal, yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Ada pula peraturan mediasi yang berisi daftar orang di mana dua di antaranya cenderung mendukung pihak pekerja dan dua lagi cenderung mendukung pihak pemberi kerja. Dalam kasus seperti itu perlu ditentukan urutan dalam memanggil masing-masing mediator. Ada dua pengecualian untuk “model mediator tunggal” ini.

Industri kimia tidak mengenal ketua yang berasal dari kalangan luar. Tim mediasi memiliki susunan yang seimbang, dan rapat dipimpin secara bergantian oleh wakil pihak pemberi kerja dan wakil pihak pekerja.

Di industri logam ada **dua ketua**; satu ditunjuk oleh serikat pekerja, satu lagi oleh asosiasi pengusaha. Tetapi hanya salah satu di antara keduanya yang berhak memberi suara. Jika tidak dapat disepakati siapa yang diberi hak suara, keputusan diambil dengan cara diundi.

Tim mediasi **melanjutkan perundingan** terkait perselisihan yang terjadi. Pihak mediator mengupayakan kesepakatan dengan mengusulkan, misalnya, menentukan persentase yang relatif tinggi, tetapi sebaliknya memperpanjang durasinya menjadi dua tahun. Jika upaya tersebut berhasil, maka terbentuklah suatu kesepakatan yang memiliki sifat hukum seperti PKB. Jika kesepakatan tidak tercapai, tim mediasi hanya dapat menghasilkan “**anjuan mediator**”, yang diputuskan dengan suara terbanyak. Pihak yang kalah suara dapat setiap saat menolak anjuan tersebut, dan dalam praktik memang sering melakukan hal tersebut. Oleh karena itu, anjuan mediator **tidak terlalu signifikan secara legal**. Dengan penolakan anjuan mediator, proses mediasi pun selesai.

Perjanjian mediasi mengatur apakah **pemogokan selama proses negosiasi** dibenarkan. Kemungkinan ini tidak tertutup; mengingat jaminan hak untuk mogok berdasarkan pasal 9 ayat 3 GG, maka orang harus bertolak dari premis bahwa setiap pembatasan hak dasar tersebut menuntut penetapan yang jelas. Dalam praktik, **larangan mogok yang eksplisit** memang ditemui. Tetapi perjanjian mediasi di industri metal berisi ketentuan bahwa kewajiban memelihara perdamaian baru berakhir empat minggu setelah berakhirnya PKB. Jika pada saat itu proses mediasi belum rampung, pemogokan dapat saja dilancarkan selama proses tersebut masih berlangsung.

Kenyataan bahwa di semua cabang industri penting terdapat perjanjian mediasi dan bahwa

kemungkinan-kemungkinan yang disediakan oleh perjanjian tersebut juga dimanfaatkan, hal itu terkait dengan keinginan **semua pihak yang terlibat** di Jerman untuk **sedapat mungkin mencegah terjadinya pemogokan**. Ini ada hubungan dengan tradisi nasional, yang melihat pemogokan sebagai “pelanggaran terhadap aturan”; pihak serikat pekerja pun tidak ingin berpaling dari tradisi tersebut. Ditambah lagi jika kasus seperti itu melibatkan **masyarakat umum**. Jika ada ancaman pemogokan di industri logam atau di sektor jasa seperti kereta api, lalu lintas udara, atau taman kanak-kanak, maka pemogokan tersebut hanya akan diterima oleh masyarakat umum jika argumen pihak yang mogok cukup masuk akal, dan selain itu semua jalur komunikasi juga sudah ditempuh. Sebuah organisasi yang dalam situasi seperti itu menolak proses mediasi akan dikenai tuduhan menyia-nyiakan kesempatan untuk berdamai -- dan hal itu akan memunculkan “publikasi negatif”. Andai kata serikat pekerja merupakan “pihak yang bersalah”, maka pemogokan yang tidak terelakkan akan menuai kecaman; andai kata kesalahan ada di pihak pemberi kerja, maka pekerja yang mogok dapat mengharapkan dukungan masyarakat. Selain itu, proses mediasi juga berfungsi untuk mengulur perselisihan, yang dapat mengakibatkan “gejala keletihan” di kedua belah pihak. Setelah tambahan waktu empat minggu, kedua belah pihak mungkin lebih bersedia menerima kompromi yang pada awal perundingan “mustahil” mereka setujui.

2. Mediasi oleh Negara atas Dasar Sukarela

Sekadar demi kelengkapan, perlu disebutkan bahwa berdasarkan *Kontrollratsgesetz* (UU yang dikeluarkan oleh pihak sekutu setelah Perang Dunia II dan mengambil alih semua aset luar negeri Jerman) Nr. 35 tahun 1946 juga ada kemungkinan proses mediasi oleh negara. Proses ini hanya dapat dimulai atas dasar keputusan bersama kedua belah pihak. Jika kesepakatan gagal tercapai, di sini pun dikeluarkan anjuran mediator, namun anjuran tersebut tidak wajib diterima oleh pihan mana pun. Proses itu hanya dapat berlangsung jika di antara kedua pihak yang berunding tidak terdapat perjanjian negosiasi. Dalam praktiknya, ini hampir tidak ada artinya. Ini antara lain terlihat dari fakta bahwa dalam kurun waktu 1988 sampai 1995 seluruhnya ada 60.000 PKB yang disepakati, sementara hanya terjadi 50 proses mediasi oleh negara.⁶⁸

68 S. Löwisch/Rumler, dalam: Löwisch (Hrsg.), *Arbeitskampf- und Schlichtungsrecht*, Heidelberg 1997, hal. 458

VI. Perjuangan Perbaikan Kondisi Kerja

Perundingan PKB di Jerman maupun di negara-negara lain yang berorientasi pasar hanya terjadi karena kemungkinan aksi mogok yang membayangi di latar belakang. Tanpa kemungkinan tersebut, perundingan PKB tidak lebih dari „mengemis secara kolektif“ - demikian pernyataan Pengadilan Ketenagakerjaan Hubungan Industrial (*Bundesarbeitsgericht/BAG*).⁶⁹ Hanya karena ada kemungkinan aksi mogok, maka serikat pekerja dapat berunding atas dasar „duduk sama rendah, berdiri sama tinggi“.

Aksi mogok, menurut yurisprudensi BAG, adalah sah **hanya jika** mengacu kepada **sasaran yang dapat diatur dalam PKB**. Dalam hal struktur dan besar upah, tidak ada keraguan mengenai hal itu. Namun aksi mogok tidak dapat dilancarkan terhadap PKB yang sudah ada; baru setelah PKB tersebut dibatalkan dan masa pemberitahuan pembatalan berakhir, maka serikat pekerja dapat melancarkan aksi mogok yang sah. Terkait dengan ini ada dua prosedur yang dapat ditempuh.

Berdasarkan **cara tradisional**, yang digunakan sampai tahun delapan puluhan abad lalu, langkah-langkah perjuangan perbaikan kondisi kerja baru dapat digunakan **setelah perundingan mengalami kegagalan**. Langkah pertama pada umumnya adalah **pemungutan suara**. Semua anggota serikat pekerja ditanya apakah mereka bersedia melakukan aksi mogok demi memperjuangkan tuntutan yang diajukan. Berdasarkan anggaran dasar IG Metall, aksi mogok hanya dapat dilakukan jika disetujui oleh setidaknya 75% anggota yang ditanya di wilayah PKB; berbagai serikat pekerja lain memberlakukan angka 50,1%. Baru setelah itu pekerjaan dihentikan. Di sini tentu ada harapan bahwa pihak pemberi kerja mungkin akan bersedia melakukan kompromi jika dihadapkan dengan hasil pemungutan suara yang 90% mendukung aksi mogok. Jika harapan tersebut tidak terwujud, aksi mogok dapat berlangsung satu, dua, tetapi juga enam minggu, sampai akhirnya tercapai suatu kesepakatan.

Selama masa itu, pekerja yang mogok mendapatkan **bantuan aksi mogok** dari serikat pekerja mereka, dengan jumlah dua pertiga sampai 90% upah neto. **Non-anggota** bisa ikut dalam aksi mogok, tetapi tidak memperoleh bantuan aksi mogok, karena untuk memperoleh bantuan tersebut dipersyaratkan bahwa seorang pekerja paling tidak telah tiga bulan menjadi anggota serikat pekerja. Ketentuan tersebut konon menyebabkan

69 BAG AP Nr. 64 mengenai Pasal 9 GG Arbeitskampf

banyak pekerja menjadi anggota dengan keanggotaan yang berlaku surut dan membayar iuran untuk tiga bulan ke belakang. Namun tidak dapat disangkal bahwa aksi mogok pada umumnya menyebabkan penambahan jumlah anggota.

Jika karena aksi mogok tercapai kesepakatan, maka harus dilakukan **pemungutan suara baru** untuk menentukan apakah hasil perundingan akan diterima atau aksi mogok dilanjutkan. Sesekali terjadi bahwa aksi mogok terpaksa dilanjutkan atas kehendak para anggota, namun pada umumnya kompromi yang tercapai dapat diterima. Situasi sulit terjadi di IG Metall, di mana diperlukan lebih dari 75% suara untuk melanjutkan aksi mogok. Oleh karena itu, pada tahun tujuh puluhan bahkan pernah terjadi bahwa kompromi PKB yang ditandatangani oleh pimpinan IG Metall tidak memperoleh dukungan mayoritas, tetapi kuota 75% untuk melanjutkan aksi mogok juga tidak tercapai.⁷⁰ Dalam kasus ini, kesepakatan yang telah tercapai tetap berlaku. Pada tahun 2015, kompromi yang dirundingkan oleh serikat pekerja di sektor tempat penitipan anak ditolak oleh hampir 70% anggotanya, yang kemudian membawa hasil yang lebih baik. Dalam semua kasus tersebut, mekanisme pemungutan suara menjadi bentuk penting **partisipasi anggota**; dewan pimpinan penting mengetahui sikap mayoritas anggota, termasuk untuk isu tunggal tertentu, serta memperoleh dukungan mayoritas tersebut untuk sebagian besar situasi, meskipun tidak selalu.

Pihak pemberi kerja dapat menanggapi aksi mogok seperti itu dengan **penutupan pabrik dari dalam** (*Aussperrung*). Perusahaan yang berlokasi di wilayah PKB, tetapi pekerjanya tidak diminta menghentikan kegiatan kerja oleh serikat pekerja, dengan demikian dapat terlibat dalam perjuangan perbaikan kondisi kerja. Sepanjang para pekerja yang terkunci di luar merupakan anggota serikat pekerja, mereka juga memperoleh bantuan aksi mogok. Penjelasan mengenai detail lebih lanjut tidak diberikan, karena belakangan ini praktis tidak pernah lagi ada *Aussperrung*.⁷¹

Sejak tahun 90-an abad lalu, **aksi mogok sebagai peringatan** (*Warnstreik*) **mendominasi** bentuk khas perjuangan perbaikan kondisi kerja.⁷² Aksi mogok ini berlangsung **antara**

70 Lihat kasus yang disebut dalam Däubler, *Arbeitsrecht 1*, 16. Aufl., Reinbek 2006, hal. 186, catatan kaki. 132, di mana pada pemungutan suara kedua 26% menerima hasil yang tercapai, tetapi 52,2 % menolaknya.

71 Detail mengenai *lockout* di Wolter, dalam: Däubler (Hrsg.), *Arbeitskampfrecht*, Baden-Baden 2011, Bab 21 Rn 1 dst.

72 Grundlegend Renneberg, *Die Arbeitskämpfe von morgen? Arbeitsbedingungen und Konflikte im Dienstleistungsbereich?* Hamburg 2005, hal. 215 dst.

satu jam dan satu hari kerja dan dimulai **ketika perundingan PKB masih berjalan**. Tujuannya adalah untuk menunjukkan bahwa serikat pekerja mampu memberi tekanan kepada pihak pemberi kerja, termasuk dengan aksi mogok yang lebih lama. Berdasarkan anggaran dasar, untuk aksi mogok seperti ini tidak diperlukan pemungutan suara mengingat durasinya yang singkat. Bantuan aksi mogok juga tidak dibayarkan, karena diasumsikan bahwa kehilangan upah satu hari masih dapat ditanggung oleh semua pekerja. Aksi mogok sebagai peringatan sering disertai **kegiatan sosialisasi dan demonstrasi**; cara ini ditempuh agar masyarakat umum mendapat gambaran mengenai tuntutan yang diajukan oleh serikat pekerja.

Pihak pemberi kerja lebih memilih mencapai kesepakatan pada saat perundingan, tetapi paling lambat pada proses mediasi. Mengingat setelah aksi mogok besar-besaran pun harus ada kompromi, maka lebih **rasional** untuk mengupayakan tercapainya solusi setara **sebelumnya**. Pihak serikat pekerja juga tidak menghendaki terjadinya konflik besar: Dengan saling terjalannya banyak perusahaan di satu cabang industri, situasi seperti itu dapat mengakibatkan perusahaan yang tidak mengalami aksi mogok juga terpaksa menghentikan kegiatan produksi. Tetapi para pekerja di sana takkan memperoleh pembayaran upah dari pihak pemberi kerja maupun bantuan dari negara. **Serikat pekerja pun tidak dapat memberikan bantuan aksi mogok**, karena hal itu akan melampaui kemampuan finansial yang ada. Ini akan menimbulkan tekanan besar. Tetapi pada aksi mogok singkat berdurasi beberapa jam saja, tidak akan ada konsekuensi seperti itu.

Dominannya aksi mogok untuk peringatan tidak menutup kemungkinan bahwa **dalam kasus tertentu, model tradisional berupa pemungutan suara dan aksi mogok jangka panjang kembali digunakan**. Inilah yang terjadi dalam sepuluh tahun terakhir ini di serikat pekerja subsektoral, khususnya di serikat pekerja masinis kereta api dan serikat pekerja dokter. Di kalangan pilot dan pemandu lalu lintas udara, penghentian kegiatan kerja selama satu hari saja sudah menimbulkan gangguan berarti, sehingga di sini aksi mogok untuk peringatan berdampak setara dengan aksi mogok jangka panjang di bidang-bidang lain. Di serikat pekerja anggota DGB, aksi mogok sebagai peringatan sepenuhnya mendominasi, dengan perkecualian aksi mogok para tenaga pendidik di tempat penitipan anak pada tahun 2009 dan 2015 serta aksi mogok usaha perdagangan eceran pada tahun 2009. Di bidang usaha perdagangan eceran, pihak pemberi kerja banyak mempekerjakan „pemecah aksi mogok“ yang direkrut dari luar perusahaan: Karena banyak fungsi yang dapat dipelajari dengan relatif cepat, maka ini merupakan alternatif yang masuk akal. Fakta bahwa Organisasi Buruh Internasional (ILO) menganggap setiap pengerahan pemecah

aksi mogok sebagai intervensi tidak sah terhadap kebebasan berkoalisi⁷³ tidak dihiraukan bahkan oleh pihak serikat pekerja sekali pun.

Dalam perbandingan dengan negara industri lain, **jumlah aksi mogok di Jerman sangat kecil**. Hanya di Austria dan di Swiss jumlah aksi mogok lebih kecil lagi.

Tolok ukur statistik ILO dan Uni Eropa adalah jumlah hari kerja per seribu karyawan yang hilang dalam satu tahun akibat aksi mogok.⁷⁴ Ini berarti 1000 hari kerja, jika setiap orang mogok selama satu hari. Peringkat teratas untuk jumlah rata-rata pada tahun 2004 sampai 2007 ditempati oleh Kanada dengan 182 hari, diikuti oleh Spanyol dengan 101 hari dan Finlandia dengan 93 hari. Italia kehilangan 41, Denmark 29, dan Romania 22 hari kerja. Jerman mencatat 6 hari kerja, Swiss 3 hari kerja, sementara di Austria sama sekali tidak terjadi aksi mogok selama kurun waktu tersebut. Sekelompok peneliti yang berafiliasi dengan serikat pekerja mengingatkan bahwa statistik resmi Badan Tenaga Kerja hanya mencantumkan aksi mogok yang berlangsung lebih lama dari satu hari, dan mengeluarkan statistik alternatif yang juga memuat aksi mogok sebagai peringatan. Menurut perkiraan mereka, Jerman dengan demikian mencatat 19 hari kerja, tetapi itu pun masih jauh di bawah hampir semua negara lain. Pada tahun-tahun sebelumnya pun situasinya tidak berbeda.⁷⁵ Ini memperkuat pernyataan di atas bahwa aksi mogok hampir selalu dianggap sebagai jalan terakhir.

73 Bukti terkait dalam Lörcher, dalam: Däubler (Hrsg.), *Arbeitskampfrecht*, 3. Aufl., Baden-Baden 2011, Bab 10 Rn 93 dst.

74 Mengenai ini dan yang berikut, lihat *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung* (Hrsg.), *WSI-Tarifhandbuch 2010*, hal. 150

75 Bukti dalam Däubler, dalam: Däubler (Hrsg.), *Arbeitskampfrecht*, a. a. O., Bab 8 Rn. 30



Fungsi Ekonomi dan Politik Perundingan Perjanjian Kerja Bersama

I. Situasi Aktual

BVerfG telah mengeluarkan banyak keputusan yang berkaitan dengan maksud dan tujuan hak penentuan upah secara otonom. Hal ini memiliki otoritas tinggi di Jerman, namun tidak menutup kemungkinan diadakannya diskusi kritis serta penambahan aspek lain.

1. Perlindungan dan Kebebasan Pekerja

Kesepakatan PKB di satu pihak dipandang sebagai alat yang memungkinkan pekerja memperoleh **pengaruh yang setara** terhadap penetapan upah dan kondisi kerja, dan dengan demikian mengatasi inferioritas struktural pekerja individual yang tertuang di dalam kontrak kerja. Secara eksplisit pengadilan menyebutkan, misalnya, dalam keputusan tanggal 26.6.1991:⁷⁶

„Hak penentuan upah secara otonom bertujuan mengimbangi inferioritas struktural pekerja individual dalam kesepakatan PKB dengan memungkinkan tindakan kolektif, sehingga terbentuk posisi yang mendekati setara saat merundingkan besar upah dan kondisi kerja.“⁷⁷

Orang sudah mengacu kepada aspek kebebasan dan penentuan nasib sendiri ini sejak dahulu kala.⁷⁸ **Mengubah ketergantungan menjadi kesetaraan,**⁷⁹ adalah bagian dari

76 BVerfG 26.6.1991 – 1 BvR 779/85 – BVerfGE 84, 212, 229.

77 Dikonfirmasi oleh BVerfG 4.4.1995 – 1 BvF 2/86 dan 1 – 4/87 dll. – BVerfGE 92, 365, 395 dan oleh BVerfG 29.12.2004 – 1 BvR 2582/03 dll. – NZA 2005, 153, 155.

78 BVerfG 26.6.1991 – 2 BvR 27/69 – BVerfGE 34, 307, 317.

79 Berg/Platow/Schoof/Unterhinninghofen, *Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht*, 3. Aufl., Frankfurt/Main 2010, Teil 1 Rn 50 („Verhandeln auf gleicher Augenhöhe“); ähnlich Jacobs/Krause/Oetker-Krause, Bab 1 Rn 17.

perwujudan asas demokrasi pada salah satu bidang kehidupan yang penting. Selain itu, akibat pembagian kerja dalam proses produksi, ada banyak isu yang tidak dapat dirundingkan dalam kontrak kerja perorangan (contoh: larangan merokok, banyak isu terkait jam kerja) dan oleh karena itu pengaruh yang setara hanya dimungkinkan pada tataran kolektif.⁸⁰ Keuntungan spesifik yang diperoleh dari PKB cabang industri sudah disebutkan di atas⁸¹. Oleh karena itu, di Jerman kadang-kadang juga dikatakan bahwa PKB memiliki „fungsi kartel“, tetapi ini tidak berdampak hukum dan tidak ditanggapi lebih lanjut, karena di sini suatu kategori, yang sah digunakan di pasar barang dan komoditas, secara keliru diproyeksikan ke pasar tenaga kerja yang mempunyai struktur yang sama sekali berbeda.

