

Studi Deskriptif Tentang Pengembangan Model Formulasi Kebijakan Penetapan Upah Minimum Kabupaten Jombang

Ike Kesuma Dewi

Magister Kebijakan Publik, Departemen Administrasi, FISIP UNAIR.

Abstract

One of the government's policies relating to the protection of labor's wage policy. Three stakeholders in this issue is the Government, employers and workers. The results showed that Jombang is a growing industrial area with most of the companies inside is a labor-intensive industry. Values obtained from the KHL, Depekab (Dewan Pengupahan Kabupaten-Wage Council) Jombang will bring it to the Depekab meeting to get a deal how the proposed value becomes the Minimum Wage Policy to a proposed recommendation Regent Jombang Minimum wage district policy. In these meetings occurred bargaining of the proposed scale for each party between employers and workers have different interests. From the data results obtained minimum wage policy formulation uses models Rationalisme Jombang district. This model put the idea that public policy as a means of maximum social gain as government policy makers who provide optimum benefits for the community. Among the policy options that have been offered, which has been through the process of assessing and calculating the impact of which will be chosen to be decided. The result is the Minimum wage district policy value which will be set by the Governor.

Keywords: minimum wages, wage policy formulation, and model of policy formulation

Pendahuluan

Salah satu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja adalah kebijakan pengupahan. Hingga saat ini kebijakan upah minimum merupakan satu-satunya kebijakan pemerintah Indonesia yang secara langsung dan eksplisit dikaitkan dengan upah buruh. (Edy Priono, 2002)

Dalam situasi ketenagakerjaan yang sifat dan dinamikanya semakin kompleks, upah masih tetap menjadi persoalan utama di negara berkembang seperti Indonesia. Jika membahas mengenai upah tidak bisa lepas dari buruh, pengusaha dan pemerintah dimana mereka mempunyai hubungan yang saling berkaitan dalam hubungan industrial. Mereka mempunyai kepentingan yang sama atas kelangsungan perusahaan. Pihak pengusaha mempunyai kepentingan atas kelangsungan perusahaan, karena tanggung jawabnya sebagai pimpinan dan orientasi memperoleh keuntungan sesuai dengan modal yang ditanamkan. Buruh mempunyai kepentingan atas perusahaan sebagai sumber penghasilan dan penghidupan. Sementara pemerintah juga mempunyai kepentingan atas kelangsungan perusahaan berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi baik pada skala daerah maupun nasional.

Melihat fenomena seperti ini dapat disimpulkan bahwa Pengupahan merupakan sisi yang paling rawan di dalam hubungan industrial. Hal tersebut bisa terlihat dalam penetapan tingkat upah, pihak-pihak sebagai pelaku pemberi pekerjaan dan penerima pekerjaan mempunyai pandangan yang berbeda yang sering memicu perselisihan diantara pekerja dan pengusaha. Di satu sisi upah merupakan hak bagi pekerja/buruh sebagai imbalan atas jasa dan/atau tenaga yang diberikan, di lain pihak pengusaha melihat upah sebagai biaya. Sehingga untuk mencapai kesepakatan dalam penentuan tingkat upah yang diharapkan maka peran dan intervensi pemerintah perlu dilibatkan.

Untuk itu, pemerintah membuat formulasi kebijakan mengenai penetapan upah minimum sebagai upaya melindungi para pekerja/buruh sehingga upah yang diterimanya dapat menjamin kesejahteraan bagi dirinya maupun keluarganya dan para pekerja/buruh tidak diperlakukan semena-mena oleh pengusaha.

Jika mengingat peristiwa penetapan upah minimum tahun 2013 secara nasional, dikejutkan dengan penetapan kenaikan upah yang sangat signifikan di sejumlah wilayah. Kenaikan upah minimum ini terutama

didominasi oleh kenaikan di beberapa provinsi basis industri seperti Jakarta, Kepulauan Riau dan Kalimantan Timur.

Permasalahan pengupahan yang sama juga terjadi di Jawa Timur khususnya di Kabupaten Jombang, yang Upah Minimum Kabupatennya mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Kenaikan UMK Jombang berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Sosial Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kabupaten Jombang dari tahun 2009 sampai dengan 2013, dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Kenaikan UMK Kabupaten Jombang Tahun 2009 – 2013

Tahun	2011	2012	2013
UMK	866.500	978.200	1.200.000
% kenaikan UMK	9,7%	12,9%	22,7%

Sumber : Dinas Sosial Tenaga kerja Dan Transmigrasi Kabupaten Jombang, 2013

Demikian juga bila dibandingkan dari nilai KHL, Upah Minimum Kabupaten Jombang tahun 2013 melebihi angka KHL berdasarkan hasil survey KHL yang dilakukan oleh Dewan Pengupahan Kabupaten Jombang.

