

Pembangunan Kawasan Industri sebagai Strategi Gerak Modal*

Abu Mufakhir



KBN adalah satu dari 14 kawasan industri dan 49 perusahaan yang ditetapkan sebagai obyek vital nasional industri pada September 2014. Foto: Dokumentasi LIPS

Jumisih sering murung ketika hari Imlek datang. Sebabnya, tiga belas tahun yang lalu pabrik tempatnya bekerja, PT Elaine, milik investor asal Taiwan, yang memproduksi gaun pengantin tiba-tiba tutup.

Awalnya perusahaan memberikan libur selama sembilan hari dengan alasan perayaan Imlek. Pada hari kesepuluh, saat hendak masuk kerja pabrik masih dalam keadaan terkunci. Ternyata pemilik PT Elaine sudah pergi tanpa kabar. Sejak itu secara bergantian, Jumisih dan kawan-kawannya menduduki pabrik selama dua bulan penuh untuk menjaga aset yang tersisa; dan selama dua tahun berusaha mendapatkan hak pesangon melalui jalur hukum. Aset perusahaan yang tersisa akhirnya hanya dihargai sebesar Rp 400 juta rupiah, dan harus dibagi kepada 400 orang buruh. Pada tahun yang sama, setidaknya ada enam pabrik di KBN

(Kawasan Berikat Nusantara) Cakung yang tutup dan pemiliknya kabur begitu saja.

Tahun 2011, Roy, yang bekerja PT Eight Oh Two, yang memproduksi blazer dan jaket mengalami hal serupa. Selama dua bulan para buruh mematikan listrik dan menduduki pabrik. Setelah menempuh jalur hukum selama satu tahun, 700 buruh hanya mendapat pesangon sebesar Rp 1 sampai Rp 2,5 juta.

Pertengahan 2014, PT Myungsung yang memproduksi jaket musim dingin untuk merk-merk internasional, seperti The North Face dan Zara-Inditex, dinyatakan pailit meski hanya memiliki hutang sebesar Rp 100 juta.[1] Setelah beberapa kali terjadi penundaan dan keterlambatan pembayaran upah, General Manager PT Myungsung melarikan diri. Sampai saat ini, 430 buruh perempuan PT Myungsung harus melewati hari-hari yang panjang dan melelahkan; berjuang mendapatkan kembali hak-haknya yang dicuri.

Ketiga kasus di atas (dan banyak kasus lainnya) terjadi pada pabrik yang beroperasi di kawasan khusus ekspor. Hal tersebut menunjukkan keberadaan kawasan khusus ekspor dan aturan hukum yang menopang operasinya sukses memfasilitasi kelancaran gerak modal untuk masuk-keluar tanpa hambatan apapun. Tulisan ini berusaha untuk mendiskusikan pertanyaan-pertanyaan seputar kenapa modal terus bergerak dan memperluas ruang geraknya; kenapa negara terus memfasilitasi gerak modal tersebut, dan apa dampaknya bagi buruh?

Modal memang ditakdirkan untuk terus bergerak. Selain untuk menghindari berbagai tekanan (meningkatnya ongkos produksi dan kompetisi), sekaligus demi memperluas akumulasi keuntungan. Dalam hal ini tidak ada yang baru dari gerak modal. Hanya cakupan, skala dan kecepatannya telah meningkat pesat sejak dua dekade terakhir, dan berhasil mendorong berbagai proyek pembangunan kapitalistik hampir di seluruh belahan dunia

(Chang, 2009). Dalam satu abad terakhir, peningkatan gerak modal telah membentuk apa yang kita kenal sebagai “pabrik global” (De Angelis, 2000 dalam Chang, 2009). Di dalamnya berbagai sektor industri dan proses produksi yang berbeda menjadi saling terkait secara hirarkhis melalui rantai pasokan.