2. Hasil yang Derguna dari Segi Ekonomi

Alasan kedua menyangkut fungsi ekonomi. Dalam keputusan mengenai pengerahan pegawai negeri untuk aksi mogok, BVerfG menyatakan:⁸²

„Dengan adanya otonomi penentuan upah yang dijamin oleh undang-undang dasar, pihak pekerja dan pemberi kerja diberi kebebasan untuk menyelesaikan sendiri benturan kepentingan di antara mereka. Pemberian kebebasan tersebut didasarkan atas pengalaman historis bahwa dibandingkan mediasi oleh negara, cara itu lebih mungkin menghasilkan solusi yang sesuai kepentingan kelompok-kelompok yang bertikai dan juga kepentingan umum.“

Penilaian ini pada dasarnya sudah termuat dalam putusan tertanggal 27.2.1973,⁸³ di mana dikatakan bahwa **pihak-pihak yang terlibat langsung lebih memahami masalah** dan karena itu lebih tahu dan **lebih mampu merundingkan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing dan kepentingan umum**, dibandingkan pihak pembuat undang-undang yang terpilih secara demokratis.⁸⁴ Dengan demikian, otonomi penentuan upah dianggap sebagai prosedur yang relatif terbaik untuk menetapkan upah dan kondisi kerja. Pertimbangan serupa tampaknya juga mendasari keputusan pengadilan yang lebih tua, yang dengan agak samar menyebutkan „penataan yang

80 Däubler, NZA 1988, 857 ff.; Dorndorf, FS Kissel, hal. 147.

81 Bab 2 II

82 BVerfGE 88, 103, 114.

83 BVerfGE 34, 307, 317

84 Jacobs/Krause/Oetker/Schubert-Krause Bab 1 Rn 22 dst.

masuk akal” atas kehidupan kerja sebagai tujuan otonomi penentuan upah.⁸⁵ Secara konkret dan dalam terminologi modern itu berarti:

- » Upah ditetapkan pada **tataran desentral**. Ini memungkinkan penyesuaian dengan situasi ekonomi pada masing-masing cabang industri. Industri mesin dan kimia mampu membayar upah lebih tinggi dibandingkan industri tekstil yang belum pindah ke luar negeri atau industri konstruksi yang menghadapi persaingan ketat dari luar negeri. Tingkat upah untuk cabang industri tertentu biasanya berorientasi kepada apa yang disebut **perusahaan ambang batas**, yaitu perusahaan yang mampu secara pas-pasan memikul kenaikan upah tanpa mempertaruhkan keberadaannya. Jika suatu perusahaan berada jauh di bawah rata-rata cabang industri (misalnya karena menghadapi situasi khusus terkait persaingan internasional) maka ada dua kemungkinan: Perusahaan tersebut dapat keluar dari asosiasi dan menetapkan skema pengupahan sendiri. Di samping itu, banyak tarif cabang industri memiliki **klausul terbuka** (*Öffnungsklausel*), yang memungkinkan penyimpangan dari taraf yang berlaku bagi perusahaan lain, setidaknya untuk beberapa tahun, sehingga sesuai dengan situasi ekonomi sulit yang tengah dihadapi.

- » PKB merupakan **cara yang fleksibel** untuk dapat merespons perubahan situasi perekonomian secara cepat. PKB dapat setiap saat diubah atas dasar kesepakatan. Jika keuntungan meningkat di luar dugaan, upah pun dapat dengan cepat disesuaikan, begitu pula jika terjadi perkembangan menurun. Seandainya satu-satunya kemungkinan adalah menyesuaikan perjanjian kerja, maka itu akan merupakan prosedur yang sangat merepotkan, terutama jika terpaksa ada penurunan. Jika dari 1000 karyawan ada 100 saja yang menolak, maka harus disampaikan pemberitahuan pemutusan hubungan kerja karena alasan ekonomi dengan disertai penawaran untuk melanjutkan hubungan kerja dengan kondisi yang lebih buruk (yang disetujui oleh karyawan lain). Patut diragukan apakah pengadilan akan selalu membenarkan PHK seperti itu. Selain itu, pemberi kerja mengambil risiko bahwa mereka yang dengan mudah dapat memperoleh tempat kerja baru akan menolak penurunan upah dan setelah PHK pindah ke perusahaan pesaing. Jika ia tidak menyesuaikan upah para penentang itu, ia akan menciptakan keresahan di dalam perusahaan, karena mereka yang menerima tawaran penurunan upah akan merasa dirugikan. Masalah-masalah demikian tidak akan muncul jika penetapan upah

85 BVerfGE 4, 96, 107; BVerfGE 18, 18, 28; BVerfGE 50, 290, 367. Mengenai ini lihat juga Höfling, dalam: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, 5. Aufl., München 2009, Art. 9 Rn 55.

diatur melalui PKB. **Penyesuaian upah** pun hanya membutuhkan **biaya transaksi yang rendah** (meminjam istilah para ekonom) .

Di Jerman, hal ini dicapai secara legal dengan membuat semua perjanjian kerja merujuk ke PKB. Pada prinsipnya, **masalah** muncul hanya jika keuntungan atau tingkat inflasi melonjak di luar dugaan, tetapi asosiasi pengusaha atau pengusaha individual tidak bersedia melakukan penyesuaian. Dalam situasi seperti itu sempat terjadi sejumlah aksi mogok yang tidak didukung oleh serikat pekerja, tetapi kasus-kasus terpenting seperti itu sudah lama sekali terjadi.⁸⁶ Berhadapan dengan perkembangan seperti itu, maka **masa berlaku PKB yang relatif singkat** selama satu tahun dapat menolong, karena terbuka peluang untuk menanggapi perubahan situasi perekonomian dalam perundingan PKB berikutnya. Selain itu masih ada **klausul khusus untuk memutus kontrak** (*Indexkündigungsklausel*), yang memungkinkan serikat pekerja membatalkan PKB dan menegosiasikan penyesuaian upah jika tingkat inflasi melonjak di luar dugaan.

- » Penetapan upah secara desentral didasarkan atas suatu persyaratan yang dianggap sudah sewajarnya dan karena itu relatif jarang disinggung: **Pihak pekerja pun berkepentingan untuk tidak menimpakan beban ekonomi yang begitu berat kepada pihak perusahaan**, sehingga tempat kerja menjadi terancam dan beberapa di antaranya bahkan mutlak harus dikurangi. Oleh karena itu, kesepakatan PKB senantiasa berada dalam batas-batas yang dapat dipertanggungjawabkan secara ekonomi, sekalipun tanpa intervensi instansi politik. Memang tidak tertutup kemungkinan bahwa ada tuntutan yang jauh melampaui batas-batas tersebut, tetapi hal ini terkait dengan tradisi “menyediakan” ruang gerak untuk berkompromi. Dalam sejarah perekonomian Jerman, **tidak ada satu kasus** pun di mana kenaikan upah yang diperjuangkan melalui aksi mogok mengakibatkan **ambuknya sebuah perusahaan** atau bahkan ditutupnya satu bagian saja. Patut diasumsikan bahwa kasus seperti itu -- seandainya memang pernah terjadi -- tentu akan dipublikasikan oleh pihak pengusaha dan dikemukakan sebagai peringatan dalam banyak perundingan PKB.

Tetapi berbagai fungsi yang diuraikan di atas tidak berarti bahwa pengadilan (atau lembaga negara lainnya) berhak memeriksa setiap PKB untuk melihat apakah PKB itu berisi aturan yang secara ekonomi masuk akal dan adil, atau dengan kata lain, apakah dalam situasi yang ada PKB tersebut mendukung pengamanan dan pengembangan kondisi kerja dan

86 Aksi mogok September 1969 dan peristiwa serupa 1973

ekonomi.⁸⁷ Andai kata itu dilakukan, kita tidak lagi bisa berbicara mengenai „otonomi“. Karena itu, untuk PKB berlaku apa yang disebut **jaminan keabsahan**. PKB didasarkan atas asumsi yang diterima umum bahwa ia akan membawa hasil yang masuk akal dari segi ekonomi. Ketika tingkat inflasi relatif tinggi pada tahun tujuh puluhan, seorang warga menuntut ganti rugi kepada IG Metall karena kesepakatan upah yang diperjuangkan serikat pekerja tersebut menyebabkan kenaikan tingkat inflasi, sehingga menimbulkan kerugian ekonomi untuknya. Mahkamah Agung Federal (BGH), yang berwenang menangani perkara seperti itu, menolak gugatan tersebut tanpa mengadakan pemeriksaan substantif.⁸⁸ Tentu saja ini semua tidak berarti bahwa PKB berlangsung dalam kevakuman hukum; seperti sudah diuraikan di atas, PKB dalam banyak hal diatur oleh hukum nasional negara dan pada umumnya juga tunduk kepada ketentuan-ketentuan tersebut.

3. Meringankan Beban Sistem Politik

Fungsi ketiga kesepakatan PKB adalah meringankan beban sistem politik: Wujud paling nyata dari pertentangan antara modal dan kerja, terutama perjuangan mengenai tingkat upah, dikeluarkan dari proses pengambilan keputusan oleh negara dan hal itu diserahkan kepada **keputusan para pihak**.⁸⁹ Dengan dilibatkannya para anggota dan juru bicara dalam proses pengambilan keputusan, maka **hasil perundingan memperoleh „legitimasi“** dan akan lebih mudah diterima oleh para pihak dibandingkan jika keputusan diambil oleh negara.⁹⁰ Inilah yang dimaksud jika dalam yurisprudensi dikatakan bahwa PKB berkontribusi untuk menciptakan ketenangan sosial dalam masyarakat.⁹¹ Sejak dulu hal tersebut telah dikaitkan dengan fakta bahwa PKB mencegah eksploitasi tenaga kerja ke dalam kondisi tidak layak dan upah tidak mencukupi;⁹² dengan demikian manfaat PKB bagi para pihak sudah jelas. Jika mereka **tidak puas dengan kompromi** yang tercapai,

87 Namun dalam kaitan ini, lihat Sodan, JZ 1998, 421.

88 BGH BB (= Betriebs-Berater) 1978, 930: Aksi mogok adalah sah secara hukum sekali pun berdampak negatif terhadap situasi perekonomian secara keseluruhan; serupa BAB DB 1987, 694

89 Weitbrecht, *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie*, S. 15 ff. Juga Berg/Platow/Schoof/Unterhinninghofen, Teil 1 Rn 62; Jacobs/Krause/Oetker/Schubert-Krause Bab 1 Rn. 21. Bandingkan juga ErfK-Linsenmaier, Art. 9 GG Rn. 20, yang memisalkan dibebaskannya negara dari tugas perlindungan terkait otonomi pribadi, hak pribadi, dan kebebasan memilih pekerjaan.

90 Weitbrecht, aaO, S. 44 dst

91 BVerfGE 18, 18, 28 dan 32.

92 BVerfGE 5, 85, 206; terkait ini juga Kempen/Zachert-Kempen, Grundl. Rn 78.

maka mereka harus berpaling ke organisasi masing-masing dan berupaya mengubah kebijakannya ke arah lain. Namun dalam praktik selama 20 tahun terakhir langkah itu semakin jarang berhasil, sehingga bukan di Jerman saja serikat pekerja mengalami kemunduran jumlah anggota yang signifikan. Meskipun demikian, **kritik yang ditujukan kepada pemerintah** sesungguhnya **salah alamat**, karena hasil perundingan bukan tanggung jawab pemerintah. Ketidakpuasan tertuju bukan kepada pemerintah, melainkan kepada organisasi sendiri atau kepada „situasi keseluruhan“. Alhasil stabilitas sistem politik tetap terjaga, meskipun di kalangan pekerja terdapat ketidakpuasan dalam hal perkembangan upah. Dengan demikian, di Eropa Barat praktis tidak pernah ada kejadian bahwa pertikaian seputar masalah upah dan kondisi kerja membawa perubahan politik yang berarti. Dalam kasus ekstrem berupa pemogokan umum yang berlangsung lebih dari satu hari pun selalu ditemukan solusi di dalam kerangka sistem politik yang ada. Jika ada bidang tertentu yang tidak tercakup oleh ketentuan PKB -- di Jerman ini berarti sekitar 42% dari seluruh angkatan kerja -- negara dituntut menetapkan **upah minimum** (yang di Jerman baru dilakukan efektif mulai tanggal 1 Januari 2015, tetapi di sebagian besar negara anggota UE penetapan upah minimum ini sudah dilakukan jauh lebih dulu). Kalau negara memenuhi tugas tersebut, maka negara dapat mengatakan bahwa terbuka kesempatan untuk menjadi anggota serikat pekerja guna memperjuangkan upah yang melebihi taraf minimum tersebut.

II. Pengalaman dengan Otonomi Penentuan Upah di Jerman

Apakah fungsi-fungsi otonomi penentuan upah yang diuraikan di sini sesuai dengan praktek pengalaman di Jerman? Apakah kenyataan yang ada digambarkan dengan tepat? Berikut ini adalah upaya mencari jawaban melalui kilas balik setelah lebih dari 65 tahun politik PKB di Republik Federal Jerman.

1. Zaman Pembangunan Kembali

Seusai Perang Dunia Kedua, tentara pendudukan sekutu memberlakukan pembekuan upah. Pembekuan itu baru dicabut pada akhir 1948, sehingga baru sejak itu dimungkinkan adanya politik PKB resmi yang bertujuan menaikkan upah. Pengurangan angka

pengangguran secara berangsur-angsur⁹³ dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan⁹⁴ memungkinkan tercapainya hasil yang bagus.⁹⁵ Produk bruto nasional tumbuh rata-rata 12,5% dari tahun 1950 sampai 1954, 9,6% dari tahun 1955 sampai 1959, dan 9% dari tahun 1960 sampai 1964.⁹⁶ Namun jika kenaikan harga, yang pada masing-masing kurun waktu itu mencapai 2,8% sampai 3,5%, turut diperhitungkan, maka angka pertumbuhan turun menjadi 8,8%, 6,7%, dan 5,3%.⁹⁷ Dari tahun 1965 sampai 1969 terjadi kenaikan sebesar 4,2% per tahun, dari 1970 sampai 1974 sebesar 3,5%. Perkembangan ini, yang dikenal sebagai „keajaiban ekonomi Jerman“, dapat dirunut ke kenyataan bahwa meskipun sebagian besar perangkat keras industri Jerman memang hancur akibat perang, tetapi perangkat lunaknya, yaitu kecakapan produksi para pekerja, hampir sepenuhnya utuh. Perangkat keras yang kemudian dibangun merupakan peralatan mutakhir pada zaman itu. Di samping itu, kerusakan akibat perang serta kesusahan yang dialami warga selama bertahun-tahun telah menimbulkan „penumpukan permintaan“, yang selanjutnya mendorong pertumbuhan bebas krisis selama kurang lebih 15 tahun.

Upah bruto yang sampai 1948 secara artifisial dibekukan pada taraf yang rendah tumbuh nominal hampir lima kali lipat dari 1950 sampai 1971.⁹⁸ Jika kenaikan harga yang terjadi secara bersamaan ikut diperhitungkan, maka upah real tumbuh menjadi tiga kali lipat.⁹⁹ Jika kemudian kenaikan pajak dan kontribusi sosial juga diikutsertakan guna mengetahui jumlah uang yang tersedia bagi seseorang, atau dengan kata lain, guna mengetahui **daya beli** penghasilan nettonya, masih tersisa **kenaikan sebesar dua setengah kali** atau sekitar 150%.¹⁰⁰

93 Angka-angka dari Glastetter, dalam: IG Metall-Vorstand (Hrsg.), *Krise und Reform in der Industriegesellschaft*, 1976, S. 55: Antara 1950 dan 1954 tingkat pengangguran rata-rata masih 6,7%, pada kurun waktu antara 1955 sampai 1959 angkanya turun sampai rata-rata 3,1%, dan antara 1960 dan 1964 mencapai posisi terendah dengan 0,7%. Lebih jauh lihat Weller, *Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht*, Stuttgart 1969.

94 Ikhtisar dari Glastetter, dalam: IG Metall-Vorstand (Hrsg.), *Krise und Reform in der Industriegesellschaft*, hal. 21 dst.

95 Zachert, *Tarifvertrag*, hal. 123

96 Lihat keterangan angka di Glastetter, aaO, hal. 53

97 Seperti catatan kaki sebelumnya, termasuk untuk yang berikut.

98 Keterangan menurut Osterland/Deppe u. a., *Materialen zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriebeschäftigten in der BRD*, Frankfurt/Main 1973, hal. 112

99 WSI-Mitt. 1973, 422

100 Osterland u. a. hal. 112.

Pada masa lalu, belum pernah terjadi kenaikan serupa bagi sebagian besar orang yang bekerja sebagai karyawan -- yang antara lain juga menjelaskan perilaku para pemilih pada pemilihan umum tahun 1950-an dan pada pertengahan pertama tahun 1960-an, ketika pemerintahan secara regular memperoleh dukungan suara mayoritas. Perkembangan teknologi memang mengakibatkan pengurangan tempat kerja, tetapi situasi itu dapat dengan mudah ditanggulangi berkat ekspansi perekonomian yang terjadi. Kondisi kerja yang buruk sering kali diberi kompensasi dalam bentuk "tunjangan untuk lingkungan kerja kotor" atau "tunjangan untuk giliran kerja malam", dan sebagainya, tetapi tidak dipermasalahkan secara hakiki.¹⁰¹ Namun ini tidak menutup kemungkinan bahwa dalam kasus tertentu pengurangan tenaga kerja pun (bukan hanya kontraprestasi pemberi kerja) dijadikan objek PKB. Sebagai contoh disebutkan berlanjutnya pembayaran upah untuk pekerja yang jatuh sakit, yang berhasil diperjuangkan melalui aksi mogok pekerja logam Schleswig-Holstein pada tahun 1956 dan yang menyingkirkan *salah satu* bentuk keharusan berprestasi di tempat kerja.¹⁰² Implementasi bertahap waktu kerja 40 jam per minggu juga dapat dipandang sebagai pengurangan beban kerja.

Krisis tahun 1966/67, karena hanya **berlangsung singkat**, tidak memiliki dampak jangka panjang pada praksis PKB. Namun pengalaman pertama mengenai fakta bahwa penutupan lapangan kerja tidak serta merta bisa digantikan dengan lowongan kerja di tempat lain, akhirnya membuahkan **Perjanjian Rasionalisasi** (*Rationalisierungsschutzabkommen*).¹⁰³ Perjanjian ini mempersulit PHK dan walaupun langkah itu memang tidak dapat dihindari, ada aturan pemberian kompensasi; namun kebijakan ini tidak berdampak besar selain (sedikit) peningkatan biaya proses rasionalisasi.¹⁰⁴ Pada masa krisis itu, terutama disepakati PKB yang relatif moderat dengan jangka waktu dua tahun, karena itu terjadi masalah ketika pada tahun-tahun berikutnya perekonomian mengalami kebangkitan dan laba perusahaan „melonjak“ naik. Karena serikat pekerja terikat pada PKB, mereka akhirnya tidak dapat melakukan apa-apa ketika sekitar 200.000 pekerja dalam aksi yang dinamakan **Mogok September 1969**¹⁰⁵ (juga kemudian pada 1973) memaksakan kenaikan upah, sekalipun pemogokan tersebut menurut peraturan yang berlaku saat itu ilegal (tetapi tidak ada sanksi

101 Gerlach WSI-Mitt. 1979, 221

102 Bergmann u. a., hal. 224 dst. Penjelasan: Jika seorang pekerja jatuh sakit, pemberi kerja harus terus membayarkan upah penuh selama enam minggu dalam satu tahun (untuk jenis penyakit berbeda dapat berlaku durasi lebih lama), sebuah peraturan yang sebelumnya telah ditetapkan melalui undang-undang untuk karyawan.

103 Mengenai ini misalnya Böhle/Lutz, Rationalisierungsschutzabkommen, 1974

104 Gerlach WSI-Mitt. 1979, 222

105 Lihat Schumann/Gerlich u. a., *Am Beispiel der Septemberstreiks*, Frankfurt/Main 1971

yang dijatuhkan). Selain itu, pencapaian tersebut menjadi tonggak awal fase sukses politik PKB di Jerman era pasca perang, yang berlangsung dari 1970 sampai 1975:106 Kuota upah, yakni pangsa pendapatan pekerja tergantung pada pendapatan nasional, secara keseluruhan naik 5 %.