UMK Kabupaten Jombang Tahun 2009 – 2013 berdasarkan nilai KHL

UMK	2011	2012	2013
KHL	866.500	978.200	1.200.000
% UMK dari nilai KHL	96%	98%	109,7%

Sumber : Dinas Sosial Tenaga kerja Dan Transmigrasi Kabupaten Jombang, 2013

Dengan adanya keputusan ini banyak sekali terjadi pro dan kontra yang umumnya terjadi diantara pihak pengusaha dan pihak pekerja dan tidak menutup kemungkinan pemerintah daerah sebagai penentu kebijakan. Dimana dalam penentuan kebijakan upah minimum kabupaten (UMK) pastilah terjadi konflik kepentingan dari pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*).

Di Kabupaten Jombang Dalam kurun waktu tahun 2013 saja terjadi sebelas kali kasus unjuk rasa dan mogok kerja dikarenakan beberapa tuntutan dari pihak pekerja/buruh terhadap pengusahanya. Tuntutan itu berupa penghapusan upah murah, segera diberlakukan upah minimum sektoral di kabupaten jombang, pemberlakuan skala upah, dan tuntutan-tuntutan lain mengenai kesejahteraan para buruh.

Unjuk rasa yang terus berulang setiap tahunnya menunjukkan ada persoalan serius dalam isu upah. Jika dilihat dari sisi pemberian kewenangan, penetapan upah minimum kepada Kepala Daerah dengan berdasar pada usulan Dewan Pengupahan dan mempertimbangkan kondisi wilayah dan lain-lain menimbulkan celah bagi pihak-pihak untuk melakukan lobi dan upaya pemaksaan kehendak untuk kepentingan masing-masing dalam hal ini antara pihak-pihak yang terkait (*stakeholder*) memiliki motivasi dan tujuan yang berbeda. Pengusaha bertujuan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Di samping itu, pekerja/buruh berusaha memperoleh hak yang sesuai demi kesejahteraan.

Berdasarkan uraian tersebut penulis tertarik untuk lebih mengetahui dan memahami mengenai model formulasi kebijakan dalam penetapan upah minimum di Kabupaten Jombang yang lebih efektif dibandingkan model yang selama ini ada. Masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana gambaran proses penetapan Upah Minimum Kabupaten Jombang serta model apakah yang bisa dikembangkan untuk mendukung proses penetapan UMK Jombang yang lebih efektif. Sedangkan tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan proses penetapan UMK di Kabupaten Jombang dan mengembangkan model baru dalam formulasi kebijakan penetapan Upah Minimum Kabupaten Jombang

Kebijakan (*policy*) merupakan sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). James E. Anderson memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan

tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu (Anderson, 1984:3). Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu. James E. Anderson secara lebih jelas menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Carl I. Friedrich (1963:79) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengawasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Mengacu pada penjelasan mengenai kebijakan publik di atas dapat disimpulkan bahwa penetapan upah minimum yang dilakukan oleh Gubernur berdasarkan usulan dari Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota merupakan sebuah kebijakan publik mengingat penetapan upah minimum dimaksudkan sebagai jaring pengaman agar tingkat upah yang diterima buruh/pekerja tidak jauh di bawah kebutuhan hidup minimum akibat penawaran tenaga kerja yang jauh melebihi permintaan tenaga kerja di pasar kerja. Kebijakan penetapan upah minimum yang diambil oleh pemerintah ini tidak berarti mudah untuk dilakukan namun banyak sekali hambatan-hambatan maupun konsekuensi yang di hadapi oleh pemerintah maupun masyarakat luas khususnya buruh/pekerja.

Perumusan atau formulasi kebijakan dapat dipandang sebagai kegiatan yang di kemudian hari kelak akan menentukan masa depan suatu kehidupan publik, apakah menjadi lebih baik atau sebaliknya. Karenanya Nugroho (2008: 505) menyatakan bahwa formulasi kebijakan publik merupakan inti dari kebijakan publik.