Secara umum gerak modal berjalan dalam tiga bentuk: memindahkan (relokasi), memperluas (ekspansi), atau menyebar lokasi produksi. Seluruhnya bertujuan untuk mendapatkan ongkos produksi dan bahan baku yang lebih murah. Menurut Chang (2009), berbagai inovasi teknologi dan organisasi produksi yang berhasil memencarkan sekaligus menstandarisasi proses kerja, telah membuat ruang gerak modal secara geografis menjadi semakin luas.

Selanjutnya Munck (1999) menjelaskan bahwa perkembangan gerak modal sejak periode 1980-an, telah mendorong terjadinya proses produksi yang semakin lentur, kemudian hubungan kerja yang juga semakin lentur. Proses produksi yang berlangsung semakin terpecah namun terkoordinasi secara hirarkhis, telah menciptakan proses produksi menjadi semakin lebih fleksibel, dan sebagai konsekuensinya, mendorong perluasan pasar kerja fleksibel.

Salah satu strategi perluasan gerak modal adalah penciptaan ruang-ruang produksi baru. Secara khusus, strategi ini berjalan melalui berbagai pembentukan kawasan industri. Dari sisi negara (khususnya negara-negara berkembang), pembentukan kawasan industri, khususnya kawasan khusus ekspor, menjadi salah satu instrumen utama bagi berlangsungnya proses integrasi ekonomi ke dalam kapitalisme global.

Kawasan Industri sebagai Strategi Spasial Gerak Modal

Tahun 1973, pemerintah Indonesia mulai mendirikan kawasan industri milik negara, Jakarta Industrial Estate Pulo Gadung

(JIEP); disusul satu tahun kemudian Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER). Keduanya berlokasi di dua kota terbesar dan berada di dekat dua pelabuhan terpenting di Indonesia: Tanjung Priuk di Jakarta, dan Tanjung Perak di Surabaya.

Seiring meningkatnya laju industrialisasi, khususnya di sektor manufaktur padat karya, terjadi peningkatan kebutuhan atas kawasan industri. Tahun 1989, pemerintah mulai memperbolehkan modal swasta untuk mengembangkan kawasan industri. Sejak itu jumlah kawasan industri terus bertambah.

Duapuluh tiga tahun setelah swasta diperbolehkan mengembangkan kawasan industri, telah terdapat 232 kawasan industri dengan luas lahan mencapai 78.976 ha. Dari jumlah tersebut, 161 di antaranya berlokasi di Pulau Jawa (110 di antaranya ada di Jawa Barat dan Banten). Tahun yang sama, 74 kawasan industri besar telah menghasilkan nilai ekspor sebesar Rp 520 triliun, atau setara dengan 41% dari nilai total ekspor nonmigas. Jumlah penanaman modal di dalam kawasan industri mencapai hampir Rp 100 triliun (Rp 70 triliun berasal dari modal luar negeri).[2]

Sementara itu kawasan industri pengolahan khusus ekspor (disebut Kawasan Berikat), mulai dibangun tahun 1986.[3] Keberadaan kawasan berikat merupakan bagian integral dari peralihan kebijakan ekonomi industrialisasi substitusi impor yang berlangsung selama kurun bom minyak (1976 – 1981), menuju kebijakan industri berorientasi ekspor (1986 – sampai sekarang), yang ditempuh pasca jatuhnya harga minyak internasional. Pada masa peralihan itulah pemerintah secara bertahap mulai melirik sektor industri ekspor dengan memberikan berbagai kemudahan bagi industri yang hasil produksinya akan diekspor.

Sejak itu kawasan berikat menjadi instrumen kebijakan perindustrian dan perdagangan populer yang menawarkan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada perusahaan yang mau menanamkan investasinya di lokasi khusus tersebut. Lokasi khusus dengan

berbagai fasilitas bebas bea cukai, keringanan pajak, buruh murah, jaringan infrastruktur, berbagai insentif investasi dan pelayanan administrasi satu atap untuk memperlancar proses produksi dan transportasi logistik distribusi.