Suatu langkah menuju era baru politik PKB dicapai tahun 1973 pada sektor logam di wilayah Nordwürttemberg-Nordbaden dengan pemberlakuan **Skema PKB II** (*Lohnrahmentarif II*).¹⁰⁷ Fokus PKB ini adalah proses kerja di perusahaan dan memuat hal-hal baru seperti pembayaran masa istirahat kerja, perubahan kecepatan ban berjalan serta banyak lagi aturan lain yang memberi kontribusi **mendasar bagi Humanisasi Dunia Kerja**.¹⁰⁸ Bahwa tujuan ideal itu dapat menembus praksis politik PKB, ini kemungkinan berkaitan dengan meningkatnya „level tuntutan (*Anspruchsniveau*)“ pekerja, yang menganggap upah yang didapatnya tidak memadai lagi dan hanya merupakan „hadiah hiburan“ bagi kerugian kesehatan yang mengancam mereka. Perkembangan ini perlu dipahami bukan hanya sebagai reaksi terhadap meningkatnya tuntutan kerja, melainkan juga sebagai bagian dari **proses politisasi** yang impulsnya datang dari gerakan mahasiswa dan partai SPD yang saat itu sangat inovatif.

2. Penanggulangan Krisis Akhir Tahun 1970-an

Krisis yang dimulai akhir 1973 menggeser titik berat politik PKB serikat pekerja. Politik upah dan gaji memang masih menjadi fokus perjuangan,¹⁰⁹ tetapi di luar itu kini muncul isu perjuangan demi **mempertahankan lapangan kerja dan kondisi jaminan sosial yang telah dicapai**.¹¹⁰ Untuk itu dibuatlah berbagai aturan baru. Misalnya serikat pekerja NGG tahun 1976 berhasil memperjuangkan Perjanjian Kerja Kolektif (*Manteltarifvertrag*) pada industri rokok, yang memuat hak kodeterminasi penuh bagi dewan pekerja (*Betriebsrat*) dalam kebijakan rasionalisasi dan penempatan tenaga kerja maupun dalam PHK.¹¹¹

106 Schauer, WSI-Mitt. 1999, 430; Däubler-Däubler, *Arbeitskampfrecht*, Bab 8 Rn. 52.

107 Dimuat di RdA (= Recht der Arbeit) 1974, 177 ff.; mengenai hal ini, lihat Güntner RdA 1974, 153 dst.

108 Tentang konsepsi dan kesulitan praktis dalam penerapannya lihat. Steinkühler, GMH (= *Gewerkschaftliche Monatshefte*) 1977, 394; Vorstand der IG Metall (Hrsg.), *Werktage werden besser*, 1977, juga Dabrowski/Neumann u. a., *Der Lohnrahmentarifvertrag II in der betrieblichen Praxis*, 1977

109 Zachert, *Tarifvertrag*, hal. 119

110 Gerlach WSI-Mitt. 1979, 224

111 Dimuat di Gerlach WSI-Mitt. 1979, 223

Perjanjian Kerja Kolektif bagi pekerja di industri cetak sejak lama sudah memuat **Aturan Perekrutan Kuantitatif** (*quantitative Besetzungsregeln*), yang menetapkan jumlah minimal pekerja dalam mengoperasikan mesin tertentu.¹¹² Dalam perjuangan perbaikan kondisi kerja selama tiga minggu pada awal 1978, serikat pekerja IG Druck und Papier¹¹³ berhasil mencapai apa yang disebut **Aturan Perekrutan Kualitatif** (*qualitative Besetzungsregeln*), yang mengatur penempatan tenaga profesional industri cetak pada tempat-tempat kerja tertentu.¹¹⁴ Serikat pekerja IG Metall di Nordwürttemberg/Nordbaden, juga pada tahun 1978, berhasil memperjuangkan **Jaminan PKB** (*Absicherungstarifvertrag*), yang terutama melarang penurunan kelompok upah lebih dari dua tingkatan (dan satu tingkatan kelompok gaji).¹¹⁵ Tuntutan lebih jauh untuk mempertahankan sistem kelompok upah dan gaji yang berlaku hingga saat itu,¹¹⁶ tidak berhasil dicapai. Dengan demikian, dampak sosial penurunan upah memang dapat dibatasi, namun penempatan tenaga kerja di tempat kerja yang sebenarnya hanya menuntut kualifikasi yang lebih rendah, secara umum tidak berhasil dicegah.

3. Pergeseran Fokus Politik PKB pada Jam Kerja

Pada tahun 80-an terjadi pergeseran titik berat PKB. Sehubungan dengan meningkatnya pengangguran, tuntutan untuk **mengurangi jam kerja** memainkan peran utama, karena serikat pekerja berharap, realisasi tuntutan itu dapat memperbaiki situasi kerja. Pengurangan jam kerja juga dinilai akan bermanfaat bagi pekerja, karena mereka bisa punya lebih banyak waktu untuk „kehidupan yang sebenarnya“.¹¹⁷

112 Dimuat di Reuter ZfA (= *Zeitschrift für Arbeitsrecht*) 1978, 2

113 Organisasi pendahulu serikat pekerja IG Medien, yang kemudian bergabung dalam ver.di.

114 PKB ini dimuat dalam: RdA 1978, 116. Juga Berg/Wendeling-Schröder/Wolter, RdA 1980, 299 dst. dan – menegaskan keabsahannya – BAG 13.9.1983 – 1 ABR 69/81 – DB 1984, 1099

115 PKB „zur Sicherung der Eingruppierung und zur Verdienstsicherung bei Abgruppierungen (Jaminan pengelompokan dan jaminan gaji dalam penurunan kelompok)“ dimuat dalam: RdA 1978, 384.

116 Rancangan PKB IG Metall dimuat dalam Blomeyer ZfA 1980, 75

117 Lihat DGB-Bundesvorstand (Ed.), *Vorschläge zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung*, Düsseldorf 1977

Pada awalnya hasilnya berbeda-beda. Di **bidang hak cuti** dicapai kemajuan besar dalam waktu singkat,¹¹⁸ juga pengurangan jam kerja **bagi pekerja lanjut usia¹¹⁹ dan pekerja giliran (shift)¹²⁰** dapat disepakati dengan cepat. Namun tuntutan pengurangan jam kerja per minggu mendapat penentangan keras dari pihak pemberi kerja.¹²¹ Walaupun begitu, melalui perjuangan gigih untuk perbaikan kondisi kerja pada awal musim panas 1984, standar jam kerja 40-jam seminggu berhasil ditumbangkan. Di sektor industri logam dan cetak disepakati jam kerja **38,5-jam seminggu mulai 1 April 1985.**¹²² Tak lama setelah itu, sektor lain mengikutinya. Awal 1987, sehubungan dengan adanya ancaman perjuangan kerja yang berkepanjangan, di sektor logam dan cetak dicapai suatu langkah besar lagi: **mulai 1989** di sektor ini diberlakukan jam kerja **37-jam seminggu.**¹²³ Lalu dalam perundingan PKB tahun 1990 **di kedua sektor** akhirnya ditetapkan **jam kerja 35-jam seminggu:** pada sektor logam di Jerman Barat hal ini berlaku sejak 1 Oktober 1995, pada sektor cetak dan baja sudah berlaku sejak 1 April 1995.¹²⁴ Pada sektor pelayanan publik diberlakukan jam kerja 38,5-jam seminggu mulai 1 April 1989.¹²⁵ Akhir tahun 80an, di **seluruh sektor berlaku jam kerja rata-rata 37,5 jam seminggu.**¹²⁶ Jam kerja PKB di Jerman pada 1990 turun menjadi 1.689,1 jam¹²⁷, jauh lebih rendah daripada negara-negara Uni Eropa lain, Jepang dan Amerika Serikat.

Pengurangan jam kerja yang dipaparkan di atas dicapai dalam kondisi **„tingkat gaji yang sama“**. Penerapan langkah-langkah itu dilakukan tanpa mengubah tingkat gaji per bulan, upah per jam pun dinaikkan secara prosentual. Pihak pemberi kerja dapat menerima langkah tersebut, karena – dan ini yang menentukan – hal itu secara keseluruhan diselaraskan

-
- 118 Lihat ikhtisar di Clasen, RdA 1984, 245, dipaparkan bahwa pada tahun 1983 63 % seluruh pekerja di wilayah pemberlakuan PKB mendapat cuti 6 minggu setahun (dalam beberapa kasus malah beberapa hari lebih banyak). Mengenai perkembangan di wilayah PKB tertentu, lihat keterangan di: RdA 1979, 176
- 119 Contoh-contoh di Clasen, RdA 1984, 243 dan Gerlach, WSI-Mitt. 1979, 226.
- 120 Clasen RdA 1984, 244: PKB dengan aturan shift bebas pada kerja malam dan kerja shift berlaku bagi sekitar 5,4 juta pekerja. Sebagai contoh lihat Kesepakatan PKB setelah pemogokan pekerja baja 1978/79 – Mengenainya Gerlach, WSI-Mitt. 1979, 226.
- 121 Tentang apa yang disebut *Tabukatalog* pemberi kerja, antara lain jam kerja 40-jam seminggu, lihat antara lain Wiedemann, FS 25 Jahre BAG, hal. 637
- 122 Usulan-usulan mediasi (yang diterima) dimuat di: RdA 1984, 362 dst.
- 123 Kesepakatan PKB sektor logam dimuat di: RdA 1987, 289.
- 124 Bispinck/WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1991, 139 dst
- 125 Kurz-Scherf WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1989, 127
- 126 Bispinck/WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1994, 476
- 127 Bispinck/WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1991, 133

dengan tuntutan mereka untuk **meningkatkan fleksibilitas jam kerja**. Jadi jam kerja bisa disesuaikan sedemikian rupa pada minggu-minggu tertentu, jika pimpinan perusahaan dan dewan pekerja menyepakatinya; yang ditetapkan secara wajib adalah batas-batas maksimal dan minimal jam kerja, dan jam kerja keseluruhan yang harus dicapai dalam jangka waktu tertentu, misalnya dalam jangka 6 bulan.¹²⁸ Di samping itu, berdasarkan usulan mediator Georg Leber dalam perundingan PKB tahun 1984, di sektor industri logam ditetapkan apa yang disebut diferensiasi jam kerja. Dewan pekerja dan pimpinan perusahaan dapat menyepakati jam kerja antara 36,5 sampai 39 jam per minggu untuk sebagian unit usaha, sebagian pekerja atau kelompok pekerja tertentu, selama nilai rata-rata 37 jam tetap terpenuhi.¹²⁹ BAG (Pengadilan Hubungan Industrial Jerman) menyatakan aturan ini sudah sesuai hukum.¹³⁰

Dalam perjanjian PKB tahun 1990 disepakati – sebagai imbalan atas jam kerja 35-jam seminggu – sebuah model lain, yang berlaku hingga saat ini. Menurut PKB itu, **18 % personel** dapat menyepakati **jam kerja sampai 40-jam seminggu**, selama beberapa persyaratan dipenuhi, seperti misalnya hak untuk kembali ke jam kerja normal.¹³¹ Di luar sektor logam, bentuk-bentuk diferensiasi jam kerja seperti ini hampir tidak ditemukan dalam praksis PKB.

Selain pengurangan jam kerja mingguan, sejak 1984 kesepakatan PKB tentang apa yang disebut **pensiun dini** (*Vorruhestand*) memainkan peran penting.¹³² Sejak Juli 1984 misalnya, bagi sepertiga pekerja di wilayah pemberlakuan PKB, ada aturan semacam itu; sekitar 240.000 pekerja saat itu, sesuai usia mereka, punya hak untuk mengajukan pensiun dini.¹³³ Setelah pemberlakuan UU Pensiun Dini, dari tahun 1984 sampai 31 Desember 1988 ada sekitar 200.000 orang yang menggunakan hak itu, namun pada saat yang sama jumlah pengangguran hanya turun sekitar 90.000 orang.¹³⁴ Berakhirnya UU Pensiun Dini yang tidak diperpanjang pada tahun 1988 menurunkan minat untuk menyepakati lagi aturan

128 Lihat kasus LAG Baden-Württemberg 26.8.1988 – 2 TaBV 1/88 – NZA 1989, 317.

129 Variasinya tahun 1984 berkisar antara 37 sampai 40 jam dan tahun 1987 antara 36,5 sampai 39 jam.

130 BAG 18.8.87 – 1 ABR 30/86 – AP Nr.23 tentang Bab 77 BetrVG 1972.

131 Bispinck/WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1991, 139. Di beberapa wilayah PKB hak ini hanya dinikmati 13% personel, tetapi bagi jajaran pimpinan tertentu ada pengecualian dari PKB. Mengenai PKB ini selanjutnya, lihat Richardi, DB 1990, 1613.

132 Bandingkan Weyand AuR 1989, 193 dst.

133 Lihat di RdA 1984, 397.

134 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Handelsblatt* 14.8.1989, hal.3.

semacam itu. Hak untuk pensiun dini sejak itu hanya diijinkan pada situasi-situasi khusus, karena itu aturan ini menguntungkan pihak pemberi kerja demi kepentingan fleksibilitas; sejak itu permohonan pensiun dini hanya disetujui, terutama jika produktivitas pekerja bersangkutan sudah menurun atau tenaganya memang tidak terlalu dibutuhkan lagi karena perubahan tuntutan kerja. Pada tahun-tahun berikutnya, isu **kerja paruh waktu pada usia lanjut** (*Altersteilzeit*) menjadi makin penting, sebagaimana dimuat dalam banyak perjanjian PKB masa itu. Aturan itu memungkinkan pekerja **memasuki masa pensiun sebelum usia 60 tahun**. Aturan-aturan semacam ini menjadi tema penting, karena di Jerman sejak dulu berlaku usia pensiun 65 tahun (untuk perempuan 60 tahun), sehingga ada permintaan besar untuk pensiun dini. Saat ini, usia pensiun reguler menurut aturan yang berlaku adalah **65 tahun bagi pekerja lelaki dan perempuan** (dengan sedikit sekali pengecualian). Batas usia pensiun ini akan ditingkatkan lagi secara bertahap menjadi 67 tahun.

Politik upah serikat pekerja selama tahun 80an tidak menunjukkan keberhasilan serupa; bahkan dalam tahun-tahun tertentu bahkan harus menerima penurunan daya beli.¹³⁵ Pada saat yang sama, ada kecenderungan yang makin kuat untuk mengatur situasi-situasi kerja konkrit melalui PKB, misalnya tentang masa istirahat bagi pekerja yang bekerja di depan layar komputer¹³⁶ atau dalam hal perekrutan tenaga kerja.¹³⁷

Skala variasi bentuk-bentuk kesepakatan untuk memperbaiki kondisi kerja yang diterapkan bagi para pekerja terikat mungkin pada pandangan pertama mengesankan. Yang terutama menarik adalah kenyataan bahwa banyak aturan hukum baru yang dikembangkan, seperti aturan perekrutan kuantitatif dan kualitatif. Namun gambaran ini tidak boleh menutupi kenyataan, bahwa ini berkaitan dengan keberhasilan yang terutama dapat dilihat dengan kasat mata, dan **tidak** menyangkut perbaikan dalam hal **kriteria normal jaminan** tempat kerja dan humanisasinya. Dalam banyak bidang, hal-hal yang dapat diperbandingkan demikian tidak mungkin diperjuangkan; **penyusutan lapangan kerja** di sektor-sektor tersebut terus berlangsung tanpa ada penentangan berarti. Karena itu, efektivitas otonomi PKB dalam praksisnya tidak dapat dinilai hanya dari keberhasilan-keberhasilan spektakuler, melainkan harus juga dari kekalahan-kekalahan yang kurang kasat mata.¹³⁸

135 Zimmermann WSI-Mitt. 1991, 122; Schauer, WSI-Mitt. 1999, 432.

136 Dalam Kempen/Zachert Bab 1 Rn. 244.

137 BAG 13.9.1983 – 1 ABR 69/81 – DB 1984, 1099 und BAG 26.4.1990 – 1 ABR 84/87 – DB 1990, 1919.

138 Jam kerja tahunan di beberapa sektor saat itu menunjukkan variasi rentang waktu sampai 150

4. Kondisi di Bekas Jerman Timur

Di negara-negara bagian baru (*sebutan untuk wilayah bekas Jerman Timur -red*) politik PKB pada dasarnya berorientasi pada model Jerman bagian Barat. Setelah penyatuan mata uang (*Währungsunion*) pada 1 Juli 1990 pertama-tama diberlakukan peningkatan upah riil secara umum menjadi sekitar 45-50 % tingkat upah di barat. Setelah itu struktur upah dan gaji diubah, karena diferensiasi yang ada saat itu dinilai tidak memadai dan „tidak ramah prestasi (*leistungsfeindlich*)“.¹³⁹ Pada fase ketiga akhir 1991, **penyelarasan dengan standar barat** dideklarasikan sebagai tujuan utama. Hal itu **hingga kini belum tercapai secara penuh**. Rancangan yang dibuat untuk mengatur penyelarasan dalam beberapa tahapan, dengan jangka waktu 3 sampai 6 tahun, harus direvisi lagi sebagian. Hal ini juga berlaku bagi sektor logam. Karena saat itu PKB yang berlaku dibatalkan secara langsung, masa penyelarasan upah terus tertunda, dan selain itu diberlakukan sebuah klausul situasi luar biasa (*Härteklausele*), yang membuka kemungkinan bagi perusahaan untuk membayar upah di bawah standar PKB pada kondisi-kondisi luar biasa.¹⁴⁰ **Jam kerja mingguan** menjadi 40 jam memang dipersingkat.¹⁴¹ Pada saat yang sama, wilayah pemberlakuan PKB menjadi makin kecil, karena banyak perusahaan yang tidak menjadi anggota asosiasi pemberi kerja atau keluar lagi dari asosiasi.

5. Gambaran Krisis Sejak Tahun 1990-an: Penguatan Pihak Pemberi Kerja, Penurunan Harga Tenaga Kerja

Krisis ekonomi besar pada tahun 1992 dan 1993 serta penurunan lowongan kerja yang berkaitan dengan krisis itu mengakibatkan **penurunan kembali daya beli**.¹⁴² Globalisasi ekonomi yang bergerak makin cepat membuat **posisi Jerman sebagai lokasi investasi** („Standort Deutschland“) makin **dipertanyakan**, juga oleh perusahaan-perusahaan yang sebenarnya mengalami perkembangan baik; pembukaan lapangan kerja di dalam negeri menjadi hal langka. Kemungkinan melakukan investasi di luar negeri dengan membuka unit usaha di sana tidak jarang digunakan sebagai isu penekan untuk memaksa pekerja

jam. Keterangan selanjutnya di Bispinck/WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1991, 133.

139 Göbel, Festschrift Wlotzke, 1994, hal. 317.

140 Ikhtisar di Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1993, 469 dst. Evaluasinya oleh Hickel/Kurtzke, WSI-Mitt. 1997, 98 dst.

141 Bispinck/WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1997,78, tetapi hanya ada beberapa pengecualian yang dapat mencapai angka jam kerja rata-rata di Jerman bagian barat.

142 Bispinck/WSI-Tarifarchiv WSI-Mitt. 1994, 469 dst.

menerima kondisi yang ditawarkan perusahaan.¹⁴³ Beberapa kecenderungan perlu dibahas lebih jauh:

a) Dominasi Perusahaan pada Sistem Negosiasi

Pihak pemberi kerja berulang kali **mengkritik infleksibilitas PKB** saat itu, yang aturan-aturannya disebut tidak memperhatikan adanya perbedaan tingkat produktivitas dan ketergantungan pasar perusahaan-perusahaan yang berbeda-beda. Terutama dalam situasi darurat, perusahaan bersama-sama dengan dewan pekerja berupaya menyepakati apa yang disebut **„Aliansi untuk kerja“** (*Bündnis für Arbeit*), di mana tuntutan-tuntutan dalam PKB seringkali diabaikan, dan „ditukar“ dengan jaminan dari perusahaan bahwa tidak akan ada PHK untuk jangka waktu tertentu. Kebanyakan langkah itu dibarengi dengan pengurangan jam kerja tanpa kompensasi upah, atau perpanjangan jam kerja dengan tanpa tambahan upah untuk kerja lembur.¹⁴⁴ Banyak „kesepakatan khusus“ semacam itu yang diberlakukan,¹⁴⁵ namun tidak jarang pula terjadi kesepakatan penambahan jam kerja, terutama di perusahaan yang berkembang baik, dengan alasan demi mempertahankan daya saing.¹⁴⁶ Legalitas semua kesepakatan itu sangat diragukan, namun tidak ada gugatan ke pengadilan, karena baik dewan pekerja maupun pihak pemberi kerja tidak menginginkan hal itu. Serikat pekerja juga tidak ingin terisolasi karena dianggap mengabaikan konsensus yang sudah disepakati di tingkat perusahaan.