Irfan Islamy (1988), berpendapat bahwa perumusan usulan kebijakan yang baik dan

komprehensif akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan para analis kebijakan dalam merumuskan masalah kebijakan (*problem structuring*) itu sendiri. Untuk membuat perumusan kebijakan yang komprehensif ada beberapa langkah yang harus dilakukan oleh para analis kebijakan, yaitu: mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternative yang tersedia, serta merumuskan dan memutuskan alternative kebijakan yang *visible* untuk dilaksanakan.

Perumusan kebijakan dalam praktiknya sering tercampur dengan tahap keputusan kebijakan dalam proses kebijakan. Sejatinya perumusan kebijakan berhubungan dengan didapatkannya persetujuan dari alternative kebijakan yang dipilih; sedangkan keputusan kebijakan adalah mekanisme dalam memutuskan/ menyetujui alternative kebijakan terbaik yang merupakan hasil dari proses yang berlangsung dalam formulasi kebijakan publik.

Keputusan kebijakan termasuk tindakan yang dilakukan oleh beberapa orang pejabat atau sebuah badan untuk menyetujui/ memutuskan, merubah, atau menolak alternative kebijakan yang dipilih. Dalam system demokrasi tugas membuat keputusan kebijakan adalah berupaya untuk menyuarakan kepentingan rakyat banyak. Begitu pula dalam membuat keputusan kebijakan mengenai penetapan upah minimum kabupaten diharapkan dapat menyuarakan kepentingan para buruh/pekerja dalam memperoleh haknya yaitu upah yang layak untuk kehidupannya.

Proses pembuatan keputusan kebijakan menurut Agustino, 2012 dapat dipelajari sebagai suatu proses individual atau kolektif. Proses pembuatan keputusan individual focus-nya terletak pada kriteria yang digunakan individu dalam menentukan pilihan. Kriteria tersebut diantaranya:

1. Nilai, tidak dapat dipungkiri bahwa beberapa nilai (sosial, religius, politik, organisasi, dan lainnya) akan sangat mempengaruhi pilihan individu dalam membuat keputusan kebijakan.
2. Afiliasi pada partai politik,

3. Kepentingan para pemilih (konstituen), bagaimanapun juga pemberi suara memegang kekuasaan pokok dalam proses formulasi kebijakan publik.
4. Pendapat publik, pembuat kebijakan sangat dapat dipengaruhi oleh pendapat publik dalam hal kegiatan yang menyangkut kebijakan publik.
5. Perbedaan, pembuatan keputusan hendaknya tidak berdasarkan analisisnya sendiri saja melainkan dengan melihat pendapat lain yang dimungkinkan lebih rasional.

Berbeda dengan kriteria di atas yang dapat mempengaruhi pilihan kebijakan yang bersifat individual berikut ini kriteria-kriteria yang mempengaruhi pilihan kebijakan yang bersifat kolektif, yaitu:

1. Tawar-menawar (*bergaining*), merupakan proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk mengatur paling sedikit sebagian dari tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat dirumuskan rangkaian kegiatan yang dapat diterima bersama tetapi tidak perlu ideal bagi pengikutnya.
2. Persuasi, suatu usaha untuk meyakinkan orang lain mengenai kebenaran atau nilai yang dimiliki oleh seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri.
3. Perintah (*command*), dimana posisi yang superior berupaya mempunyai kemampuan untuk membuat keputusan yang mengikat semua elemen dalam batas kekuasaannya.

Dikarenakan Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Model – Model Formulasi Kebijakan Publik menurut Thomas R. Dye (dalam Nugroho, 2008:360) dibagi dalam tiga belas model formulasi sebagai berikut:

1. Model Kelembagaan (*Institutional*)

Formulasi kebijakan model kelembagaan bisa diartikan secara sederhana bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apapun yang dibuat dan dipilih oleh pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Dengan demikian, model ini yang paling sempit dan sederhana di dalam formulasi kebijakan public.

2. Model Proses (*Process*)

Model ini beranggapan bahwa politik merupakan sebuah *aktifitas* sehingga mempunyai *proses*. Oleh karenanya kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan. Model ini menjabarkan bagaimana kebijakan harus dibuat atau *seharusnya* dibuat, namun kurang memberikan kepada substansi seperti apa yang harus ada.