Pembentukan kawasan berikat di Indonesia berlangsung bersamaan dengan dikeluarkannya dua kebijakan pengupahan pada tahun 1980 dan 1985. Pemerintah menggulirkan kebijakan upah murah sebagai salah satu strategi utama untuk menarik masuknya investasi asing ke dalam negeri. Pada umumnya, ketika suatu negara mengambil kebijakan industri berorientasi ekspor, yang disusul dengan kedatangan investasi pada sektor manufaktur padat karya, maka akan terjadi kompetisi upah murah yang lebih besar dibandingkan negara yang mengandalkan industri domestik. Ketiganya, (1) kebijakan industri berorientasi ekspor, (2) pembentukan kawasan berikat, dan (3) politik upah murah, merupakan syarat sebuah negara jika ingin menjadi basis produksi baru bagi industri manufaktur padat karya di dalam pembagian kerja dan rantai pasokan global.

Dengan beroperasi di dalam kawasan berikat, perusahaan berorientasi ekspor akan mendapatkan keuntungan ganda. Karena selain mendapatkan berbagai fasilitas bebas pajak ekspor, mereka juga mendapatkan keuntungan dari limpahan buruh murah. Karena itulah sebagian besar kawasan berikat di Indonesia dihuni oleh perusahaan-perusahaan manufaktur padat karya, yang menjadi pemasok utama bagi perusahaan-perusahaan pemegang merk, khususnya sektor garmen (sebanyak 25 %) dan elektronik rakitan (sebanyak 20%).[4]

Tahun 2012, menurut Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), telah tercatat ada 1,350 kawasan berikat. Sepanjang tahun 2009 – 2012 (Jan – Sep), kawasan berikat telah berkontribusi sebanyak 22% hingga 25% terhadap ekspor nasional.[5]

Keberadaan kawasan berikat tidak bisa dilepaskan dari kebijakan deregulasi untuk mengurangi/meniadakan aturan administratif yang mengekang kebebasan gerak modal, barang,

dan jasa. Dengan kebebasan gerak produksi, distribusi, dan konsumsi modal, barang, serta jasa itu, volume kegiatan bisnis swasta diharapkan melonjak. Dengan itu lanskap ekonomi Indonesia juga tidak lagi bergantung pada uang minyak melainkan pada barang ekspor.

Lebih jauh, pembangunan kawasan industri dan kawasan berikat di Indonesia tidak terlepas dari kecenderungan internasional yang lebih luas dan muncul dalam durasi yang panjang dalam penciptaan ruang-ruang produksi baru secara massal. Juga ditandai dengan munculnya pemasok barang internasional yang tidak lagi secara langsung mengandalkan proses produksi hanya dalam lokasi tertentu serta mensubkontrakkan sebagian besar kegiatan produksi mereka dalam satu kompleksitas rantai produksi. Melekat dengan itu, baik kawasan industri maupun kawasan berikat, menjadi kawasan berpagar bagi proses pendisiplinan dan penaklukan buruh dalam rezim kerja pabrik yang eksploitatif, di mana situasi pelanggaran hak buruh merupakan peristiwa harian, brutal, massal dan terkonsentrasi.

Kawasan Berikat Nusantara (KBN)

Berdiri pada 1986, Kawasan Berikat Nusantara (KBN), tempat Jumisih dan Roy pernah bekerja dan ditinggal kabur pemilik perusahaan, merupakan kawasan berikat tertua di Indonesia.[6] Pemerintah Pusat memiliki saham sebesar 88,7%, sisanya dimiliki Pemerintah DKI Jakarta.[7] Sampai pertengahan 2014 jumlah dana yang diinvestasikan di lahan KBN telah mencapai Rp 150 triliun. Sementara rencana penambahan investasi untuk periode 2014 – 2018 akan mencapai Rp 36 triliun. Di seluruh wilayah KBN terdapat 350 perusahaan yang telah menanamkan modalnya, 140 di antaranya merupakan perusahaan asing dari seluruh dunia.[8]