Atas fenomena ini, politik PKB bereaksi antara lain dengan **klausul terbuka** (*Öffnungsklausel*), yang mengizinkan perwakilan bipartit di perusahaan membekukan untuk sementara aturan PKB, misalnya dengan menyepakati pengurangan jam kerja tanpa kompensasi gaji. Di beberapa sektor ditetapkan **koridor upah dan jam kerja** („*Lohn- und Arbeitszeitkorridore*“), yang sengaja memberi ruang gerak di tingkat perusahaan.¹⁴⁷ Untuk meningkatkan kesediaan perusahaan membuka lowongan kerja, disetujui apa yang disebut **upah pemula** (*Einstiegsgehälter*), tenaga kerja yang lama menganggur (*Langzeitarbeitslosen*)

143 Sebagai contoh awal lihat kasus Viessmann, ArbG Marburg 7.8.1996 – 1 BV 6/96 und 1 BV 10/96 – DB 1996, 1925 dst.

144 Mengenai rincian isinya lihat Mauer/Seifert, WSI-Mitt. 2001, 490 dst.

145 Höland/Brecht/Reim, WSI-Mitt. 2000, 639 dst, Lebih jauh di Seifert WSI-Mitt. 2000, 437 dst.

146 Mauer/Seifert WSI-Mitt. 2001, 490, 493 dst. Jajak pendapat di perusahaan dan dewan pekerja yang dilakukan WSI tahun 2004/2005 menunjukkan, bahwa pada hampir seperempat perusahaan dengan laba yang „baik“ disepakati „Bündnisse für Arbeit“ – dimuat di *Böcklerimpuls*, Heft 11/2005 hal. 2.

147 Contohnya industri kimia, lihat Molitor, Festschrift (=FS) Wiese, hal. 305 dst.

jika diterima akan mendapat bayaran sampai 10% lebih rendah dari upah normal.¹⁴⁸ Tiga dari empat PKB yang berlaku saat itu memuat klausul semacam itu.¹⁴⁹ Tidak jarang disepakati **aturan tambahan perusahaan** (*ergänzende Firmentarife*), yang memberi perwakilan bipartit ruang gerak lebih besar lagi. Serikat pekerja BAG misalnya mengizinkan penurunan sementara jam kerja dari 38,5 ke 30,5 jam seminggu dengan hanya sebagian kompensasi upah,¹⁵⁰ juga pengurangan 87 % jam kerja tanpa kompensasi upah untuk masa enam tahun tidak digugat.¹⁵¹ Bahkan tunjangan hari Haya Natal yang sudah dibayar bisa ditarik lagi; perubahan yang berlaku surut atas PKB yang telah disepakati dilakukan hanya melalui prinsip saling percaya dan ketaatan berdasarkan norma-norma (*Grundsatz des Vertrauensschutzes der Normunterworfenen*).¹⁵²

„Pembukaan“ PKB tidak menutup kemungkinan adanya **kesepakatan perusahaan yang melampaui ruang gerak yang diberikan**.¹⁵³ Hal itu terjadi, sekalipun kesepakatan tersebut -- begitu itu disetujui -- bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, sesuai dengan Bab 77 Abs.3 BetrVG. Sebagai kondisi perjanjian kerja bersama, hal itu bertentangan dengan hukum karena melanggar prinsip keuntungan pekerja (*Günstigkeitsprinzip*), yang melarang adanya timbal balik antara „pembatasan PHK“ dan „imbalan dari pemberi kerja“. Jadi kesepakatan pengurangan jam kerja tidak sah karena merugikan pekerja. Jika di sebuah perusahaan secara sepihak diterapkan kondisi kerja yang melanggar PKB, maka **serikat pekerja**, berdasarkan Art. 9 ayat 3 GG, sebenarnya dapat **mengajukan gugatan** atau setidaknya menuntut agar hal itu tidak dilakukan lagi di masa depan.¹⁵⁴ Ini berarti, perubahan hanya dapat dilakukan dan hanya sah jika pihak serikat pekerja dilibatkan, dan hal ini biasanya juga menguatkan posisi tawar dewan pekerja.¹⁵⁵ Untuk menetapkan „pembukaan tambahan“ ada beberapa cara. Serikat pekerja yang bersangkutan bisa

148 Molitor, FS Wiese, S. 306; Tentang prinsip kesetaraan lihat Zachert, FS Däubler, hal. 991 dst.

149 Hasil jajak pendapat WSI 2004/2005, dimuat dalam *Böckler-impuls*, Heft 11/2005 hal. 1. Sebuah jajak pendapat yang dilakukan tahun 1999 menunjukkan bahwa hampir 13 juta pekerja tercakup dalam klausul terbuka semacam itu (Nagel: dalam Ott/Schäfer, Hrsg., *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, hal. 40)

150 BAG 25.10.2000 – 4 AZR 438/99 – NZA 2001, 328.

151 BAG 28.6.2001 – 6 AZR 114/00 – DB 2002, 274. Berkaitan dengan PKB untuk tenaga pengajar di Sachsen-Anhalt, namun ruang geraknya tidak berbeda dengan aturan-aturan perusahaan yang lain.

152 BAG 22.10.2003 – 10 AZR 152/03 – NZA 2004, 444.

153 Dieterich RdA 2002, 6; Höland/Brecht/Reim, WSI-Mitt. 2000, 639 dst.

154 BAG 20.4.1999 – 1 ABR 72/98 – DB 1999, 1555 = AiB 1999, 538

155 Brecht/Höland/Reim AuR 2002, 131; Däubler, AiB 1999, 538 dst.

menyepakati sebuah aturan perusahaan atau aturan asosiasi terkait.¹⁵⁶ Cara kedua, serikat pekerja menyetujui kompromi wakil-wakil bipartit di perusahaan yang disepakati sebelum atau sesudah negosiasi.¹⁵⁷ Dalam hal seperti itu, sebelumnya dapat ditetapkan, bahwa serikat pekerja secara terus menerus harus terlibat dalam proses perundingan.¹⁵⁸ Kesimpulan akhirnya secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa **sistem PKB** terbukti bisa menjadi sangat **fleksibel**.

b) Erosi Wilayah Pemberlakuan PKB, Upah Murah dan Penyusutan Anggota

Banyak pemberi kerja yang keluar dari asosiasi. Akibatnya, perlindungan PKB, paling tidak untuk jangka menengah, mulai hilang. Situasi ini berlaku sejak awal pada anak perusahaan yang baru didirikan dan tidak menjadi anggota salah satu asosiasi dan pada pekerja baru yang dibayar di bawah standar PKB. Sehubungan dengan lemahnya tingkat pengorganisasian serikat pekerja,¹⁵⁹ biasanya serikat pekerja tidak berhasil mendesak **penetapan sebuah aturan perusahaan**. Sejauh dalam perjanjian kerja bagi para pekerja yang dialihkan ke anak perusahaan dimuat acuan „sesuai PKB yang berlaku“, maka BAG di masa lalu biasanya akan melakukan „interpretasi korektif“ dalam arti bahwa posisi pekerja non-anggota disamakan dengan posisi pekerja anggota serikat pekerja. Namun hal ini kehilangan artinya, jika bagi anggota serikat pekerja pun tidak ada lagi PKB yang berlaku.¹⁶⁰ Untuk perjanjian kerja yang dibuat setelah 31 Desember 2001, BAG mengeluarkan keputusan lain sesuai Bab 305c ayat 2 BGB yang sejak itu berlaku: acuan „sesuai PKB yang berlaku“ dalam sebuah perjanjian kerja sejak itu berarti bahwa PKB yang telah disepakati di sebuah sektor tetap akan berlaku bagi pekerja dan pemberi kerja, sekalipun pemberi kerja kemudian tidak terikat lagi pada PKB itu.¹⁶¹ Hasil sebuah jajak pendapat menunjukkan, pada tahun 1996 tinggal 62% persen perusahaan yang memiliki perlindungan PKB.¹⁶² Saat ini, angkanya turun lagi menjadi 33 % di Jerman bagian barat dan 20 % di bagian

156 Brecht/Höland/Reim AuR 2002, 131; Däubler, AiB 1999, 538 dst

157 Juga bila disetujui kemudian, kesepakatan perusahaan yang awalnya melanggar PKB menurut keputusan BAG 20.4.1999 – 1 AZR 631/98 – DB 1999, 1660 tetap berlaku.

158 Pandangan skeptis di Platow AiB 2003, 581 dst.

159 Mengenainya lihat di atas Bab 1 I 3

160 BAG 26.9.2001 – 4 AZR 544/00 – DB 2002, 1005; BAG 19.3.2003 – 4 AZR 331/02 – NZA 2003, 1207; pandangan kritis di Däubler, RdA 2002, 303 dst. Dengan keputusan dari 14.12.2005 BAG mengumumkan perubahan – mengenainya di Klebeck, NZA 2006, 15

161 BAG 18. 4. 2007 – 4 AZR 652/05 - NZA 2007, 965

162 IAB-Betriebspanel, dimuat dalam Bellmann u. a., *Flexibilität von Betrieben in Deutschland*, Nürnberg 1996, hal. 57

timur.¹⁶³ Karena PKB lebih banyak diterapkan di perusahaan-perusahaan besar, tahun 2009 masih ada 65 % pekerja di bagian barat dan 51 % di bagian timur yang berada di wilayah pemberlakuan PKB.¹⁶⁴ Tahun 2014 angka ini turun menjadi 60 % di barat dan 47 % di timur, berarti angka **rata-rata untuk seluruh Jerman adalah 58 %**.¹⁶⁵ Dari kalangan pekerja yang bekerja di perusahaan yang tidak termasuk dalam wilayah pemberlakuan PKB, sekitar setengahnya bekerja di perusahaan yang secara sukarela „berorientasi“ pada PKB yang berlaku. Namun tidak jelas, apa arti konkrit dari fakta ini. Kita dapat menduga, bahwa terutama yang diberlakukan adalah sistem pengelompokan upah sesuai PKB, sementara untuk upah yang dikaitkan dengan komponen prestasi, misalnya pencapaian target, dan untuk pembayaran bonus, aturan PKB tidak berlaku.

Anggapan bahwa bekerja di bawah kondisi PKB akan menjamin bayaran yang memadai adalah pandangan umum yang perlu direvisi. Yang dimaksud di sini bukanlah kasus ekstrem seperti misalnya pada sektor pertanian di negara bagian Schleswig Holstein, di mana pekerja remaja (sampai usia 16 tahun) hingga 2004 hanya mendapat bayaran 461,77 Euro per bulan.¹⁶⁶ Yang lebih menggambarkan situasi umum adalah kenyataan bahwa misalnya di negara bagian Sachsen upah di bidang jasa pemotongan rambut, bagi semua kelompok umur, pada tahun 2010 hanya 492,00 Euro per bulan,¹⁶⁷ artinya upah per jam hanya 3,09 Euro. Sehubungan dengan adanya rencana penerapan upah minimum, maka tahun 2013 upah per jam naik menjadi 6,50, kemudian tahun 2015 naik lagi dan mencapai standar upah minimum 8,50 Euro per jam.¹⁶⁸ Situasi para penjual bunga lebih buruk lagi. Di Mecklenburg-Vorpommern sejak tahun 2004, upah bulanannya sesuai PKB tidak berubah, yaitu antara 936 dan 1059 Euro; artinya upah per jamnya berkisar dari 5,32 sampai 6,01 Euro.¹⁶⁹ Sedangkan di Jerman bagian barat (tanpa Berlin) sejak Mei 2014 berlaku upah minimum 10,07 Euro per jam. **„Upah murah“** seperti ini **mendiskreditkan** sistem **otonomi PKB** terutama di mata para pekerja dan membuat mereka makin tidak tertarik menjadi anggota serikat pekerja. Selain itu, sangat sulit bagi sebuah pengadilan membatalkan upah PKB semacam itu, sedangkan kesepakatan yang dimuat dalam sebuah perjanjian kerja lebih

163 Data-data menurut http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_39027.htm

164 Data-data menurut IAB-Betriebspanel 2009, dimuat dalam: *WSI-Tarifarchiv*, Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf 2010, 1.7 (PKB sektoral dan perusahaan dijumlahkan).

165 http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_39027.htm, juga untuk berikutnya

166 Dimuat dalam RdA 2005, 124.

167 Dimuat dalam Bispinck/WSI-Tarifarchiv *WSI-Tarifhandbuch* 2005, 148 und *WSI-Tarifhandbuch* 2010, 200

168 http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2269.htm#f

169 http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2269.htm#f, juga untuk berikutnya.

mudah digugat. Di kalangan serikat pekerja tampaknya ada pandangan, bahwa bentuk formal sebuah „PKB“ sudah memiliki nilai penting, tanpa memperhatikan rinciannya.¹⁷⁰ Pada kenyataannya, PKB semacam itu membuat **situasi pekerja makin sulit**. Tentu saja, situasi di luar wilayah PKB juga tidak lebih baik. Banyaknya pekerja yang bekerja dengan kondisi buruk dapat terlihat melalui penerapan UU Upah Minimum 8,50 Euro per jam pada 1 Januari 2015. Sebelum UU ini diberlakukan, seluruhnya ada 5,25 juta pekerja yang mendapat upah di bawah 8,50 Euro per jam, sekitar sepertiganya (1,8 juta pekerja) harus puas dengan upah di bawah 6 Euro per jam.¹⁷¹

c) Individu dengan Status Lebih Rendah: Pekerja Atipikal dan Wiraswasta dengan Ketergantungan Ekonomi

Jumlah individu yang tercakup dalam PKB juga makin berkurang. Pekerja paruh waktu dan pekerja dengan kontrak antar-waktu memang tercakup di dalamnya, namun tak ada jaminan bahwa kepentingan mereka mendapat perhatian yang sama seperti para pekerja tetap. Pada **pekerja waktu terbatas** (*befristet Beschäftigte*) hal ini terjadi sekalipun ada larangan diskriminasi menurut Pasal 4 ayat 2 TzBfG¹⁷², karena mereka biasanya tidak lama menjadi anggota perusahaan dan oleh sebab itu tidak memiliki hak-hak yang dinikmati para pekerja tetap. Mereka juga berada dalam situasi lebih buruk dibandingkan para „pekerja normal“, sebab jika mereka mengajukan tuntutan atas hak-haknya, hal itu dapat menghapuskan peluang mereka untuk bisa dipekerjakan lebih lanjut. **Pekerja paruh waktu** (*Teilzeitkräfte*) juga dirugikan, sekalipun ada larangan diskriminasi menurut Bab 4 ayat 1 TzBfG, karena kerja lembur mereka sampai mencapai batas jam kerja penuh hanya dibayar sebagai „jam kerja biasa“. ¹⁷³ **Pekerja sementara** (*Leiharbeitnehmer*) hingga 2002 hanya dalam kasus pengecualian saja tercakup dalam PKB (sederhana); upah mereka diperkirakan hanya mencapai 60 % dari upah yang dibayar pada pekerja tetap di perusahaan yang sama.¹⁷⁴ Sekalipun saat ini sudah ada PKB bagi pekerja sementara, situasi mereka **hingga kini tidak banyak berubah**.

170 Pemikiran selanjutnya dalam Däubler, AiB 2005, 261

171 Data-data menurut Amlinger/Bispinck/Schulten, *Niedriglohnsektor: Jeder dritte ohne Mindestlohn?* WSI Report Nr. 12, Januari 2014, hal. 4, dapat dilihat di www.boecklerimpuls.de

172 Lebih jauh mengenai pada penjelasan-penjelasan di Kittner/Däubler/Zwanziger-Däubler/Wroblewski, *Kündigungsschutzrecht*, 9. Aufl., Frankfurt/Main 2014, Bab 4 TzBfG Rn. 4 dst.

173 BAG 5.11.2003 – 5 AZR 8/03 – NZA 2005, 222.

174 Nachweise bei Däubler, KJ (=Kritische Justiz) 2003, 17 dst

Sementara kelompok pekerja atipikal ini pada dasarnya masih tercakup dalam PKB, pekerja lain yang disebut **personel bebas dan bukan pekerja terikat** (*freie Mitarbeiter und andere Nicht-Arbeitnehmer*) tidak terjangkau di dalamnya. Hukum Kerja hanya membantu dalam situasi-situasi khusus. Regulasi Bab 12 a TVG, yang mengizinkan pemberlakukan **PKB bagi individu setaraf pekerja** (*Tarifverträge für arbeitnehmerähnliche Personen*), hanya menampung sebagian dari mereka. Lebih buruk lagi, banyak wiraswasta yang sebenarnya melakukan kegiatan layaknya pekerja. Hanya dalam situasi tertentu saja mereka dapat memperjuangkan hak-haknya, terutama jika hubungan kerja itu telah berakhir. Karena jika mereka melakukannya sebelum itu tanpa perlindungan PHK yang memadai, mereka hanya akan memperburuk peluang mendapat „penugasan“. Tambahan lagi, seorang wiraswasta **biasanya tidak masuk dalam sistem jaminan sosial** (*Sozialversicherung*), sehingga dari perspektif pemberi kerja, penugasan mereka berarti penghematan biaya upah sampai lebih dari 40 %. Hal ini membuat bentuk penugasan itu menjadi atraktif dari segi ekonomi; sementara permasalahan sosial dialihkan kepada masing-masing individu atau kepada publik, berupa Tunjangan Pengangguran “Hartz IV” dan Tunjangan Sosial (*Arbeitslosengeld II – „Hartz IV“, Sozialhilfe*). Perkembangan yang baru hanyalah apa yang disebut Aturan Upah Bersama (*gemeinsame Vergütungsregeln*) bagi karya cipta.¹⁷⁵ Dalam kaitan ini patut disebutkan juga sistem Jaminan Sosial Pekerja Seni (*Künstlersozialversicherung*).¹⁷⁶

d) Hubungan Kerja yang Disubsidi Negara

Standar pengupahan dan kondisi kerja PKB makin mendapat tekanan, karena **pemberi kerja bisa beralih ke hubungan kerja yang „lebih murah“ karena disubsidi oleh negara**. Yang dimaksud di sini bukan tunjangan reintegrasi menurut Bab 88 ff. SGB III, karena tunjangan itu diberikan menurut prosedur standar dalam rangka kompensasi untuk hambatan spesifik, misalnya perekrutan penyandang cacat berat. Yang dimaksud di sini adalah hubungan kerja ABM,¹⁷⁷ yang menurut Bab 264 ayat 2 SGB III a. F., dijamin oleh berbagai tunjangan, sesuai dengan tingkat kualifikasi masing-masing pekerjaan. Karena kebijakan yang meragukan ini biasanya diterapkan di institusi yang hanya memiliki anggaran terbatas (institusi publik, organisasi non-profit), maka mereka terpaksa membayar

175 S. Henschel/Schimmel, dalam: Däubler (Hrsg.) *Tarifvertragsgesetz*. Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012, Einl. Rn 900 dst.