3. Model Kelompok (*Group*)

Pengambilan kebijakan dengan model teori kelompok mengasumsikan bahwa kebijakan sebagai *titik keseimbangan (equilibrium)*. Yang intinya adalah interaksi yang ada dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Di sini individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutannya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Disini peran politik adalah untuk *memenejemi konflik* yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan melalui :

- a. Merumuskan *aturan main* antar kelompok kepentingan;
- b. Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan;
- c. Memungkinkan terbentuknya kompromi di dalam kebijakan publik yang akan dibuat;
- d. Memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

4. Model Elit (*Elite*)

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang berpedoman pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti ter-

dapat dua kelompok yaitu pemegang kekuasaan atau *elit* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau *massa*. Teori ini berkembang dengan kenyataan bahwa sedemokratis apapun selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

5. Model Rasional (*Rational*)

Model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum sosial gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Sehingga model ini adalah model yang paling banyak diikuti dalam praktek formulasi kebijakan publik di seluruh dunia. Model rasional mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitas-nya. Rasionalitas yang diambil merupakan perbandingan antara pengorbanan dengan hasil yang dicapai. Dapat dikatakan model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan :

1. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya;
2. Menemukan pilihan-pilihan;
3. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan;
4. Menilai nilai rasio sosial yang dikorbankan;
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efektif.

6. Model Inkrementalis (*Incremental*)

Model inkrementalis pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya. Sehingga timbul kekhawatiran akibat dampak yang tidak diinginkan karena adanya kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya

hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya harus dipertahankan dan untuk menghindari konflik.

7. Model Teori Permainan (*Game Theory*)

Model ini biasanya dianggap sebagai model *konspiratif*. Sesungguhnya teori permainan sudah mulai mengemuka sejak berbagai pendekatan yang sangat rasional tidak dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul yang sulit diterangkan dengan fakta-fakta yang tersedia karena sebagian besar dari fakta masih belum terungkap. Gagasan pokok dari kebijakan dalam model ini adalah formulasi kebijakan berada di dalam situasi kompetisi yang intensif, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak *independen* ke *dependen* melakukan situasi pilihan yang sama-sama *bebas* atau *independen*. Sama seperti sebuah permainan catur setiap langkah akan bertemu dengan kombinasi langkah lanjut dan langkah balasan yang masing-masing relatif bebas.

8. Model Pilihan Publik (*Public Choice*)

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of publik choice*) yang mengandalkan bahwa setiap manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah *buyer meet seller, supply meet demand*.

9. Model Sistem (*System*)

Pendekatan ini pertama kali oleh David Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relative stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen yaitu : input, proses dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan- tindakan

yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. Jadi formulasi kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik).

10. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Pencetusnya adalah pakar sosiologi organisasi Amitai Etzioni pada tahun 1967. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera. Kamera dengan *wide angle* untuk melihat keseluruhan dan kamera dengan *zoom* untuk melihat detailnya.

11. Model Sistem (*System*)

Pendekatan ini pertama kali oleh David Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relative stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen yaitu : input, proses dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

Pengertian Upah Minimum

Upah Minimum adalah suatu standar minimum yang digunakan oleh para pengusaha atau pelaku industri untuk memberikan upah

kepada pekerja di dalam lingkungan usaha atau kerjanya. Walaupun upah minimum telah banyak yang berminat untuk mempelajari, namun masih banyak yang tidak memahami secara proporsional, termasuk para buruh serta pengusaha sebagai pihak yang terkait langsung dengan upah minimum.

Dari beberapa pengertian serta definisi terkait upah minimum dapat disimpulkan bahwa upah minimum merupakan upah bulanan terendah yang diterima sebagai hak buruh/pekerja yang dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan dari pengusaha atau pemberi kerja yang besarnya ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan

Kebijakan Pengupahan

Pengusaha, buruh/pekerja dan pemerintah saling berkaitan satu sama lain dalam hubungan industrial. Kebijakan upah minimum yang diambil oleh pemerintah Indonesia pada akhir tahun 80-an menandai dimulainya campur tangan pemerintah dalam menentukan tingkat upah. Dasar pemikiran penetapan upah minimum ini adalah bahwa upah minimum merupakan langkah menuju dicapainya penghasilan yang layak untuk mencapai kesejahteraan pekerja dengan memperhatikan aspek produktivitas dan kemajuan perusahaan. Selain berdasarkan pertimbangan tersebut sesuai Peraturan Menteri Tenaga Kerja No.1 Tahun 1999 bahwa penetapan upah minimum juga didasarkan pada kebutuhan hidup minimum, indeks harga konsumen, kemampuan, perkembangan dan kelangsungan perusahaan, tingkat upah yang berlaku, keadaan pasar tenaga kerja, pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan perkapita. (Penelitian, Indrasari Tjahyaningsih dan Rina Herawati : Menuju Upah Layak).