Pembangunan KBN bermula dari akuisisi dua perusahaan pergudangan dan logistik. Kemudian mendirikan dan membagi tiga

manajemen kawasan berbeda, yaitu KBN Cakung yang bergerak pada bisnis penyediaan jasa properti untuk pabrik pengolahan, KBN Marunda untuk jasa pergudangan internasional, dan KBN Tanjung Priuk untuk jasa logistik dan pelabuhan internasional. Hal itu menunjukkan sejak awal KBN memang direncanakan sebagai suatu kawasan berikat yang terpadu: penyedia lokasi produksi, jasa pergudangan, dan pelayanan ekspor-impor.

Pada 21 Mei 2014, manajemen KBN melakukan Nota Kesepahaman (MoU) dengan Mabes TNI.[9] Kerjasama tersebut bertujuan untuk melakukan tindakan mengamankan investasi, memberikan jaminan keamanan bagi investor asing, serta perlindungan aset vital/obyek vital nasional. Semuanya dibungkus atas nama stabilitas nasional, kedaulatan nasional dan kenyamanan investasi. Dalam kerjasama tersebut TNI juga diperbolehkan melakukan latihan di dalam wilayah KBN sekaligus melatih keamanan internal KBN.[10]

Pertama, entah apa dan bagaimana hubungan antara kedaulatan dengan kenyamanan investasi; *kedua*, sulit membayangkan ketika sebuah kawasan industri menjadi tempat latihan militer. Tapi yang pasti, melalui perjanjian itu akan ada 60 anggota TNI yang bertugas menjaga keamanan dan tersebar di seluruh wilayah KBN.[11]

Kerjasama tersebut terjadi setelah empat kali pemogokan tingkat kawasan yang berhasil melumpuhkan aktivitas produksi di dalam KBN Cakung. Pemogokan kali pertama dan kedua berlangsung pada akhir tahun 2010, lalu terjadi lagi pada Januari 2012, dan saat “mogok nasional kedua” pada akhir tahun 2013.[12] Kerjasama itu juga terjadi setelah penambahan modal bagi KBN dalam rangka perluasan kawasan, dan akan masuknya investasi dalam skala besar ke dalam seluruh wilayah KBN.

Menurut salah satu pimpinan serikat buruh di KBN Cakung, segera setelah penandatanganan kerjasama tersebut, beredar surat edaran dari KBN Cakung ke pabrik-pabrik untuk tidak melakukan demonstrasi. KOGA (*Korean Garment Manufacturer Indonesia*),

sebagai asosiasi pengusaha paling dominan di KBN Cakung, juga mengedarkan surat kepada pabrik-pabrik asal Korea di KBN Cakung yang secara umum menginformasikan bahwa saat ini KBN telah memiliki kerjasama dengan TNI (sekaligus mendapatkan status sebagai objek vital nasional), dan meminta kepada pihak manajemen untuk menekan serikat buruh agar tidak melakukan demonstrasi.[13]

Tahun 2012, dari KBN Cakung saja, negara telah memperoleh pendapatan lebih dari Rp 300 miliar.[14] Sejak awal berdiri, KBN telah mendapatkan berbagai kekhususan, gelontoran modal negara yang terus membesar sampai kerjasama dengan militer tingkat pusat. Negara terus memberikan sumberdayanya demi kelancaran perputaran investasi dan pembesaran kapital di dalam KBN. Tapi kenapa kepada ratusan ribu buruh yang telah dan sedang bekerja di KBN sejak 30 tahun lalu, negara sebagai perangkat keamanan sekaligus instrumen kekerasan, terlihat hanya sekedar hadir untuk menjaga kepatuhan buruh? Negara seperti tidak mengalokasikan apapun demi mengurangi pengerdilan dan pelucutan hak buruh yang terus berlangsung tanpa jeda.