176 Lebih jauh lihat, Küttner-Ruppelt, *Personalbuch 2011*, Nr. 264

177 Penjelasan: ABM = Upaya-upaya penciptaan lapangan kerja (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahme*). Biaya-biaya untuk tenaga kerja ini untuk sebagian besar atau seluruhnya ditanggung oleh Dinas Tenaga Kerja.

upah di bawah standar PKB. Memang ada UU yang membatasi bentuk kegiatan ini hanya pada bidang yang terkait dengan kepentingan publik (disesuaikan dengan keterbatasan dana publik), namun UU itu tidak menyentuh masalah mendasarnya. Pihak-pihak yang merundingkan PKB memang memperhatikan kondisi ini dan **mengeluarkan pekerja ABM dari cakupan PKB**, namun tidak pernah ada diskusi luas tentang manfaat regulasi tersebut. Mahkamah Konstitusi Federal (*Bundesverfassungsgericht*) bahkan mengizinkan kebijakan itu dikaitkan dengan apa yang disebut **jarak minimal (Mindestabstand) dari upah PKB**.¹⁷⁸ Situasi ini makin memprihatinkan, karena dalam praktiknya, terutama pemerintahan daerah yang anggarannya rendah, secara kontinu menggunakan „tenaga kerja ABM“ dan dengan demikian mengelak dari aturan pasar kerja yang berlaku. Saat ini, bentuk hubungan kerja semacam itu sangat jarang ditemukan.

Pada apa yang disebut **Pekerjaan-Satu-Euro** (*Ein-Euro-Jobs*), yang tahun 2005 dilakukan oleh sekitar 750.000 orang,¹⁷⁹ menurut Bab 16d SGB II tidak terdapat hubungan kerja. Pekerjaan itu adalah kegiatan yang muncul dari kesepakatan reintegrasi dengan dinas tenaga kerja (*Arbeitsagentur*) dan berada di bawah yurisdiksi Hukum Publik (*öffentliches Recht*).¹⁸⁰ Persyaratannya sama dengan kebijakan ABM. **Ganti rugi** (*Aufwendersatz*) sebesar satu sampai dua Euro per jam dibayar oleh dinas kerja, bukan oleh „perusahaan pelaksana“.¹⁸¹ Bahkan perusahaan penerima tenaga-kerja-satu-Euro mendapat penggantian dana cukup besar sebagai kompensasi atas biaya administrasi yang dikeluarkan sehubungan dengan kegiatan itu. Karena itu tidak mengherankan bahwa misalnya di sektor pertukangan dan kerajinan muncul banyak keluhan mengenai lapangan kerja reguler yang diambil alih oleh para „pekerja-satu-euro (*Ein-Euro-Jobber*)“.¹⁸² Ada juga model-model percontohan yang mengaitkan kegiatan pekerjaan-satu-euro dengan sektor swasta.¹⁸³ Tetapi peningkatan peluang untuk mendapatkan tempat kerja reguler melalui kegiatan sebagai pekerja satu euro hampir tidak ada.¹⁸⁴

178 BVerfGE 100, 271, 287.

179 Demikian hasil survei IAB, dimuat dalam AuR 2008, 93

180 BAG 20. 2. 2008 – 5 AZR 290/07 – AuR 2008, 228; BSG 13. 11. 2008 – B 14 AS 66/07 R

181 Individu bersangkutan tetap mendapat tunjangan dasar melalui fasilitas jaminan sosial *Arbeitslosengeld II* („Hartz IV“)

182 Lihat pengumuman di AuR 2005, 19.

183 Lihat catatan di AuR 2005, 59.

184 Hasil survei IAB, dimuat dalam AuR 2008, 93

e) Pekerja Murah dari Luar Negeri

Pada sektor-sektor tertentu ada masalah besar yang muncul karena banyak perusahaan asing yang aktif di Jerman tetapi membayar pekerjanya jauh di bawah standar Jerman. Hal itu sudah disinggung di depan¹⁸⁵. Juga sudah dibahas sekilas tentang *Arbeitnehmerentsendegesetz*, yang bertujuan untuk membatasi persaingan tidak sehat. Namun kondisi yang setara belum tercapai, karena tidak semua PKB mencakup para tenaga kerja yang dikirim dari luar negeri, sebab mereka tetap berada dalam sistem jaminan sosial di negara asalnya, yang biasanya standarnya jauh lebih rendah daripada di Jerman. Para pengawas pasar kerja di Jerman juga tidak dapat mengawasi, apakah upah pekerja asing itu oleh pemberi kerja benar-benar ditransfer ke rekening pekerja pada bank di luar negeri atau tidak.

f) Tekanan Terhadap Tingkat Upah Melalui Liberalisasi Pasar Global

Berhadapan dengan kecenderungan meluasnya penghapusan bea cukai dewasa ini, maka secara ekonomi sangat masuk akal untuk memindahkan proses kerja tertentu ke luar negeri, di mana upahnya jauh lebih rendah dibandingkan di Jerman. Pada **sektor tekstil dan pakaian jadi** hal ini sudah dilakukan sejak tahun 70an.¹⁸⁶ Sekarang, perkembangan semacam itu terlihat pada hampir semua sektor, dan itu berkaitan juga dengan fakta bahwa **risiko investasi luar negeri** di banyak negara telah **turun** secara drastis. Juga standar kualifikasi pekerja telah meningkat, terutama di Cina, dan sistem administrasi makin baik, sehingga **produktivitas kerja** di negara-negara itu mendekati tingkat produktivitas di Jerman. Jika kemudian infrastruktur yang tersedia juga makin lengkap, maka kondisi kerja secara keseluruhan makin mendekati situasi di Jerman. Perkembangan ini bisa meningkatkan kecenderungan ekspor lapangan kerja, yang pada gilirannya meningkatkan angka pengangguran di Jerman. Selain itu, tidak sulit bagi pemberi kerja untuk menunjuk pada „strategi penghindaran (*Ausweichstrategie*)“ ini dalam perundingan-perundingan PKB dengan serikat pekerja. Dalam hal ini, pemberi kerja biasanya tidak perlu khawatir akan mengalami masalah hukum.¹⁸⁷ Dewasa ini ada juga kemungkinan mengumumkan lowongan kerja ke seluruh dunia melalui internet,

185 Bab 2 III 4

186 Lihat Fröbel/Heinrichs/Kreye, *Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer*, Reinbek 1977.

187 Mengenai itu lihat Däubler NJW 2005, 30 dst.

sehingga dengan biaya yang relatif rendah terbuka akses pada tenaga kerja murah yang ada di Eropa Timur atau di India.¹⁸⁸

6. Tindakan Penentangan dari Serikat Pekerja?

Serikat pekerja tidak punya banyak gagasan untuk menghadapi perkembangan ini. Mereka – sama seperti organisasi-organisasi lainnya – **kekurangan konsep-konsep** untuk mengajak pekerja melakukan aksi-aksi penentangan. Tidak adanya hasil-hasil konkrit yang memperkuat posisi pekerja menimbulkan demotivasi bagi anggota serikat pekerja, terutama para pekerja muda yang segan bergabung ke dalam serikat pekerja. Inilah salah satu faktor yang menyebabkan perkembangan negatif jumlah keanggotaan saat ini. Selain itu, **jumlah pekerja** di kalangan yang secara tradisional menunjukkan tingkat organisasi sekitar 50 persen, kini **berkurang banyak**, sementara makin banyak karyawan yang mengambil jarak dari serikat pekerja; jumlah mereka perlahan-lahan melampaui jumlah pekerja. Pemikiran individualistis juga semakin dominan dalam masyarakat, dan melalui dukungan ideologi neoliberal muncul pemikiran bahwa menjadi anggota serikat pekerja dilihat banyak orang sebagai opsi yang tidak relevan. Selain itu, wakil-wakil jajaran pimpinan serikat pekerja biasanya kini kurang berbakat dalam pergaulan dengan media dan oleh sebab itu jarang muncul di televisi.

Serikat-serikat pekerja yang tergabung dalam DGB pada tahun **1991** mencapai titik puncak dalam hal jumlah anggota dengan angka tertinggi **11,8 juta anggota**.¹⁸⁹ Sejak itu jumlah keanggotaan turun secara kontinu. Akhir 1996 jumlah anggota serikat pekerja tinggal 8,97 juta., 1998 turun lagi menjadi 8,31 juta.¹⁹⁰ Pada tahun 2003 masih ada 7,363 juta anggota,¹⁹¹ tahun 2005 menurut data DGB ada 6,77 juta, sementara tahun 2010 tercatat ada 6,19 juta dan **pada tahun 2014 tinggal 6,10 juta**.¹⁹² Dengan demikian secara objektif (dan tidak tergantung pada kepemimpinan yang baik atau kurang baik) kemampuan serikat pekerja menekan pihak pemberi kerja dan memperjuangkan hasil-hasil konkrit makin berkurang; bahaya mengenai jumlah anggota serikat pekerja di masa depan akan terus menyusut tidak terbantahkan.

188 Mengenai apa yang disebut Crowdfunding ini lihat Däubler/Klebe NZA 2015, 1032

189 *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland* 1993, 795

190 *Statistisches Jahrbuch* 2001, 732

191 RdA 2004, 378

192 Data-data menurut www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/

Perkembangan tingkat upah mencerminkan kelemahan serikat pekerja. Menurut sebuah penelitian baru dari *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (= DIW), dari tahun 2000 sampai 2010, upah netto pekerja terikat secara riil (artinya dengan memperhitungkan tingkat inflasi) turun 2,5 %.¹⁹³ Pada pekerja dengan pendapatan rendah (sampai sekitar 800 Euro) penurunannya bahkan mencapai 16 sampai 22 %, sementara pada kelompok sepuluh persen dalam hirarki pendapatan, terjadi kenaikan. Pada kurun waktu yang sama, pertumbuhan ekonomi meningkat 16,3 %, yang hanya berdampak pada kenaikan pendapatan dari kegiatan wiraswasta dan pendapatan dari harta benda. Perhitungan-perhitungan sebelumnya juga mencerminkan perkembangan serupa. Menurut penelitian Komisi Uni Eropa, tingkat upah riil di Jerman pada tahun-tahun 2000 sampai 2008 turun 0,8 %.¹⁹⁴ Di negara-negara anggota Uni Eropa lainnya terlihat perkembangan yang jauh lebih positif: Di Austria terjadi kenaikan 2,9 %, di Perancis 9,6 % dan di Belanda 12,4 %. Di Inggris tingkat upah riil bahkan melonjak sampai 39,6 %.¹⁹⁵

III. Penilaian

Pertanyaan yang perlu diajukan sekarang adalah, apakah sistem otonomi PKB dalam berbagai tahapan perkembangan Republik Federal Jerman sudah memenuhi fungsi-fungsinya sebagaimana dipaparkan dalam bagian I.

1. Fungsi Partisipasi

Sehubungan dengan partisipasi anggota, maka bentuk pemungutan suara menyeluruh (*Urabstimmung*) yang sangat penting di masa lalu, kini secara umum tidak dilaksanakan. Yang dilakukan biasanya adalah **partisipasi internal lewat pemilihan** para pejabat dan delegasi serikat pekerja di tingkat lokal, namun agenda ini biasanya tidak mendapat sorotan besar. Alasannya mungkin karena hasil-hasil pemilihan itu sebagian besar telah disepakati lebih dulu di antara para „pembentuk opini (*Meinungsführer*)“, sehingga masing-masing anggota hanya punya kemungkinan untuk menyetujui saja, jika tidak ingin dilihat sebagai pemain tunggal atau orang luar. Tetapi menurut pandangan umum dalam ilmu politik, keikutsertaan dalam proses pemilihan bukanlah satu-satunya kemungkinan untuk mempengaruhi keputusan pimpinan organisasi. Disamping **opsi „voice“**, ada juga **opsi**

193 www.tagesschau.de/wirtschaft/geringverdiener100.html

194 *Böckler impuls* 14/2008 S. 1; dapat diunduh di www.boeckler.de

195 Lihat catatan kaki sebelumnya.

„**exit**“, yaitu ancaman untuk keluar dari organisasi.¹⁹⁶ Langkah ini dalam satu dua kasus memang bisa berdampak besar, namun dalam pengalaman di Jerman, sikap demikian tidak begitu mempengaruhi tindakan jajaran pimpinan secara keseluruhan. Penurunan jumlah keanggotaan secara kontinu sejak 1991 juga tidak sampai menyebabkan pimpinan serikat pekerja benar-benar mencari cara atau bahkan menerapkan tindakan alternatif demi mencegah makin banyaknya orang keluar dari organisasi, atau untuk menarik orang yang sudah keluar kembali lagi. Politik mereka tetap tidak berubah. Bahkan setelah beberapa kelompok profesi membentuk serikat pekerja sendiri (dokter, pilot, pemandu pesawat) hal itu tidak menyebabkan munculnya otokritik ataupun perubahan sikap pada jajaran pimpinan. Hal ini mungkin terjadi karena kurangnya ide baru, atau juga karena memang tidak ada alternatif yang jitu.

2. Fungsi Ekonomi

Berkaitan dengan fungsi ekonomi, tingkat upah dan kondisi kerja pada kenyataannya ditetapkan secara **desentral** menurut sektor atau level perusahaan. Tingkat upah juga bervariasi tergantung pada situasi ekonomi sektor bersangkutan; juga taraf pengorganisasian pekerja (yang masih ada) memainkan peran. Reaksi terhadap perubahan ekonomi dapat dilakukan setiap saat; sistemnya terbukti **fleksibel**. Ini terutama berlaku pada situasi ekonomi yang sulit pada tingkat perusahaan atau di seluruh sektor, di mana dikembangkan berbagai paket kebijakan penanggulangan. Kejadian seperti pemogokan September 1969 atau aksi-aksi tahun 1973 tidak terulang lagi. Juga tidak muncul beban terlalu berat bagi perusahaan selama masa-masa *konjungtur* membaik. Yang perlu penjelasan lebih lanjut hanyalah kenyataan, bahwa selama sepuluh tahun masa pertumbuhan ekonomi, yang secara keseluruhan mencapai 16,3 persen, terjadi penurunan upah sampai 2,5 % persen.

3. Fungsi Politis

Sebab musababnya kemungkinan berhubungan dengan fungsi ketiga sistem otonomi PKB, yaitu kontribusinya bagi perdamaian sosial (*sozialer Frieden*). Pada kenyataannya setiap pemerintahan di Jerman selama lebih 60 tahun terakhir **tidak pernah merasa terganggu** dengan masalah, apakah upah di negara ini cukup adil atau harus ditetapkan dengan cara lain. Sejak 2010 makin banyak tuntutan untuk menerapkan upah minimum secara umum menurut model Perancis atau Inggris, namun hal itu diartikulasikan sebagai

196 Mengenai hal itu lihat Schiek, dalam: Däubler (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz*. Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012, Einl. Rn 208

tuntutan politis, jadi tidak berbeda misalnya dengan tuntutan perlindungan lingkungan yang lebih baik atau kenaikan pajak.

4. Fungsi Tambahan: Serikat Pekerja Sebagai Instrumen untuk Menerapkan Keputusan-Keputusan Mendasar Kebijakan Politik Ekonomi

Apa yang menyebabkan serikat pekerja yang tergabung dalam DGB mengambil posisi yang begitu defensif selama sepuluh tahun terakhir dan bahkan menerima risiko penurunan upah riil dan penurunan daya beli anggotanya lebih jauh lagi? Hal ini memang belum diteliti secara rinci, namun ada beberapa hipotesa yang menurut penulis cukup masuk akal:

Biaya upah di Jerman **antara 2000 sampai 2002** dianggap **relatif tinggi** dibandingkan dengan negara-negara industri lain, hal ini bisa -- demikian pandangan banyak pihak -- berdampak negatif pada keberhasilan ekonomi Jerman. Namun dalam kenyataannya, tidak mungkin menurunkan tingkat gaji yang sudah pernah dicapai, misalnya melalui sebuah UU, karena hal itu hanya akan memprovokasi penentangan yang luas (dan juga karena hal itu tidak sesuai dengan otonomi PKB menurut Pasal 9 ayat 3 GG). Karena itu, pemerintahan Schröder menempuh cara lain. Melalui apa yang disebut **UU Hartz (Hartz-Gesetze)** kemungkinan untuk **menggunakan tenaga kerja sementara, yang biayanya jauh lebih rendah daripada pekerja biasa**, dipermudah. Bersamaan dengan itu **kenaikan upah nominal pekerja biasa berhasil dibatasi**, karena perusahaan bisa mengancam personel dengan pengerahan tenaga kerja sementara atau pemindahan sebagian unit usaha ke luar negeri. Selain itu, **menjadi penganggur jadi lebih merugikan** daripada sebelumnya, karena masa pembayaran tunjangan pengangguran kini dipersingkat, dan jika masa pengangguran berlangsung lebih dari satu tahun, tunjangan sosial yang diberikan jauh lebih rendah („Hartz IV“); tunjangan ini juga hanya bisa didapat, jika sebelumnya semua tabungan individual sudah digunakan. Situasi ini menyebabkan personalia perusahaan dan serikat pekerja bersedia menerima kenaikan gaji minim, bahkan di bawah tingkat inflasi. Dengan perkembangan itu, **target untuk menurunkan biaya upah di Jerman** dan dengan demikian meningkatkan daya saing, dapat **dicapai dalam skala luas**.

Mengapa serikat pekerja mau mengusung politik itu dan paling *banter* hanya mengajukan protes secara verbal? Mengapa mereka menerima „pengendalian“ langsung atas politik PKB? Pertanyaan ini jarang dilontarkan, karena ini adalah tema yang „sensitif“ dan hanya mungkin dijawab melalui pembicaraan tertutup dengan pihak-pihak yang bertanggung

jawab dan dengan penelitian berkas-berkas internal yang bisa diakses publik. Namun di sini tetap akan dicoba untuk menjawabnya.

Program serikat-serikat pekerja yang tergabung dalam DGB pada masa pendiriannya tahun 1949 berorientasi pada tata masyarakat yang berhaluan sosialis menurut pemahaman pada masa itu. Hal ini sekarang sudah berubah, tapi jelas masih ada orientasi pada agenda perubahan masyarakat, yakni misalnya tuntutan pembagian pendapatan nasional yang lebih adil dan hak-hak kodeterminasi yang lebih besar bagi pekerja. Namun pada kenyataannya, ketetapan-ketetapan programatik ini **tidak membawa hasil konkrit**. Pimpinan serikat pekerja lebih melihat diri mereka sebagai **instansi, yang pada dasarnya turut mengusung keputusan-keputusan pemerintah**. Bagaimana menerangkan kesenjangan antara program dan tindakan konkrit yang jauh berbeda itu?

- » Pada 25 tahun pertama pendirian Republik Federal Jerman, kepada warga Jerman ditanamkan sikap **loyalitas mendalam terhadap negara**, yang tetap akan bertahan di masa-masa sulit. Sikap serikat pekerja sebenarnya mencerminkan sikap kebanyakan warga Jerman.
- » Kebijakan yang diterapkan pemerintahan Schröder menuntut **pengorbanan terbesar** dari mereka yang justru **tidak**, atau hanya dalam situasi khusus, menjadi **anggota serikat pekerja**. Di kalangan tenaga kerja kontrak hanya ada sedikit anggota serikat pekerja; hal serupa berlaku untuk kalangan penganggur, sekalipun mereka tetap dibolehkan menjadi anggota serikat pekerja dengan membayar iuran simbolis saja.
- » Anggota serikat pekerja, namun terutama jajaran pimpinannya, bisa menderita kerugian lebih besar lagi jika menjalankan strategi konflik. Kekhawatiran seperti ini di Jerman sangat menonjol. Bagi banyak warga, kehidupan tampaknya penuh dengan bahaya yang harus dihadapi; buku sosiolog Ulrich Beck **„Risikogesellschaft“** (Masyarakat Risiko) mendapat perhatian luas. Adakah risiko yang lebih besar daripada berkonflik dengan pemerintahan atau berusaha melakukan perubahan dalam masyarakat? Juga bagi para pimpinan serikat pekerja jawabannya jelas „tidak“.
- » Serikat-serikat pekerja DGB -- sebagaimana dipaparkan di atas -- dikembangkan dengan prinsip serikat kesatuan (*Einheitsgewerkschaft*). Ini berarti, bahwa **pada prinsipnya setiap pekerja** dapat menjadi **anggota**; hanya individu yang secara terbuka menganut paham fasisme yang tidak diterima. Di serikat-serikat pekerja DGB

ada simpatisan berbagai partai. Mayoritas anggotanya, sebagaimana pula jajaran pimpinannya, biasanya dekat dengan Partai Sosial Demokrat **SPD**, namun di hampir setiap jajaran pimpinan kedelapan serikat pekerja ada juga anggota Partai Uni Kristen Demokrat **CDU**. Di samping itu, ada pula pendukung Partai Hijau (*Die Grünen*) dan Partai Kiri (*Linkspartei*) serta beberapa penganut komunisme. Tiga kelompok yang disebut terakhir cenderung menuntut orientasi programatik serta realisasinya. Karena itu, mereka sering dianggap kelompok yang „sulit“. Yang menguntungkan mereka adalah, lain dengan sistem pada partai CDU, tak ada norma-norma informal yang menetapkan bahwa anggota jajaran pimpinan serikat pekerja harus berasal dari barisan sendiri.

