



MEA, Integrasi, dan Ekspansi Kapital: Dampaknya Bagi Buruh

Abu Mufakhir

Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) adalah suatu proyek paling lengkap dari integrasi ASEAN. Tahapannya sudah berlangsung sejak 13 tahun lalu, dan akan berlaku di penghujung tahun ini. Sebagai proyek liberalisasi perdagangan, praktiknya sudah lama berjalan. Karenanya deklarasi MEA lebih mencerminkan upaya pelebagaan dan ratifikasi atas praktik-praktik sebelumnya. Salahsatu konsekuensinya adalah semakin lepasnya kendali negara atas kapital, dan semakin diarahkannya kendali negara atas buruh. Pertanyaan yang kemudian menjadi semakin sering diajukan adalah: apa sebenarnya maksud dari integrasi tersebut, untuk kepentingan siapa dan bagaimana? Tulisan ini ingin mendiskusikan persoalan integrasi tersebut melalui kaca mata perburuhan, dengan mengajukan pertanyaan: seiring dengan integrasi ASEAN, apa yang secara struktural telah dan sedang berubah dalam relasi perburuhan dan pasar tenaga kerja, khususnya pada sektor manufaktur-padat karya? Lalu apa dampaknya bagi buruh?

Fleksibilisasi produksi dan pasar kerja. Pada konteks industri manufaktur, MEA adalah proyek integrasi dan ekspansi rantai pasokan di tingkat ASEAN untuk menambah peluang pemangkasan ongkos produksi sekaligus perluasan pasar. Hal tersebut akan

bisa berjalan jika melalui proyek MEA, berbagai faktor produksi seperti ongkos buruh yang lebih murah, ketersediaan bahan baku yang melimpah, infrastruktur yang memadai, dan berbagai pemangkasan ongkos administratif bisa terlaksana; ditambah pasar yang besar dan terintegrasi untuk menyerap berbagai komoditas yang diproduksi. Integrasi tersebut berlangsung melalui operasi pencanggihan model produksi fleksibel (*flexible production*) dan integrasi pasar kerja fleksibel (*flexible labour market*). Karenanya operasi dan dampak dari MEA perlu diperiksa dari segi politik produksi dan pasar kerja dalam cakupan geografi ASEAN.

Pertama, *flexible production*. Model produksi fleksibel diciptakan melalui penciptaan berbagai lokasi produksi baru. Tujuannya agar kapital dan investasi lebih mudah berpindah dari satu lokasi ke lokasi lainnya. Strategi utamanya adalah pembangunan infrastruktur kawasan industri dengan berbagai variannya, jaringan jalan tol dari kawasan industri ke pelabuhan, dan pergudangan internasional. Dalam proyek infrastruktur ini, ASEAN Infrastructure Fund (AIF), melalui bantuan dari Asian Development Bank (ADB) berperan besar. Kesepakatannya ditandatangani oleh ADB dengan para menteri keuangan ASEAN di Washington tahun 2011. Pada tahun yang sama ASEAN juga meratifikasi Perjanjian Perdagangan Bebas Plus Satu (ASEAN Plus One FTA's) dengan mitra berikutnya: China, Korea, Jepang, Australia, Selandia Baru, dan India. Seluruhnya adalah raksasa ekonomi di Asia Pasifik.

Seluruh proyek manufaktur dan perjanjian dagang tersebut untuk mengintegrasikan jaringan produksi dan rantai pasokan global dalam rezim perdagangan internasional. Rantai pasokan global dalam industri manufaktur secara sederhana dapat diartikan sebagai jaringan pemasok bahan baku, komponen, lokasi perakitan atau produk final, gudang, pusat-pusat distribusi seperti pelabuhan, dan pasar retail, yang mana melalui rantai pasokan global inilah bahan baku diubah menjadi barang jadi untuk kemudian dilempar ke pasar.

Rantai pasokan dalam industri manufaktur telah ada dan beroperasi dengan berbagai cara, tapi secara umum terbatas oleh berbagai hambatan di dalam satu negara. Karenanya, untuk memperluas rantai pasokan di satu negara, dibutuhkan suatu perluasan rantai pasokan dalam skala kawasan. Melalui rantai pasokan yang semakin terintegrasi, kapital manufaktur akan semakin mudah berpindah lokasi produksi, sekaligus memencarkan berbagai proses produksi secara paralel lintas negara melalui jaringan produksi yang telah tersedia, sambil memangkas ongkos pajak, ongkos distribusi, dan ongkos buruh. Melalui integrasi jaringan produksi dan rantai pasokan yang semakin baik, maka industri manufaktur dapat mempercepat, mempermurah, dan memencarkan resiko dari seluruh proses produksi.