Hampir seluruh pabrik di dalam KBN memproduksi merk-merk internasional. Tak jarang satu perusahaan yang beroperasi di KBN Cakung juga menjadi bagian dari perusahaan yang beroperasi di tempat lain. Misalnya PT Makalot, perusahaan asal Korea ini memiliki satu pabrik yang beroperasi di KBN Cakung dengan kantor manajemen perusahaan beroperasi di Jakarta dan mengendalikan 7 pabrik lainnya di Semarang. Hal ini menunjukkan jika KBN Cakung sendiri hanyalah salah satu simpul dari rantai produksi garmen dalam skala internasional.

Penutup: Fleksibilisasi produksi dan pasar kerja

Fleksibilisasi produksi membuat modal menjadi lebih mudah memencarkan berbagai proses produksi, sekaligus memindahkan

satu lokasi produksi ke lokasi lainnya. Hal tersebut bisa terjadinya karena berlangsungnya penciptaan berbagai ruang produksi baru secara paralel dan lintas negara yang saling berkompetisi. Penciptaan berbagai ruang produksi tersebut kemudian menghasilkan perluasan jejaring produksi global. Di dalam jejaring itulah modal terus bergerak, mempercepat, mempermudah, dan memencarkan risiko dari seluruh proses produksi.

Perpindahan dan perpencaran proses produksi kemudian mendorong pasar kerja menjadi semakin fleksibel. Kontrak produksi menjadi semakin terpecah dan jangka pendek. Hal ini membuat hubungan kerja jangka panjang (pekerja tetap) menjadi tidak sesuai dengan tekanan kompetisi internal modal itu sendiri. Penciptaan lebih banyak pilihan ruang produksi, mengharuskan modal untuk terus bergerak dan melakukan sekian penyesuaian guna memanfaatkan peluang untuk memangkas ongkos produksi.

Kompetisi menuntut modal untuk bisa lebih fleksibel dalam mengurangi atau menambah pekerjaan; menarik atau memencarkan pekerjaan; menambah atau mengurangi ongkos buruh; seluruhnya adalah upaya untuk bisa beradaptasi dengan fluktuasi pasar. Tahun ini sebuah klub sepakbola liga Inggris memproduksi Jersey-nya di sebuah perusahaan garmen asal Korea di KBN Cakung. Tahun depan berpindah ke perusahaan garmen asal Taiwan di Tangerang, tahun depan lagi berpindah ke sebuah perusahaan garmen di Kamboja. Sebagian besar perusahaan manufaktur berada dalam kompetisi untuk mendapatkan kontrak produksi jangka pendek. Hal itu membuat mereka juga memperpendek hubungan kerja dengan buruh.

Perusahaan pemegang merek tidak perlu mendirikan pabrik. Cukup memencarkan proses produksinya di berbagai perusahaan subkontraktor manufaktur di dalam jalur perakitan global (*global assembly line*). Begitupun dengan perusahaan subkontraktor manufaktur, mereka tidak perlu membeli tanah dan membangun pabrik, tapi cukup menyewanya dari berbagai perusahaan pengelola kawasan industri di berbagai negara yang

saling berkompetisi. Ketika kontrak produksi habis, mereka bisa pergi begitu saja. Atau untuk mendapatkan lokasi produksi dengan upah buruh lebih murah, mudah dikendalikan dan tidak terorganisir. Modal bisa lebih leluasa untuk menemukan lokasi produksi di mana posisi tawarnya dalam pasar kerja jauh lebih kuat.

Konsolidasi negara dan modal melalui rezim kawasan industri manufaktur padat karya hanya meletakkan buruh sebagai pihak ketiga (yang bisa dipasok dengan mudah dan murah) untuk tujuan mendapatkan bagian dari proses akumulasi dalam peta rantai produksi global. Sementara penajaman kompetisi dalam pasar kerja yang semakin lentur, membuat buruh selalu berada dalam posisi nyaris tanpa nilai tawar di hadapan pengusaha.