Hubungan serikat-serikat pekerja dengan kedua partai besar itu membuat jajaran pimpinannya bisa **mempengaruhi perkembangan** tertentu melalui konsultasi, atau mereka sedikitnya percaya dapat melakukan hal itu. Dalam konteks inilah serikat pekerja telah menjadi sebuah **organisasi lobby**. Fungsi ini bisa terancam, jika terjadi konfrontasi langsung dengan pemerintah.

- » **Kerangka hukum** untuk aksi-aksi serikat pekerja di Jerman **lebih ketat** dibandingkan dengan di banyak negara lain di Eropa Barat. Serikat pekerja misalnya, menurut aturan hukum yang berlaku, hanya bisa melaksanakan pemogokan dengan tujuan untuk mencapai PKB yang lebih baik; aksi protes menentang perkembangan yang tidak sosial, misalnya pemotongan dana pensiun, bukan tujuan yang legal untuk sebuah aksi pemogokan. Berbeda misalnya dengan kondisi di Italia, aksi pemogokan di Jerman untuk menentang sebuah rencana pemerintahan atau parlemen tidak diijinkan. Karena itu, **pendekatan dengan cara konsultasi** menjadi **makin penting**.
- » Serikat-serikat pekerja **tidak memiliki gagasan yang jelas**, bagaimana sebuah **masyarakat yang lebih baik** bisa dicapai. Pembagian pendapatan yang lebih adil memang terdengar baik pada tataran moral; namun tuntutan seperti itu hanya bisa meyakinkan publik jika ditunjukkan juga cara-cara yang realistis untuk mencapainya. Hingga sekarang hal itu belum berhasil dilakukan. Memang lebih mudah mengikuti konsensus yang telah diformulasikan oleh pemerintah dan perusahaan, lalu menuntut sedikit perbaikan di sana sini.
- » Ada satu elemen lagi yang berkaitan langsung dengan hubungan kerja. Dewan pekerja -- sebagaimana dipaparkan di atas -- memiliki pengaruh besar pada politik PKB serikat

pekerja melalui keanggotaannya pada tim perunding PKB (*Tarifkommission*). Dari aspek pemilihan hingga susunannya, dewan pekerja terikat pada perusahaan tertentu. Karena itu, mereka memiliki kepentingan agar perusahaannya berkembang dengan baik dan lapangan kerja mereka menjadi lebih aman. Dengan demikian, dewan pekerja **mewakili perspektif perusahaan**. Itulah yang menyebabkan **standar tuntutan mereka cukup sederhana**, karena tidak ingin membuat masalah bagi perusahaan „sendiri“.

Semua faktor ini membuat sistem otonomi PKB tidak benar-benar menjadi otonom. Pengalaman di Jerman menunjukkan bahwa perwakilan kepentingan pekerja bergerak dalam sebuah kerangka yang tidak legal, namun secara faktual menciptakan kondisi di mana tidak terjadi benturan serius dengan politik ekonomi atau bahkan tata ekonomi yang ada.

BAB 5

Pelibatan Dewan Pekerja dalam Bidang yang Tidak Diatur PKB

I. Masalah Upah yang Tidak Tercakup dalam PKB

PKB tidak memuat semua permasalahan tentang upah yang mungkin muncul di sebuah perusahaan. Tiga bidang akan dibahas di sini, yang tidak diatur dalam PKB namun termasuk dalam hak kodeterminasi dewan pekerja.

- » Pada hampir setiap perusahaan ada yang disebut karyawan non PKB (*außertarifliche Angestellte*, disingkat: AT-Angestellte). Biasanya ini berkaitan dengan jajaran pimpinan, yang kegiatan kerjanya tidak dimuat dalam pengelompokan upah yang diatur PKB. Gaji mereka biasanya lebih besar daripada gaji PKB di kelompok upah tertinggi.
- » Pada banyak perusahaan, pemberi kerja membayar upah tambahan dan bonus-bonus lain yang tidak diatur dalam PKB. Di masa-masa konjungtur yang baik, **bonus diatas upah PKB** (*übertarifliche Leistungen*) sangat umum. Pembayaran bonus ini bertujuan untuk sedapat mungkin mengikat pekerja di perusahaan dan selain itu menegaskan kembali karakter sosial perusahaan di mata pekerja dan di mata publik. Kadang-kadang bonus itu juga dibayarkan karena personel perusahaan mengancam dengan sikap „penolakan bekerjasama“, kalau mereka tidak mendapat bonus tambahan sekalipun perusahaan mencatat laba besar.
- » Selain itu ada juga **perusahaan** yang memiliki dewan pekerja, tetapi pemberi kerja **tidak termasuk dalam wilayah PKB**. Pemberi kerja tidak pernah menjadi anggota asosiasi pemberi kerja, dan serikat pekerja tidak memiliki cukup kekuatan untuk menuntut pemberlakuan sebuah peraturan perusahaan (*Firmentarifvertrag*).

Pada ketiga situasi itu masalahnya adalah, apakah dewan pekerja memiliki hak kodeterminasi dan sejauh mana ia dengan hak-hak itu mampu mempengaruhi politik upah perusahaan. Hal ini juga menjadi penting, karena jika terjadi perbedaan pandangan atau sengketa

antara personel dan perusahaan **tidak dapat dilakukan aksi pemogokan, melainkan** akan dimulai dengan sebuah **proses mediasi**, yang dalam kondisi seperti ini tidak lain merupakan mediasi yang dipaksakan.

II. Hak-hak Kodeterminasi Dewan Pekerja

1. Titik tolak mendasar

Dewan pekerja memiliki beberapa hak kodeterminasi di bidang upah.

Menurut **Pasal 87 ayat 1 No. 10 BetrVG** dewan pekerja dapat turut menentukan „masalah-masalah pengupahan di perusahaan, terutama penetapan prinsip-prinsip dasar pengupahan dan penerapan metode pengupahan baru serta perubahannya.“ Ini berarti, hak kodeterminasi berkaitan dengan cara pembentukan dan penetapan berbagai kriteria pembayaran upah oleh pemberi kerja. Sedangkan **tingginya upah tidak** termasuk dalam hak kodeterminasi.

Menurut **Pasal 87 ayat 1 No. 11 BetrVG** hak-hak kodeterminasi mencakup „penetapan satuan nilai upah dan bonus serta bentuk-bentuk imbalan serupa, termasuk dalam bentuk uang.“ Pada bonus berdasarkan prestasi, yang besarnya tergantung dari kegiatan seorang pekerja, dewan pekerja harus dilibatkan, karena dalam hal ini ada risiko bahwa pekerja bekerja terlalu banyak dan dengan demikian membahayakan kesehatannya. Jadi dalam hal ini dewan pekerja **juga** dapat turut menentukan **tingginya upah**.

Pengertian „upah“ dalam kedua UU itu **harus dipahami dalam arti luas**. Upah mencakup keseluruhan imbalan uang dan barang yang diberikan oleh pemberi kerja. Termasuk di dalamnya misalnya pemberian fasilitas tiket pesawat murah¹⁹⁷, tunjangan sewa rumah¹⁹⁸ dan pembagian saham untuk personel perusahaan,¹⁹⁹ yang semua hal itu biasanya tidak diatur dalam PKB. Juga termasuk di dalamnya imbalan-imbalan sukarela yang diberikan oleh pemberi kerja yang tidak disebutkan dalam perjanjian kerja atau hanya diberikan untuk sementara. Yang tidak termasuk upah hanyalah pembayaran ganti rugi (*Aufwendersersatz*), karena hal ini tidak merupakan imbalan untuk sebuah kegiatan kerja. Namun jika ganti rugi ini lebih tinggi daripada jumlah yang diakui dalam hukum

197 BAG AP Nr. 18 zu Pasal 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung

198 BAG AP Nr. 19 zu Pasal 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung

199 BAG AP Nr. 6 zu Pasal 88 BetrVG 1972

pajak, maka hal itu bisa dianggap sebagai pengupahan dan termasuk dalam bidang yang diatur oleh kodeterminasi.

Jika ada permasalahan yang sudah diatur dalam PKB, maka hak kodeterminasi menurut pasal 87 ayat 1 No. 10 dan 11 BetrVG tidak mencakup hal yang diatur itu lagi. Juga aturan perusahaan, menurut pasal 77 ayat 3 BetrVG, tidak berlaku untuk mengatur masalah tersebut.

2. Karyawan Non-PKB (*AT-Angestellte*)

Sebagaimana tersirat dalam sebutannya, bagi mereka tidak berlaku aturan PKB. Menurut aturan hukum, hak kodeterminasi juga mengatur pembentukan **kelompok-kelompok upah** dan penetapan **perbedaan tingginya upah** bagi masing-masing kelompok. Jadi bisa ditetapkan misalnya sebuah kelompok „kepala tim“ dan kelompok lain „kepala bidang“, lalu bersamaan dengan itu ditetapkan bahwa kepala bidang mendapat bayaran 25 % lebih tinggi daripada kepala tim. Namun mengaitkan tingkat gaji pada upah tertinggi dari kelompok lain tidak dapat dipaksakan,²⁰⁰ jadi tidak bisa ditetapkan bahwa kepala tim harus mendapat bayaran 20 % lebih banyak daripada gaji tertinggi karyawan PKB. Yang penting dalam bidang ini adalah hak kodeterminasi dalam kesepakatan target tahunan (*Zielvereinbarung*).

Contoh: Semua karyawan non-PKB setiap tahun menyepakati target tahunan dengan kepala bidang personalia. Jika target itu (misalnya penurunan jumlah keluhan yang wajar dari pelanggan sampai 10 %) berhasil dicapai, maka yang bersangkutan akan mendapat bonus sebanyak satu bulan gaji. Mengenai keberhasilan pencapaian target ditentukan oleh atasan langsung karyawan bersangkutan, jadi atasan juga yang menentukan, kapan sebuah keluhan dianggap “tidak wajar” sehingga tidak ikut dihitung. Dalam hal ini, dewan pekerja berdasarkan pasal 87 ayat 1 No. 10 BetrVG dapat menuntut, bahwa penetapan apakah target berhasil dicapai atau tidak harus dilakukan oleh sebuah komisi kecil, atau oleh “seorang yang netral” atau ditentukan sendiri oleh dewan pekerja. Selain itu, karena hal ini merupakan pembayaran upah yang terkait dengan prestasi kerja, maka berdasarkan pasal 87 ayat 1 No. 11 BetrVG dewan pekerja dapat turut menentukan, apakah jika target berhasil dicapai akan dibayar bonus 50 %, 100 % atau 150 % gaji bulanan.

200 BAG AP Nr. 68 mengenai pasal 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung

3. Bonus Di Atas Standar PKB

Jika pemberi kerja memberi bonus tambahan, yang diberikan di luar gaji PKB, maka dalam hal ini perlu dibedakan:

Jika **pembayarannya** sudah **diatur dalam PKB**, tidak ada hak kodeterminasi. Kesepakatan sukarela mengenai hal itu menurut pasal 77 ayat 3 BetrVG tidak berlaku. Kalau misalnya jam kerja lembur menurut PKB dibayar dengan upah tambahan 25 %, maka dewan pekerja tidak dapat menyepakati upah tambahan sebesar 40 %. Pembuat UU tidak menginginkan dewan pekerja berfungsi sebagai „pengganti serikat pekerja“. Namun dalam kenyataannya, larangan ini sering dilanggar dengan cara di mana dewan pekerja dan pemberi kerja menyepakati hal tersebut secara informal (melalui apa yang disebut kesepakatan perusahaan/ *Betriebsabsprache*) lalu kemudian perjanjian kerja diberi tambahan seperlunya. Ini bisa membawa masalah: Jika pemberi kerja menawarkan bonus tambahan, itu berarti pekerja secara diam-diam menyetujui perubahan perjanjian kerja.

Jika **pembayaran bonus** itu **tidak disinggung** dalam PKB, maka dewan pekerja bisa menyetujuinya. Terkecuali bonus yang tergantung dari prestasi kerja sesuai pasal 87 ayat 1 No. 11 BetrVG, hak kodeterminasi tidak mencakup tingginya bonus, tetapi hanya berkaitan dengan tata cara bonus itu dibagikan, maksudnya kriteria pembagian bonus, yang jumlah totalnya diumumkan pemberi kerja. Kalau misalnya sebuah perusahaan besar pada peringatan tahun pendiriannya ingin memberikan 100.000 Euro sebagai bonus, maka dewan pekerja dapat menentukan, berapa tahun masa-kerja yang harus dicapai agar seorang pekerja berhak mendapat bonus itu (misalnya hanya pekerja yang sudah bekerja 10 tahun) dan juga apakah seorang pekerja mendapat bonus setelah bekerja 25 tahun (atau setelah 20 tahun?) Tingginya bonus harus ditetapkan sedemikian rupa, sehingga jumlah bonus secara keseluruhan tidak melampaui jumlah yang ditetapkan pemberi kerja. Kasus terpenting dalam hal ini adalah **pensiun perusahaan** (*betriebliche Altersversorgung*), sebagai pensiun tambahan yang dibayarkan negara dan yang kriterianya menurut pasal 87 ayat 1 No. 10 tercakup dalam hak kodeterminasi.

4. Perusahaan Non-PKB

Jika pemberi kerja tidak terikat pada suatu PKB, maka situasinya sama seperti pada karyawan non-PKB. Dewan pekerja dapat turut memutuskan penerapan sebuah „**tata pengupahan**“ perusahaan (*betriebliche „Lohnordnung“*) yang berlaku bagi semua.

Kelompok kerja mana yang masuk pada kelompok upah mana, hal itu diatur berdasarkan hak kodeterminasi, demikian juga perbedaan gaji antara kelompok-kelompok itu, namun tidak nilai nominal upahnya. Hal ini juga berlaku bagi segala bentuk bonus yang ingin diberikan perusahaan. Dalam pembentukan kelompok upah biasanya orang berorientasi pada PKB yang ada, karena membuat sebuah konsep yang samasekali baru juga membutuhkan banyak waktu dan biaya.

III. Prosedur Kodeterminasi

Jika dewan pekerja dan pemberi kerja berunding mengenai masalah upah (atau mengenai bidang lain yang termasuk dalam mandat kodeterminasi), maka hal ini dilakukan menurut aturan yang berbeda daripada perundingan untuk menyepakati sebuah PKB.

1. Perundingan

Menurut pasal 74 ayat 1 no. 2 BetrVG, dewan pekerja dan pemberi kerja melakukan perundingan tentang masalah-masalah yang belum disepakati „dengan niat sepenuhnya untuk mencapai kesepakatan“ dan membuat usulan-usulan untuk mengakhiri sengketa. Apakah „**niat sepenuhnya untuk mencapai kesepakatan**“ benar-benar ada atau tidak, hal itu tentu tidak dapat **diperiksa di pengadilan**; jadi ketentuan hukum ini lebih merupakan sebuah imbauan ketimbang sebuah kewajiban hukum. Namun penolakan melakukan perundingan tanpa alasan (yang pada kenyataannya tidak pernah terjadi), bisa dilihat sebagai pelanggaran berat atas kewajiban-kewajiban hukum perusahaan dan oleh karena itu menurut pasal 23 ayat 1 BetrVG (Pencabutan mandat anggota dewan pekerja) atau pasal 23 ayat 3 BetrVG (sanksi terhadap pemberi kerja) bisa dikenakan sanksi hukum. Namun tidak ada sanksi hukum jika perundingan hanya dilakukan seolah-olah saja.

Suatu perundingan bisa saja berlangsung lama tergantung dari isu yang dibahas dan prioritas kepentingannya. Dalam hal ini bisa didatangkan saksi-saksi ahli, yang memperkuat posisi pihak pemesan. Namun untuk melibatkan seorang saksi ahli, dewan pekerja menurut pasal 80 ayat 3 BetrVG perlu persetujuan pemberi kerja. Jika pemberi kerja menolak hal ini, dewan pekerja bisa mengajukan **proses hukum lewat Pengadilan Kerja**, untuk menggantikan persetujuan pemberi pekerja dengan keputusan pengadilan. Jika pemberi kerja sendiri melibatkan ahli dari luar perusahaan, maka dewan pekerja dalam hal ini punya peluang baik; jika tidak, pengadilan biasanya skeptis dengan tuntutan semacam itu.

Proses semacam itu dapat berlangsung lama, karena bisa melalui dua instansi hukum dan mungkin berlangsung sampai satu tahun hingga ada keputusan hukum yang sah. Pemberi kerja dalam hal ini juga tidak hanya harus membayar pengacaranya sendiri, melainkan juga membayar biaya pengacara dewan pekerja.

Jika semua argumen penting sudah dibahas dan perundingan tidak berhasil menemukan kata sepakat, maka setiap pihak dapat membawa perkaranya ke komisi mediasi.

2. Komposisi Komisi Mediasi

Komisi mediasi terdiri dari wakil-wakil dewan pekerja dan pemberi kerja dalam **jumlah yang sama**. Dalam komisi tersebut ada seorang **ketua komisi yang netral**, dalam prakteknya biasanya seorang hakim hubungan industrial, yang melakukan fungsi itu sebagai „kerja sampingan“.

Antara dewan pekerja dan pemberi kerja bisa terjadi sengketa tentang **berapa anggota delegasi** setiap pihak dan **siapa yang akan menjadi ketua komisi**. Dewan pekerja biasanya ingin komisi mediasi yang besar, karena berhak menentukan sendiri wakil-wakilnya termasuk juga dari luar perusahaan. Kandidat penting untuk perundingan dengan pemberi kerja misalnya seorang ahli pasar kerja, yang bisa menilai situasi lapangan kerja di sektor bersangkutan, seorang ahli hukum dan anggota dewan pekerja yang memiliki banyak informasi mengenai proses internal di perusahaan. Sedangkan pemberi kerja biasanya skeptis dan berpendapat bahwa satu orang saja sudah cukup mewakili satu pihak karena yang ditangani bukan hal-hal yang terlalu kompleks; mungkin ditambah satu orang lagi, bagi pemberi kerja sudah cukup. Perbedaan pendapat juga sering muncul soal siapa yang jadi ketua komisi. Hakim-hakim tertentu, juga individu-individu yang cocok seperti profesor atau ahli hukum tertentu, sering dianggap cenderung membela kepentingan pihak pemberi kerja daripada pihak pekerja atau sebaliknya (entah benar atau tidak). Karena itu, orang-orang ini biasanya ditolak oleh salah satu pihak.

Mengenai kedua masalah itu -- jumlah anggota komisi dan siapa ketuanya -- bisa diputuskan oleh Pengadilan Hubungan Industrial berdasarkan pengajuan perkara. Untuk mempercepat prosesnya, hakim dari bidang terkait harus memutuskan sendiri, tanpa hakim pendamping yang biasanya turut hadir. Soal jumlah anggota komisi, hal itu tergantung dari rumitnya persoalan yang dipersengketakan. Mengenai pemilihan ketua komisi, biasanya dicari seseorang yang hingga saat itu belum pernah diusulkan oleh salah satu pihak. Biasanya

orang ini adalah seorang hakim dari pengadilan kerja di wilayah lain, yang belum pernah berperkara dengan kedua pihak.