Distribusi dan pajak produksi (termasuk pajak eksport-import) merupakan salah satu kata kunci yang semakin penting dalam model produksi yang mengandalkan rantai pasokan. Memencarkan berbagai kerja produksi di banyak tempat dengan cara outsourcing, di banyak negara, untuk kemudian dirakit menjadi produk jadi di satu tempat, dan dipasarkan ke banyak negara, memang dapat menekan ongkos produksi dengan mengalihkan pekerjaan ke suatu wilayah dengan upah murah dan memencarkan resiko, tapi juga cenderung menaikkan ongkos distribusi. Karenanya operasi ini menuntut ketersediaan berbagai infrastruktur yang memadai dan pemangkasan pajak guna menekan ongkos distribusi. Hasilnya adalah proses produksi yang semakin fleksibel. Namun fleksibilitas produksi dalam cakupan geografi ASEAN, hanya bisa semakin baik dan lebih lancar, jika kapasitas industrialisasi di masing-masing negara untuk terintegrasi dalam rezim perdagangan internasional tidak terlalu senjang. Ditambah struktur rantai pasokan yang semakin terkonsentrasi dan terhubung, dan penerapan strategi industrialisasi menjadi semakin mirip, baik dari segi teknologi maupun kebijakan. Karenanya integrasi ASEAN, sejak dicetuskan 13 tahun lampau, juga bisa dimaknai sebagai proyek untuk mempercanggih dan mengamankan jaringan produksi dan rantai pasokan global.

Kedua, integrasi pasar tenaga kerja. Integrasi ASEAN sebagai basis produksi tunggal, juga berdampak pada integrasi pasar tenaga kerja. Sebagai basis produksi tunggal, pasar tenaga kerja di negara intra-ASEAN akan saling terhubung, dan menjadi kolam besar cadangan buruh murah. Situasi tersebut akan mendorong penajaman kompetisi di pasar tenaga kerja, yang menjadikannya semakin fleksibel, yang bertujuan untuk mempermudah proses rekrut-pecat dan menekan ongkos tenaga kerja. Selain itu fleksibilitas juga berarti semakin berkurangnya intervensi non-pasar terhadap pasar kerja, khususnya dalam soal upah, kondisi kerja, dan kepastian kerja. Segala upaya non-pasar, terutama negara dan serikat buruh, untuk mengawasi dan memperbaiki kondisi kerja akan dinilai dapat mengganggu fleksibilitas pasar tenaga kerja.

Terintegrasinya basis produksi, akan mendorong saling terkaitnya pasar tenaga kerja di negara intra-ASEAN. Selanjutnya memicu kompetisi pasar tenaga kerja menjadi semakin tajam. Situasi ini berlangsung ketika kapital lebih mudah bergerak: keluar-masuk satu kawasan industri, sementara setiap intervensi dari faktor non-pasar semakin dianggap tidak relevan. Integrasi dan penajaman kompetisi di dalam pasar tenaga kerja, bukan karena adanya aliran bebas tenaga kerja di antara negara ASEAN. Sebab, aliran bebas tersebut hanya bisa berlangsung pada delapan sub sektor jasa, termasuk di antaranya akuntansi, engineering, dan pariwisata, yang jumlahnya tidak lebih dari 1,5 persen dari seluruh lapangan kerja di ASEAN. Ditambah logika internal ongkos tenaga kerja (di dalam ongkos produksi), membuat tidak akan terjadi migrasi besar-besaran tenaga kerja dari satu negara ke negara lain di ASEAN.

Penajaman kompetisi di dalam pasar tenaga kerja terjadi karena kapital semakin memiliki kebebasan untuk beroperasi di banyak lokasi produksi. Berpindah dari satu kawasan industri ke kawasan industri lain, baik di satu negara maupun berbeda negara, untuk mendapatkan lokasi produksi yang lebih

menguntungkan. Biaya produksi dan distribusi yang lebih murah, cadangan buruh murah melimpah, lebih mudah dikendalikan dan belum terorganisir. Singkatnya, kapital akan mencari lokasi investasi dimana posisi tawarnya dalam pasar tenaga kerja jauh lebih kuat. Pada tahap ini, kompetisi pasar tenaga kerja tidak lagi sekedar situasi internal di satu negara, yang seakan-akan terlepas dari situasi pasar tenaga kerja di negara ASEAN lainnya. Keleluasan kapital untuk bergerak dari satu negara ke negara lain, telah membuat pasar tenaga kerja di ASEAN menjadi saling terhubung dalam satu arena kompetisi yang lebih besar.

Perbedaan rezim perburuhan (hukum, kebijakan, mekanisme, dan lembaga perburuhan) yang mempengaruhi pasar tenaga kerja di masing-masing negara, akan diletakan dalam integrasi basis produksi bersama. Kompetisi di pasar kerja tidak hanya dipengaruhi oleh hubungan antara pengangguran (permintaan) dan lapangan kerja (penawaran) yang tersedia di pasar internal satu negara, tapi juga oleh mudahnya kapital bergerak memindahkan lokasi produksi di intra-ASEAN. Pergerakan kapital dari satu wilayah ke wilayah lainnya, akan selalu berarti naik atau turunnya permintaan dan penawaran di dalam pasar tenaga kerja.