** Tulisan ini diringkas dan dikembangkan dari tulisan yang berjudul "Ethnografi Hak Asasi Manusia. Buruh Perempuan di Kawasan Berikat Nusantara Cakung" (2015) yang ditulis oleh Abu Mufakhir, Alfian AlAyubi, Y. Wasi Gede P, dan Rini Kusnadi. Hal-hal yang dikembangkan terutama terkait gerak modal. Untuk mendapatkan versi lengkap tulisan tersebut dapat menghubungi: perburuhan.sedane@gmail.com*

Daftar Bacaan

Chang, D. (2009) "Informalising Labour in Asia's Global Factory" dalam *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 2, May 2009, hal. 161–179.

Munck, R. (1999) "Labour Dilemmas and Labour Futures," dalam R. Munck and P. Waterman (eds), *Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order*, Basingstoke: Macmillan, hal. 3-23

[1]Wawancara HLM, 11 Mei 2015.

[2] Media Industri, No 3, Tahun 2013, hal 22, diterbitkan oleh Kementerian Perindustrian, Republik Indonesia.

[3] Menurut Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1986, Kawasan Berikat merupakan suatu kawasan dengan batas-batas tertentu di wilayah pabean Indonesia, yang bertujuan melancarkan arus barang ekspor. Seluruh kegiatan kepabeanan dan bahan baku impor yang ditujukan untuk memproduksi komoditas ekspor di kawasan tersebut, mendapatkan fasilitas bebas bea masuk, cukai dan/atau pungutan negara lainnya.

[4] Perbandingan Bonded Zone Indonesia dengan China, PKPN, Kemenkeu, 2013, p.5. Retrieved from http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/2013_kajian_pkpn_Kajian%20Bonded%20Zone.pdf

[5] Perbandingan Bonded Zone Indonesia dengan China, PKPN, Kemenkeu, 2013, ibid., hal.10

[6] KBN didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 1986 tentang Kawasan Berikat dan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 1986 tentang Pembentukan PT Kawasan Berikat Nusantara.

[7] http://www.kbn.co.id/?page_id=1129#

[8]

<http://industri.bisnis.com/read/20140521/257/229724/tni-kerjasama-dengan-kbn-untuk-pengamanan>

[9] Kerjasama melalui MoU tersebut sebenarnya melanggar Undang-undang TNI No. 34 tahun 2004 Pasal 7 ayat (3) yang menyebutkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yakni jenis-jenis operasi militer selain perang (M00TW) dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Artinya, apabila kerjasama tersebut diklasifikasi sebagai bagian dari operasi militer selain perang maka

seharusnya bukan melalui MoU tetapi Peraturan Pemerintah sebagai peraturan turunan dari Undang-undang dan operasionalisasi prosedurnya dikuatkan melalui Keputusan Presiden.

[10]

<http://poskotanews.com/2014/05/22/tni-dan-pt-kbn-tandatangani-perjanjian-kerjasama/>

dan

<http://poskotanews.com/2014/01/30/panglima-tni-tandatangani-mo-u-dengan-pt-kbn/>

Baca juga pernyataan Dirut Utama PT KBN, H. M. Sattar Kaba, di <http://industri.bisnis.com/read/20140521/257/229724/tni-kerja-sama-dengan-kbn-untuk-pengamanan>

[11] Ibid.

[12] Pada akhir tahun 2011 sebenarnya juga terjadi upaya pemogokan kawasan, hanya saja tidak berhasil melumpuhkan aktivitas produksi di dalam KBN Cakung, karena sebagian buruh memilih untuk tetap bekerja

[13] Wawancara, 25 Juli 2015. Status 'obyek vital nasional' merupakan bagian dari jenis-jenis operasi militer selain perang (MOUTW) yang diatur dalam pasal 7 ayat (2) UU No. 34 tahun 2004. Mengingat bahwa MoU tersebut ilegal maka pemberitahuan MoU oleh KOGA kepada perusahaan-perusahaan tersebut juga dapat dikatakan ilegal.

[14] Sumber : http://www.kbn.co.id/?page_id=2502&lang=en