Setiap pihak yang permohonannya tidak diterima bisa mengajukan pengaduan ke Pengadilan Hubungan Industrial Bagian (*Landesarbeitsgericht*). Disana perkaranya juga diputuskan oleh satu orang hakim. Namun perkaranya juga bisa makan waktu berbulan-bulan, hal yang dapat menguntungkan salah satu pihak yang memang ingin mencegah adanya keputusan segera. Jika dewan pekerja misalnya berpendapat bahwa sistem pengupahan PKB saat ini cukup adil dan sistem baru yang diusulkan pemberi kerja hanya akan merugikan pekerja, maka ia akan memanfaatkan segala kemungkinan dalam proses hukum untuk mengulur waktu.

3. Perundingan di Komisi Mediasi (*Einigungsstelle*)

Ketua komisi, yang disepakati kedua pihak atau yang ditetapkan oleh pengadilan kerja, menentukan jadwal perundingan pertama dengan persetujuan kedua belah pihak. Biasanya perundingan ini dilakukan di ruangan perusahaan, kadang-kadang juga di sebuah hotel. Kehadiran pemberi informasi atau saksi-saksi ahli hanya diijinkan, jika komisi mediasi memutuskannya.

Rapat komisi yang pertama biasanya bertujuan untuk memaparkan posisi masing-masing pihak kepada ketua komisi. Sebelumnya, ketua komisi biasanya sudah menerima dokumen-dokumen terkait yang dibutuhkan dan yang juga memuat hal-hal yang masih dipertentangkan. Juga ada situasi, di mana hanya satu pihak yang menunjuk pada kondisi-kondisi tertentu sehingga pihak lain harus diberitahu lebih dulu tentang masalahnya, agar mereka juga memiliki kesempatan untuk memaparkan posisinya. Rapat pertama sering berakhir dengan tuntutan agar kedua pihak melengkapi berkas-berkas yang masih dibutuhkan.

Rapat kedua biasanya dimulai dengan pembahasan, apakah semua berkas yang dibutuhkan sudah dilengkapi. Kemudian kedua pihak akan mengajukan pledoinya dengan memaparkan kembali aspek-aspek yang mendukung posisinya. Hal ini tidak selamanya berlangsung dengan tertib. Seringkali pemaparan satu pihak dipotong oleh pihak lain, tidak hanya dengan pernyataan pendek, melainkan dengan penjelasan panjang lebar. Jadi tergantung juga dari ketua komisi, apakah ia akan mendisiplinkan situasi rapat atau membiarkan kedua pihak bebas menjalankan strateginya. Dengan opsi yang kedua, biasanya terkait harapan

bahwa setiap pihak nantinya akan lebih terbuka untuk mencapai kompromi, jika mereka merasa bahwa „pada akhirnya“ mereka berkesempatan menyampaikan „seluruh kejadian sebenarnya“ kepada pihak lain. Dalam bahasa sehari-hari di Jerman ada ungkapan, seseorang „mengosongkan gondoknya (*seinen Kropf geleert*)“; setelah itu orang akan merasa lebih lega dan lebih siap melakukan kompromi. Namun jika pimpinan kedua pihak – misalnya ketua dewan pekerja dan pimpinan perusahaan – terlibat permusuhan secara pribadi, karena masing-masing misalnya menganggap yang lain sebagai pembohong, tidak jujur, jahat dan penuh intrik, maka strategi di atas tak ada gunanya. Dalam hal itu, yang akan terjadi hanyalah saling kecam, kadang-kadang sampai mendekati penghinaan dan hanya akan memperburuk situasi.

Jika memang tidak dapat dicapai kesepakatan lagi -- dalam kasus permusuhan pribadi hal ini bisa terlihat dengan cepat -- maka ketua mediasi yang berpengalaman akan melakukan **pembicaraan terpisah dengan kedua pihak**. Dengan demikian, pembicaraan dapat berlangsung tanpa kesengitan dan bisa dijajaki sejauh mana ada ruang kompromi dan apa saja hal-hal yang „esensial“ bagi masing-masing pihak. Kesiediaan melakukan kompromi bisa ditumbuhkan oleh ketua komisi dengan cara memaparkan kondisi apa saja yang mungkin terjadi. Jika tidak ada kesepakatan, akan diambil keputusan lewat pengambilan suara di komisi mediasi, artinya suara ketua komisi akan menjadi penentu. Ketua komisi secara hati-hati bisa menunjuk pada konsekuensi itu, bahwa ia bisa saja memberi suaranya untuk mendukung posisi pihak lain. Argumentasi semacam itu sering menggiring satu pihak untuk menawarkan kompromi dalam satu hal yang dipersengketakan, ketua komisi lalu dapat menyampaikan tawaran itu kepada pihak lain, yang kemudian memberikan tawaran balasan, karena mereka tidak ingin berada pada posisi minoritas jika terjadi pengambilan suara di komisi mediasi.

Pada beberapa proses mediasi bisa muncul situasi, di mana pada dasarnya hanya ada alternatif „hitam atau putih“ yang berakibat bahwa ada satu pihak yang tampil sebagai pemenang dan pihak lain menjadi pihak yang kalah dalam perundingan. Ini adalah hasil yang buruk, karena itu dalam situasi yang demikian biasanya dibahas masalah-masalah lain yang bisa „memperbesar kue“ yang akan dibagikan. Jika misalnya menjadi jelas, bahwa tidak ada keberatan besar terhadap sistem penilaian kerja yang diusulkan pemberi kerja, maka dapat dibahas masalah lain seperti pemberian upah tambahan atau jaminan perjanjian kerja kepada para peserta pendidikan vokasi (*Auszubildende*): Hal ini memang tidak dapat dipaksakan, namun kemungkinan hasil pengambilan suara yang masih tidak pasti, biasanya membuat usulan-usulan ketua komisi lebih mudah diterima.

Seringkali kesepakatan baru bisa dicapai dalam beberapa putaran perundingan, yang masing-masingnya bisa berlangsung sampai 12 jam.

4. Hasil dan Biaya Mediasi

Kira-kira **90%** proses mediasi berakhir dengan sebuah **kompromi**. Biasanya lalu dibuat sebuah kesepakatan perusahaan (*Betriebsvereinbarung*), namun kesepakatan dapat juga dituangkan dalam bentuk keputusan komisi mediasi, yang kekuatan hukumnya sama saja.

Dalam **10%** kasus, yang berakhir dengan ketetapan berdasarkan suara mayoritas (biasanya disebut **keputusan** („Spruch“), harus dibedakan:

Pertama, ada kasus-kasus di mana **pihak yang kalah menerima isi keputusan**, namun tidak bisa memberi suara setuju karena hal-hal lain. Contohnya, satu yayasan penelitian yang dibiayai oleh negara bermaksud memberikan „tunjangan menikah“ kepada karyawan muda yang sudah berkeluarga. Namun negara sebagai pemberi kerja bersikeras bahwa PKB yang berlaku tidak memuat pembayaran tunjangan semacam itu. Karena yayasan sebenarnya memiliki dana yang cukup, tidak sulit baginya untuk membiayai sendiri tunjangan semacam itu. Jadi delegasi dewan pekerja di komisi mediasi sebenarnya tidak merasa terlalu kecewa sekalipun dalam pemungutan suara mereka dikalahkan oleh „koalisi“ antara pemberi kerja dan ketua komisi. Hal serupa juga bisa terjadi pada delegasi pihak pekerja. Dana pensiun perusahaan di tiga unit kerja akan disamakan; bagi unit kerja terbesar, ini merupakan kemajuan, bagi dua unit kerja yang lain, ini langkah mundur. Wakil-wakil pekerja menganggap kebijakan baru ini pada dasarnya sah menurut undang-undang, namun tidak mau memberikan suara setuju, karena tidak ingin mendapat kesulitan dengan personel di dua dari tiga unit usaha itu. Keputusan suara mayoritas yang mengalahkan mereka dalam hal ini bukan sesuatu yang tidak diinginkan.

Kedua, ada kasus-kasus dimana **perbedaan pandangan masih tetap ada** dan pihak yang kalah suara sama sekali tidak setuju dengan hasilnya. Maka pihak itu masih punya kemungkinan untuk mengajukan hasil mediasi ke pengadilan kerja. Dalam hal ini bisa diajukan alasan, bahwa ada aturan hukum yang dilanggar, misalnya prinsip kesetaraan, atau bahwa komisi mediasi dalam keputusan mayoritasnya hanya memperhatikan kepentingan pihak lain. Apakah gugatan tersebut bisa berhasil, hal itu hanya dapat dinilai kasus per kasus. Proses semacam ini bisa melalui tiga instansi pengadilan sampai Pengadilan Hubungan Industrial Federal.

Biaya komisi mediasi dan -- jika ada -- proses di lembaga peradilan dibayar oleh **pemberi kerja**, karena dewan pekerja bukan instansi yang memiliki harta dan oleh sebab itu tidak mempunyai dana sendiri. Biaya ini bisa menjadi sangat besar. Ketua komisi biasanya mendapat honor per jam antara 200 sampai 400 Euro (di mana masa persiapan dan masa konsepsi sebuah usulan juga sudah terhitung di dalamnya). Masa perjalanan menuju tempat kerja biasanya dihitung dengan honor setengah jam kerja. Anggota komisi yang tidak berasal dari perusahaan mendapat bayaran tujuh persepuluh honor ketua komisi. Namun biasanya pengacara dari pihak pemberi kerja mendapat bayaran lebih tinggi lagi. Jika dilakukan beberapa putaran perundingan, biaya keseluruhan dapat mencapai 30.000 atau 50.000 Euro. Karena itu, di banyak perusahaan, orang biasanya segan melakukan mediasi dan lebih senang mencapai kompromi -- kondisi ini merupakan semacam paksaan untuk mencapai kesepakatan yang bermanfaat. Upaya-upaya Kementerian Tenaga Kerja untuk membatasi tingginya honor hingga kini selalu gagal.

IV. Penerapan dalam Perundingan PKB?

Keberhasilan proses „mediasi paksa“ pada kasus-kasus sengketa antara dewan pekerja dan pemberi kerja bisa saja memunculkan pemikiran bahwa prosedur semacam itu juga dapat diterapkan dalam perundingan-perundingan PKB. Namun di Jerman hal ini tidak terjadi. Proses mediasi biasanya tidak dihubungkan dengan kondisi mediasi paksa. Namun hal itu tidak mencegah kita untuk memikirkan, mengapa sebuah prosedur yang terbukti berfungsi dengan baik di satu bidang tidak dapat diterapkan juga dibidang lain.

Pertama, langkah semacam itu akan mengalami hambatan-hambatan konstitusional. Menurut yurisdiksi BVerfG²⁰¹ dan menurut pandangan sebagian besar risalah-risalah hukum,²⁰² mediasi paksa bertentangan dengan kebebasan berkoalisi sesuai Art. 9 ayat 3 GG. Bahkan dalam situasi darurat sekali pun, tidak boleh dilakukan langkah-langkah yang mengintervensi perjuangan kerja yang dilakukan pihak-pihak yang terlibat dalam

201 BVerfGE 18, 18, 30

202 Berg/Platow/Schoof/Unterhinninghofen, a. a. O., AKR, Rn 227; ErfK-Linsenmaier Art. 9 GG Rn 70, 286; Gamillscheg, *Kollektives Arbeitsrecht*, Band I, München 1997, Bab 31 2 c (2) (S. 1304); Kissel, *Arbeitskampfrecht*, München 2002, Bab 70 Rn 26; Otto, *Arbeitskampf- und Schlichtungsrecht*, München 2006, Bab 22 Rn 14; Reim/Nebe, dalam: Däubler (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz*, 3. Aufl., Baden-Baden 2012 Bab 1 TVG Rn. 148; Kempen/Zachert-Zachert, *Tarifvertragsgesetz*, 4. Aufl., Frankfurt/Main 2006, Bab 1 Rn 634 u. a.

perundingan PKB -- demikian ditegaskan dalam Art. 9 ayat 3 bagian 3 GG. Juga dalam literatur hampir tidak ada keraguan mengenai itu.²⁰³

Kedua, **fungsi-fungsi otonomi PKB** sebagaimana digambarkan di atas akan **terganggu**. Seorang pekerja tidak lagi akan punya perasaan, bahwa ia dapat ikut menentukan upah dan kondisi kerjanya, melainkan hanya tergantung pada hasil-hasil perundingan PKB yang ditetapkan pihak ketiga. Hal ini akan menimbulkan protes luas, yang tidak akan muncul dengan sistem PKB yang berlaku saat ini. Kalaupun negara -- berbeda dengan situasi pada zaman pemerintahan Weimar -- menahan diri untuk tidak menentukan seorang mediator, tetap saja ia akan menghadapi berbagai protes, karena sistem yang diciptakannya tidak memenuhi harapan kebanyakan warga. Reaksi apa yang bakal muncul di pihak pekerja, andai mereka membaca di koran bahwa pendapatannya tahun 2010 2,5 % di bawah pendapatan tahun 2000? Serikat-serikat pekerja akan melontarkan kritik lantang, bahwa kemunduran sosial ini terjadi karena mereka tidak bisa membentuk lembaga perwakilan kepentingan yang kuat. Mereka akan mengatakan bahwa upaya berlebihan sang mediator untuk menghasilkan kompromi serta keberpihakannya pada pihak pemberi kerjalah yang menyebabkan perkembangan merugikan itu. Kemungkinan akan muncul aksi protes massal dengan slogan-slogan keras („Hancurkan para pemeras“). Akseptansi penurunan tingkat upah (yang dalam situasi persaingan internasional kemungkinan telah menguntungkan perusahaan-perusahaan Jerman) akan jauh lebih kecil, fungsi politik otonomi PKB mengalami gangguan berkepanjangan. Boleh jadi inilah salah satu alasan, mengapa pihak pemberi kerja pun hingga saat ini tidak menunjukkan simpati pada sebuah sistem mediasi paksa. Jadi, apa yang dapat berfungsi dengan baik dalam pertentangan sehari-hari antara dewan pekerja dan pemberi kerja, tidak lalu bisa diterapkan begitu saja untuk menghasilkan dampak serupa dalam hal „keputusan-keputusan makro“ mengenai tingkat upah.

203 Penjelasannya di Däubler, in: Ders. (Hrsg.), *Arbeitskampfrecht*, Bab 9 Rn 56.

BAB 6

Perspektif Perundingan Kolektif Lintas Batas

I. Permasalahan

Apakah tekanan terhadap upah dan kondisi kerja yang merupakan dampak pembukaan pasar bisa dihadapi dengan perundingan PKB lintas batas? Aturan-aturan *Arbeitnehmerentengesetzes*²⁰⁴ (UU Pengiriman Tenaga Kerja Asing ke Jerman) hanya mencakup sebagian dari permasalahan tersebut, karena hanya mengatur bahwa kalangan „tenaga kerja murah“ yang dikirim untuk bekerja di Jerman harus mengikuti sebagian aturan tingkat upah dan kondisi kerja di Jerman, jadi mencegah agar perbedaannya tidak terlalu besar. Mengapa tidak melangkah lebih jauh dan mengupayakan penetapan kondisi -- apakah dalam lingkup Uni Eropa atau internasional -- yang sama bagi semua?

II. PKB di Uni Eropa?

Situasi di Uni Eropa juga, pada hampir segala bidang, **masih sangat jauh** dari PKB lintas batas. Ada banyak alasannya:

- » Standar jaminan sosial masih berbeda jauh. Jaminan sosial sudah berlaku pada negara-negara anggota „lama“ (bandingkan misalnya antara Jerman dan Portugal), namun dengan bergabungnya negara-negara Eropa Tengah dan Timur, maka perbedaan makin tajam. Jika misalnya tingkat gaji rendah di Lituania dan Rumania dinaikkan setengahnya saja, keuntungan komparatif dalam hal upah akan hilang.
- » Hukum kerja dan praktik PKB berkaitan erat dengan struktur nasional di negara masing-masing. Baik penentu kebijakan maupun anggota-anggotanya tidak akan bersedia menyerahkan sebagian wewenangnya dan menyepakati kebijakan bersama.

204 Lihat Bab 2 III 4

- » Belum ada organisasi-organisasi mapan yang mampu memperjuangkan upah yang setara bagi semua pekerja di sektor logam atau semua pekerja kesehatan di berbagai negara. Asosiasi Serikat Pekerja Eropa (*Europäischer Gewerkschaftsbund*) adalah sebuah organisasi payung yang hanya memiliki organisasi payung juga sebagai anggotanya. Organisasi-organisasi sektoral ini tidak memiliki mandat untuk mewakili serikat-serikat pekerja yang menjadi anggota asosiasi nasionalnya.
- » Masih ada lagi berbagai hambatan pada tataran hukum. Sebuah PKB yang diberlakukan di Perancis akan diproses sesuai hukum Perancis, di Italia sesuai hukum Italia dan di Jerman sesuai hukum Jerman. Dalam banyak kasus, hal ini bisa menghasilkan interpretasi dan dampak hukum yang berbeda-beda. Hingga kini belum ada sebuah **hukum PKB Eropa**.²⁰⁵

Namun kita tidak perlu jatuh dalam pesimisme total. Ada sedikitnya dua kemungkinan, bagaimana mewujudkan sedikit aturan lintas batas.

- **Pada perusahaan-perusahaan besar**, serikat-serikat pekerja atau perwakilan kepentingan perusahaan dari berbagai negara **berhasil menyepakati beberapa aspek**, yang kemudian bisa dibawa dalam perundingan-perundingan dengan pimpinan perusahaan. Sejak dulu sudah ada upaya untuk membentuk institusi konsultasi atau sebuah dewan pekerja se-Eropa.²⁰⁶ Sejak adanya Pedoman EBR dari 1994²⁰⁷ kesepakatan-kesepakatan semacam itu bisa diperjuangkan di semua perusahaan-perusahaan besar, yang menunjukkan sedikit kecenderungan „eropaisasi“.²⁰⁸ **Dewan-dewan pekerja Eropa** yang terbentuk kemudian sebagiannya benar-benar menjadi **mitra perundingan** bagi pimpinan perusahaan-perusahaan industri besar.²⁰⁹ Namun

205 Mengenai pendekatan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan dalam kerangka dialog sosial menurut pasal. 139 ayat 2 Perjanjian EG (sekarang: Art. 155 AEUV) lihat Schiek, dalam: Däubler (Hrsg.), TVG, a. a. O., Einl. Rn 791 dst.

206 J. Deppe (Hrsg.), *Euro-Betriebsräte* (memuat banyak laporan pengalaman).

207 *Richtlinie 94/45/EG des Rates über die Einsetzung eines europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen* dari 22. September 1994 (ABl dari 30.9.1994, Nr. L 254/64).

208 Perusahaan harus memiliki sedikitnya 1000 pekerja, di antaranya masing-masing 150 di sedikitnya dua negara anggota.

209 Rinciannya dalam Däubler/Kittner/Klebe/Wedde, *Kommentar zum BetrVG*, 14. Aufl., Frankfurt/Main 2014, Vorbemerkung zum EBRG Rn 25 dst.

dalam perundingan-perundingan itu, yang terutama dibahas bukan soal tingkat upah dan isu-isu tradisional PKB, melainkan lebih mengenai upaya mempertahankan lokasi produksi tertentu. Hal ini terutama berlaku di sektor industri otomotif.

- Selanjutnya di beberapa sektor ada juga kemungkinan untuk melakukan **koordinasi** dalam **perundingan PKB**, pertama-tama dari aspek waktu perundingan, kemudian juga dari aspek isi perundingan. Jika misalnya dirundingkan secara bersamaan di beberapa negara mengenai kenaikan upah, pengurangan jam kerja atau upaya pencegahan PHK massal, maka para pekerja tidak mudah untuk diadu domba satu sama lain. Praktik yang sering dilakukan perusahaan, yaitu kalau terjadi pemogokan maka proses produksi untuk sementara dipindahkan ke negara lain, tidak berfungsi lagi.²¹⁰ Koordinasi dalam hal ini tidak berarti, isi tuntutan semuanya harus sama. „Kedaulatan“ masing-masing perwakilan kepentingan nasional tetap terjaga. Bentuk-bentuk «internasionalisme dari bawah» semacam ini punya peluang lebih besar daripada perjanjian-perjanjian di tingkat teratas.