Ketika industri elektronik manufaktur berpindah dari Batam ke Vietnam, maka akan terjadi penurunan penawaran tenaga kerja di Batam dan peningkatan permintaan tenaga kerja di Vietnam. Situasi ini memang sudah berlangsung sebelum deklarasi MEA akhir tahun nanti. Namun peran MEA untuk semakin memastikan setiap negara di ASEAN telah menempuh prasyarat yang sama untuk menjadi lokasi produksi baru, akan mendorong kompetisi di dalam pasar kerja menjadi semakin dramatis. Pergerakan kapital adalah naik dan turunnya permintaan atau penawaran di pasar tenaga kerja. Jumlah pengangguran di Indonesia, akan menyatu dengan pengangguran di Vietnam, Kamboja, dan negara intra-ASEAN lainnya dalam satu pasar kerja, sehingga membuat jumlahnya melonjak drastis, sementara jumlah pembukaan lapangan kerja tidak akan bertambah banyak, tapi terus

bergerak.

Dalam situasi tersebut, kemampuan suatu negara –khususnya yang bergantung pada modal swasta dalam industri manufaktur padat karya– untuk melindungi pasar kerjanya semakin melemah. Bahkan intervensi negara sebagai aspek non-pasar, untuk melindungi dan memperbaiki kualitas pasar tenaga kerja, dianggap tidak dibutuhkan. Negara berada di tengah kebebasan kapital untuk terus berpindah, dan ketergantungan terhadap sektor swasta dalam penciptaan lapangan kerja (penciptaan penawaran). Hasilnya adalah meningkatnya kompetisi antar negara untuk mempertahankan arus modal masuk, untuk menciptakan lapangan kerja, dengan cara mempermudah dan mempermudah semua persyaratannya. Sementara itu kapital semakin leluasa bergerak dengan semakin banyaknya pilihan lokasi produksi. Posisi tawarnya di hadapan negara dan buruh terus menguat. Pada sisi kompetisi internal kapital, terciptanya lebih banyak pilihan produksi, semakin mengharuskan mereka untuk terus bergerak dan melakukan sekian penyesuaian. Yang secara umum bertujuan untuk memanfaatkan peluang memangkas ongkos produksi. Kompetisi menuntut kapital untuk bisa lebih fleksibel dalam mengurangi atau menambah pekerjaan, menarik atau memencarkan pekerjaan, menambah atau mengurangi ongkos buruh, supaya bisa tetap beradaptasi dengan fluktuasi pasar.

Industrialisasi dan urbanisasi. Penciptaan berbagai ruang produksi baru melalui strategi pembentukan kawasan industri di dekat, atau terhubung ke pelabuhan, di wilayah dengan jaringan infrastruktur yang memadai untuk sirkulasi bahan baku dan barang jadi, dan semua kemudahan administrasi, membuat perluasan dan penciptaan kota industri baru menjadi tidak bisa terelakan. Keberadaan ruang produksi yang memadai, bahkan melimpah, semakin menjadi prasyarat utama bagi satu negara untuk menarik dan melayani ekspansi kapital.

Perluasan kota industri baru, pada banyak kasus melanda wilayah pertanian, bahkan lumbung padi. Dalam kasus Indonesia, perluasan kota industri dari timur Jakarta melanda Bekasi,

Karawang, Purwakarta, lalu Subang. Keempat kota itu sebelumnya adalah lumbung padi Jawa Barat. Perluasan ruang produksi, secara paksa mempercepat peralihan wilayah pertanian menjadi kota industri baru. Apa yang terjadi di Jawa Barat, adalah juga bagian dari percepatan dan kompetisi perluasan kawasan industri di Vietnam dan Kamboja, atau lebih luas di sub-kawasan aliran sungai Mekong. Artinya perluasan lokasi produksi yang sama juga berlangsung di negara ASEAN lainnya.

Hal ini menambah jumlah desa yang bangkrut dan kehilangan kemampuannya dalam menyediakan lapangan kerja. Sementara hilangnya jumlah lapangan kerja di pedesaan, dan bertumpunya pertumbuhan ekonomi pada sektor industri perkotaan, tak akan pernah bisa dijawab oleh kemampuan industri manufaktur untuk menyerap tenaga kerja karena terus mengalami intensifikasi dan mekanisasi kerja yang semakin canggih. Sehingga secara keseluruhan lapangan kerja di pedesaan mengalami penyusutan, dan turut mempertajam kompetisi pasar kerja di sektor formal manufaktur padat-karya. Situasi seperti itulah yang kemudian menjelaskan meningkatnya jumlah populasi yang terlempar dalam sektor informal perkotaan. Mereka yang tak lagi bisa hidup dari tanah di desanya, tapi juga tidak terserap dalam industri manufaktur, terpaksa pergi ke kota dan menjadi bagian dari populasi terbuang yang berada dalam kondisi hidup serba subsisten. Integrasi ASEAN beserta seluruh perubahan yang dihasilkannya, akan mempertajam kompetisi pasar kerja tanpa adanya mobilisasi tenaga kerja, dan membuat buruh semakin terkunci dalam upah murah dan kondisi kerja yang memburuk.

*Peneliti di Lembaga Informasi Perburuhan Sedane (LIPS)