III. PKB Sedunia?

Salah satu pionir dalam hal PKB lintas batas yang memiliki posisi khusus adalah sektor pelayaran. Alasan utama perkembangan ini adalah kondisi kerja yang sangat buruk: sekitar separuh pekerja kapal di dunia bekerja pada kapal-kapal yang disebut berbendera murah, misalnya dari negara-negara seperti Siprus, Liberia, Honduras, Antigua dan masih banyak lagi, yang tidak memiliki pengawasan efektif atas kapal-kapal itu. Sebagaimana sudah dipaparkan di tempat lain,²¹¹ ITF (*International Transport Workers' Federation* = Federasi Pekerja Transportasi Internasional) sudah mengembangkan sebuah model PKB, yang diterima oleh sekitar sepertiga dari seluruh perusahaan kapal berbendera murah. Kondisinya berkisar antara standar negara-negara berkembang dan apa yang berlaku di negara-negara industri. Para pemilik kapal yang tidak menaatinya akan menghadapi risiko tidak diterima di pelabuhan-pelabuhan tertentu, atau ia bisa diboikot oleh pekerja pelabuhan di sebuah negara. Jika kapal gagal melakukan bongkar muat, maka akan terjadi kerugian besar, tidak hanya karena ada biaya pelabuhan yang cukup tinggi. Kenyataan bahwa hal ini bisa berfungsi secara luas, juga berkaitan dengan sebuah klausul yang dimuat

210 Tentang koordinasi PKB di sektor bangunan lihat Baumann/Laux/Schnepf WSI-Mitt. 1997, 134 ff.

211 Däubler, *Der Kampf um einen weltweiten Tarifvertrag. Probleme des deutschen Arbeitsrechts bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf Billigflaggenschiffen*, Baden-Baden 1997

dalam model PKB, di mana sebuah kapal berbendera murah dilarang melakukan pekerjaan pelabuhan -- karena itu mereka tidak bisa dijadikan „pesaing murah“ yang dihadapkan dengan pekerja pelabuhan. Dalam banyak bidang -- misalnya untuk pengemudi truk jarak jauh -- kini muncul pendekatan-pendekatan baru untuk melakukan hal serupa.



Gagasan-gagasan Tentang Perundingan Kolektif di Indonesia

I. Penerapan Sistem Institusi Jerman?

Beberapa pengamat mungkin akan berkesimpulan, ada baiknya menerapkan juga sistem perundingan PKB yang berlaku di Jerman ke Indonesia. Pemikiran semacam itu dapat ditolak dengan tegas.

Hukum kerja adalah materi yang sangat kuat berakar pada tradisi nasional. Ia tumbuh dari berbagai pertentangan masa lalu, yang tidak terjadi dalam cara yang sama di negara lain. Pekerja terikat sebagaimana pemberi kerja memiliki pandangan khas mengenai perusahaan yang berfungsi dengan baik dan mengenai masyarakat yang berfungsi dengan baik di suatu negara, sedangkan di negara lain hal itu bisa sangat berbeda. Hukum tidak memiliki makna yang sama di semua tempat. Di satu negara, kebanyakan masalah sudah diatur oleh hukum, di negara yang lain penerapan aturan hukum adalah kekecualian, karena kebanyakan konflik diselesaikan dengan aturan-aturan informal. Konteks politiknya juga berbeda. Beberapa kata kunci ini saja sudah cukup untuk menjelaskan, bahwa dalam soal hukum ketenagakerjaan, institusi hukum tidak begitu saja bisa dicangkokkan ke negara lain. Upaya-upaya misalnya untuk „mengekspor“ sistem dewan pekerja Jerman ke Afrika Selatan ternyata gagal; di sana memang banyak aturan hukum yang sangat mirip dengan di Jerman, namun tidak diisi dengan jiwa yang sama.²¹²

Namun mempelajari sistem hukum negara lain bisa bermanfaat. Di sana mungkin bisa ditemukan gagasan-gagasan untuk penyelesaian masalah serta pengalaman-pengalaman yang bisa berguna dalam konteks sendiri.²¹³ Apakah ada hal-hal bermanfaat yang bisa

212 Lihat Olivier, dalam: Höland u. a. (Hrsg.), *Arbeitnehmermitwirkung in einer sich globalisierenden Arbeitswelt*. Liber Amicorum Manfred Weiss, Berlin 2005, hal 451 dst.

213 Lebih jauh lihat Däubler, „Deutsche Arbeitsrechtler in der globalen Welt“, dalam: Erd/Fabian u. a. (Hrsg.), *Passion Arbeitsrecht. Erfahrungen einer unruhigen Generation*. Liber Amicorum Thomas Blanke, Baden-Baden 2009, hal. 111 dst.

didapat dari pembahasan mengenai sistem perundingan PKB di Jerman? Berikut ini akan dikemukakan beberapa tesis yang bersifat sementara.

II. Perundingan Upah dengan Peluang yang Adil Bagi Pekerja

1. Orientasi pada Kepentingan Pekerja

Suatu perundingan upah hanya dapat disebut adil jika di pihak pekerja terdapat sebuah organisasi yang berorientasi pada kepentingan-kepentingan pekerja terikat. Untuk itu tidak cukup hanya memuat ketentuan semacam itu dalam UU Serikat Pekerja atau dalam Anggaran Dasar Serikat Pekerja. Namun harus ada juga struktur-struktur yang memungkinkan tindakan yang adil dalam hal-hal konkrit. „Orientasi pada kepentingan pekerja“ tidak berarti bahwa orientasi itu bersifat absolut dan kepentingan-kepentingan masyarakat secara umum diabaikan. Seorang juru runding yang baik harus mampu setiap saat menempatkan dirinya dalam posisi lawan dan dengan demikian mengenali batas-batas dan alternatif tindakannya.

Dalam sistem pasar, harus ada sebuah organisasi yang berorientasi pada kepentingan para pekerja terikat. Perusahaan, berbeda dengan situasi dalam sistem ekonomi terencana, berusaha memproduksi berbagai hal yang memiliki nilai ekonomi sebesar-besarnya dengan biaya finansial dan biaya-biaya lain yang sekecil-kecilnya. Dengan kata lain: persaingan memaksa perusahaan menekan biaya upah serendah mungkin. Karena itu, bukan karena niat jahat di hati para pengusaha yang biasanya menyebabkan mereka membayar upah rendah.²¹⁴ Oleh sebab itu, „konsesi“ hanya bisa diharapkan jika ada tekanan balik yang cukup kuat -- dan sedapat mungkin tidak hanya di satu perusahaan, melainkan dikoordinasi secara sektoral atau lebih luas lagi mencakup seluruh perekonomian. Penjelasan selanjutnya di bawah ini berkaitan dengan perusahaan asing maupun perusahaan domestik swasta, jadi bukan perusahaan negara yang dikelola dengan prinsip-prinsip lain.

214 Lihat Marx/Engels, „Die Heilige Familie“, *Marx-Engels-Werke* (MEW – deutsch) Band 2 ha. 37: „Kelas pemilik dan kelas proletariat memperlihatkan keterasingan diri manusiawi.“
Bandingkan juga Ernst Bloch, *Naturrecht und menschliche Würde*, Frankfurt/Main 1972, hal. 178 dst.

2. Tidak Ada Integrasi ke Dalam Manajemen

Orientasi pada kepentingan pekerja terikat tidak dapat diharapkan jika pejabat terpenting dari serikat pekerja pada saat yang sama termasuk dalam manajemen perusahaan. Ini terutama bukan karena ia kemudian mendapat upah yang jauh lebih besar daripada pekerja lain yang diwakilinya, sehingga baginya dapat berlaku prinsip lama „keberadaan (ekonomi) menentukan kesadaran (*Das (wirtschaftliche) Sein bestimmt das Bewusstsein*). Melainkan karena ia akan terlibat pada pengambilan-pengambilan keputusan yang justru menjadi sasaran aksi protes pekerja. Sekalipun itu tidak terjadi dalam kasus khusus, ia tentu tidak ingin membebani hubungan pribadinya dengan para manajer lain dan menempatkan dirinya sebagai pimpinan para pemrotes. Pemikiran bahwa serikat pekerja perusahaan harus lepas dari ketergantungan pada pihak lain adalah hal yang harus juga diperhatikan di sini. Cara termudah untuk melakukan pemisahan antara perwakilan kepentingan serikat pekerja dan manajemen adalah dengan cara menetapkan aturan pembayaran anggota perwakilan kepentingan (misalnya mereka mendapat bayaran satu setengah kali upah rata-rata di perusahaan) dan anggota komite serikat pekerja yang sudah menjabat saat itu diberikan opsi untuk memilih, apakah mereka mau menerima kondisi itu atau lebih ingin masuk ke dalam manajemen.

3. Pemilihan Secara Berkala

Sebuah perwakilan kepentingan yang efektif mensyaratkan adanya para „juru bicara“ und „wakil-wakil“ personel perusahaan yang dipilih dari antara mereka secara berkala. Anggota manajemen tidak boleh ikut dalam pemilihan itu. Pemilihan harus dilakukan secara rahasia dan sedapat mungkin tanpa dipengaruhi oleh pihak ketiga. Hanya dengan cara itulah dapat terpilih individu-individu yang bisa mewakili kepentingan pekerja dengan efektif. Bahwa hal ini tidak selalu mudah diwujudkan, itu ditunjukkan oleh berbagai pengalaman dalam pemilihan internal serikat pekerja di Republik Federal Jerman, di mana „usulan-usulan calon“ dari tingkatan organisasi yang lebih tinggi memainkan peranan penting. Dalam pemilihan dewan pekerja situasinya lain; pemberi kerja menurut pasal 119 ayat 1 No. 1 BetrVG bahkan dapat terkena sanksi hukum jika ia mendukung kubu calon tertentu secara material maupun secara moral.

4. Posisi Hukum Individual

Para juru bicara yang terpilih dari kalangan pekerja harus memiliki jaminan sedemikian rupa, sehingga mereka tidak perlu khawatir akan mengalami kerugian pribadi, jika mereka berada dalam situasi konflik dengan pihak manajemen. Ini mensyaratkan adanya perlindungan menyeluruh terhadap PHK maupun mutasi.

Berkaitan dengan dewan pekerja, aturan yang berlaku di Jerman adalah, PHK terhadap anggota dewan pekerja hanya dapat dilakukan jika yang bersangkutan melakukan pelanggaran berat terhadap kewajiban-kewajiban perjanjian kerja dan jika dewan pekerja menyetujui PHK itu.²¹⁵ Kalau dewan pekerja menolak PHK itu, pemberi kerja bisa membawa perkaranya ke pengadilan kerja agar ditetapkan, apakah memang ada pelanggaran berat atau tidak. Proses di pengadilan kerja -- jika melalui dua instansi -- bisa berlangsung sampai satu atau satu setengah tahun; selama itu, anggota dewan pekerja bersangkutan harus tetap dipekerjakan, karena PHK belum punya kekuatan hukum. Pengecualian dari perlindungan PHK yang luas ini adalah jika perusahaan yang bersangkutan atau bagian perusahaan di mana yang bersangkutan dipekerjakan ditutup, dan penempatan di bagian lain perusahaan sama sekali tidak mungkin. Dalam kasus-kasus ini, PHK dapat dilakukan atas alasan ekonomis maupun organisatoris. Perlindungan PHK akan tetap berlaku jika anggota dewan pekerja dipindahkan ke bagian lain dari perusahaan yang sama, atau ke unit produksi lain yang masih dimiliki oleh induk perusahaan yang sama, dengan akibat ia kehilangan mandatnya sebagai anggota dewan pegawai. Secara umum berlaku pula pasal 78 BetrVG yang melarang diskriminasi atau gratifikasi seorang pekerja karena keanggotaannya di dewan pegawai.

Hal penting lain dalam kaitan ini adalah faktor waktu. Sebuah perwakilan kepentingan, yang menyoroti dan mengurus berbagai masalah yang bisa muncul di tempat kerja, menyita waktu. Jadi tidak cukup jika hanya satu orang „juru bicara“ yang dibebaskan dari jam kerja (atau sebagai pegawai di serikat pekerja tapi mungkin bukan pekerja di perusahaan). Semua anggota perwakilan kepentingan yang terpilih harus memiliki kemungkinan mengisi fungsi jabatannya selama jam kerja. Jika mereka hanya dapat melaksanakan fungsi itu di luar jam kerja, maka menurut pemahaman hukum di Jerman, hal itu merupakan sebuah tindakan diskriminasi terhadap mereka dibandingkan dengan kondisi pekerja lain yang bukan anggota dewan pekerja. Juga dapat diperkirakan, bahwa banyak orang tidak ingin

215 Bab 103 BetrVG, Bab 15 KSchG (=Kündigungsschutzgesetz)

mengorbankan kebanyakan waktu senggangnya. Ini berarti kebanyakan pekerjaan hanya akan dibebankan pada sang „juru bicara“, tanpa dukungan cukup dari anggota dewan pekerja lain dengan pengalaman dan gagasan-gagasan mereka.

Perwakilan kepentingan pekerja di perusahaan juga harus memiliki hak untuk mendapatkan semua informasi dari pemberi kerja yang dibutuhkan untuk memenuhi tugas-tugasnya. Justru karena tuntutan-tuntutannya ditujukan kepada pemberi kerja, seringkali pemberi kerja tidak bersedia memberikan keterangan-keterangan yang diperlukan. Selanjutnya perwakilan kepentingan tentu saja bisa mencari bahan-bahan dari sumber lain dan dari internet. Ia juga harus punya kemungkinan untuk mengikuti pelatihan-pelatihan sehingga dapat mempersiapkan diri menghadapi tugas-tugas di perusahaan -- di sebagian besar negara Eropa disediakan alokasi waktu tertentu untuk melakukan hal itu.

Ini semua adalah prinsip-prinsip yang dikembangkan di Eropa (dewan pekerja di Jerman, comité d'entreprise di Perancis, comité de empresa di Spanyol, Ondernemingsrad di Belanda) untuk mendukung kegiatan perwakilan kepentingan pekerja yang terdapat di tingkat perusahaan, di samping serikat pekerja. Tidak ada keberatan prinsipil kalau aturan-aturan semacam itu diterapkan bagi wakil-wakil serikat pekerja yang terpilih di perusahaan. Jika dicari sebuah model yang dapat mewakili Eropa, maka yang paling dekat adalah model di Swedia.

5. Ruang Gerak Ekonomi?

Perusahaan memiliki kebebasan mengambil keputusan dalam kerangka yang ditentukan oleh pasar dan kondisi politik. Dalam kaitan itu, kemungkinan yang terbuka untuk memilih strategi ekonomi dan mengembangkan inisiatif sendiri tentu saja tidak bertentangan dengan ketatanegaraan dan hukum pemerintahan. Bagi para perwakilan kepentingan, yang penting adalah bagaimana meningkatkan pengaruh mereka dalam ruang gerak yang ada di perusahaan, jadi bagaimana menuntut perhatian yang lebih besar dari perusahaan bagi kepentingan-kepentingan personel. Hal ini tidak melanggar konstitusi. Sebuah konflik hanya akan timbul jika yang ingin dicapai adalah tujuan-tujuan di luar itu, misalnya melakukan aksi terkoordinasi di banyak perusahaan untuk mempertanyakan kebijakan-kebijakan politik ekonomi pemerintah.

III. Pemogokan – Instrumen untuk Menciptakan Keresahan Sosial?

Perundingan yang benar-benar membahas upah (dan kondisi kerja lain) hanya mungkin dilakukan jika pihak pekerja memiliki daya tekan dalam bentuk aksi mogok untuk memaksa pihak pemberi kerja datang ke meja perundingan dan mencapai sebuah kompromi. Di Jerman, pemogokan adalah suatu hak penting yang keberadaannya diketahui oleh semua yang terlibat, namun jarang sekali ditonjolkan secara tegas. Di negara-negara industri lain, pemogokan lebih sering dilakukan, namun tidak pernah mencapai volume jam kerja sebanding dengan jam kerja yang hilang melalui tambahan satu hari libur. Sebagaimana dipaparkan di atas²¹⁶, selama kurun waktu 2004 sampai 2007 di Kanada, negara yang „paling sering melakukan pemogokan“, untuk setiap 1000 pekerja ada 182 hari kerja yang hilang, yang berarti tidak sampai seperlima dari satu hari kerja. Dipandang dari dampak ekonominya, aksi pemogokan bagi kegiatan ekonomi secara keseluruhan adalah sesuatu yang dapat diabaikan.

Namun pemogokan juga memiliki makna sosio-politis. Aksi mogok untuk sementara menghapuskan kaitan antara perintah dan kepatuhan -- demikian pandangan di Eropa -- atau dengan kata lain: ia mengganggu harmoni antara personel dan pimpinan perusahaan. Tetapi ini hanya gambaran sebuah momen yang tidak mempertimbangkan dampak jangka panjangnya. Pengalaman-pengalaman Jerman memperlihatkan bahwa hasil-hasil perundingan upah, yang diperjuangkan sendiri oleh perwakilan kepentingan, lebih mudah diterima daripada jika hal itu ditetapkan oleh negara. Hal ini terutama berlaku jika pekerja melalui keikutsertaan dalam aksi mogok terlibat langsung dalam pencapaian hasil-hasil itu. Dampaknya adalah, pada akhirnya akan muncul harmoni yang lebih besar dibandingkan dengan kondisi di mana tidak terdapat partisipasi langsung. Dalam hal ini, pemogokan bisa dilihat sebagai „badai yang membersihkan“. Bagaimana misalnya kita bisa menjelaskan dengan cara lain, bahwa di Jerman tidak muncul protes keras, sekalipun upah riil dari tahun 2000 sampai 2010 turun 2,5 persen? Penulis tidak bisa memperkirakan bagaimana reaksi pekerja di Indonesia jika penurunan standar hidup serupa terjadi pada mereka.

Pada masa-masa perubahan radikal, yang dicirikan oleh meluasnya ketidakpuasan terhadap kondisi pada banyak bidang kehidupan masyarakat, bisa terjadi aksi mogok massal yang mengancam stabilitas politik. Misalnya di Spanyol pada tahun-tahun setelah 1976, ketika aksi mogok dinyatakan legal dan pada sebagian besar pekerja timbul harapan bahwa

Perundingan Bersama Mengenai Upah di Jerman

Sebuah Gambaran Umum

mereka akhirnya bisa membebaskan diri dari situasi tertindas, maka segera muncul aksi-aksi pemogokan luas, yang mengguncang pemerintahan yang terpilih secara demokratis. Penulis tidak melihat adanya kecenderungan bahwa konflik-konflik upah pada tingkat perusahaan di Indonesia bisa berdampak seperti itu. Serikat-serikat pekerja yang akan melakukan perundingan upah jangan dilihat sebagai institusi yang pada pokoknya bermaksud mempertanyakan tata pemerintahan atau bahkan menumbangkannya.

Ini semua sekedar bahan pemikiran yang kiranya dapat merangsang diskusi lebih jauh.

Penulis



Wolfgang Däubler, lahir tahun 1939. Professor Hukum Tenaga Kerja Eropa dan Jerman, Hukum Perdata dan Hukum Ekonomi di Universitas Bremen. Telah mempublikasikan sejumlah buku dan artikel, khususnya terkait Hukum Tenaga Kerja. Berpengalaman sebagai mediator konflik antara dewan pekerja dengan manajemen. Menangani tuntutan hukum pada Mahkamah Konstitusi Jerman dan peradilan lainnya. Menjadi konsultan untuk dewan pekerja dan manajemen dalam hal Hukum Tenaga Kerja. Professor tamu di Paris (1987 dan 1990), Antwerp (1994), Bordeaux (1995) dan Trento (2006 dan 2007); Professor penasihat di Universitas Tongji di Shanghai (2006-2008), Professor tamu di Sekolah Hukum Tiongkok-Uni Eropa di Beijing (2010-2014). Sebagai Professor tamu dan konsultan di Amerika Latin pada tahun 1989. Sebagai konsultan di beberapa kementerian ketenagakerjaan dalam hal elaborasi hukum tenaga kerja, diantaranya di Kirgiztan (1994 dan 1995), Slovenia (1998-2002), Vietnam (sejak tahun 2004), Mongolia (2010-2015) dan Tiongkok (2005-2007).