Kebijakan upah di Indonesia merujuk pada standar kelayakan hidup bagi para pekerja. Selama lebih dari 40 tahun sejak upah minimum pertama kali di berlakukan, Indonesia telah 3 kali menggantikan standar kebutuhan hidup sebagai dasar penetapan upah minimum. Komponen kebutuhan hidup tersebut meliputi;

kebutuhan fisik minimum (KFM) yang berlaku Tahun 1969 – 1995; Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) yang berlaku Tahun 1996 – 2005 dan kemudian Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang berlaku Tahun 2006 - hingga sekarang ini.

Sejalan dengan perkembangan waktu dan desakan yang kuat dari Serikat Buruh/Serikat Pekerja (SB/SP) menuntut perbaikan upah minimum, pemerintah kemudian merevisi komponen KHL yang ada dengan meluncurkan Permenakertrans No.13 Tahun 2012 tentang Komponen Dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak. Dalam regulasi ini komponen KHL terdiri dari 7 kelompok kebutuhan dan 60 komponen.

Mekanisme Penetapan Upah

Mekanisme penetapan upah ada 4 macam, diantaranya:

- a. Upah Minimum
- b. Kesepakatan Upah (Perundingan Upah)
- c. Struktur Skala Upah
- d. Peninjauan Upah Secara Berkala

Metode

Berdasarkan analisis data, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk mengungkapkan peristiwa-peristiwa riil yang terjadi di lapangan, juga dapat mengungkapkan nilai-nilai yang tersembunyi (*hidden value*), yakni nilai yang belum terungkap dibalik proses perumusan kebijakan penetapan upah minimum. Adapun pengertian dari pendekatan kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (Moleong, 2008:06) sebagai penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, dan tindakan.

Hasil dan Pembahasan

Dalam penetapan upah minimum, institusi yang paling berperan adalah Dewan

Pengupahan yang berfungsi merumuskan besaran upah minimum yang menjadi dasar penetapan upah minimum oleh Kepala Daerah. Dewan Pengupahan Kabupaten Jombang dibentuk oleh Bupati Jombang merupakan lembaga nonstructural yang bersifat tripartit. Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Jombang Nomor 188.4.45/ 205A/ 415.10.10/2012. Dewan Pengupahan Kabupaten Jombang mempunyai masa jabatan 3 (tiga) tahun serta mempunyai tugas untuk :

- a) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati mengenai :
 1. Pengusulan Upah Minimum Kabupaten dan/atau Upah Minimum Sektoral Kabupaten;
 2. Penerapan system pengupahan di Tingkat Kabupaten;
- b) Menyiapkan bahan perumusan pengembangan system pengupahan nasional.
- c) Membentuk sekretariat Dewan Pengupahan untuk membantu pelaksanaan tugas Dewan Pengawas.
- d) Bertanggung jawab dan melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Bupati Jombang.

Keanggotaan Dewan Pengupahan Kabupaten terdiri dari unsur Pemerintah, Organisasi Pengusaha, Serikat Pekerja/Serikat Buruh, Perguruan Tinggi dan Pakar. Dewan ini terdiri atas tripartit dengan model keterwakilan berimbang yakni dari unsur Pemerintah, Organisasi Pengusaha, dan Serikat Pekerja/Serikat Buruh dengan komposisi perbandingan 12:6:6.

Situasi dan Kondisi Pengupahan di Jombang

Perusahaan yang ada di Kabupaten Jombang sebagian besar merupakan industri Padat Karya, yang bergerak dalam bidang industri pelintangan rokok, industri sepatu, pengolahan kayu dan industri mainan anak. Selain masalah tenaga kerja yang berlebih, masalah yang terkait dengan pengupahan juga menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah kabupaten Jombang yang selama ini belum terselesaikan.

Mengingat Kabupaten Jombang merupakan daerah kawasan industri berkembang yang di dalamnya banyak industri-industri padat karya yang masuk dalam kategori perusahaan menengah/sedang hingga kategori kaperusahaan kecil termasuk didalamnya pertokoan yang dalam pelaksanaan Upah Minimum (UMK) belum dapat melaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Perumusan Kebijakan Pengupahan di Jombang

Kebijakan pengupahan merupakan persoalan publik yang harus diselesaikan karena didalamnya terdapat konflik kepentingan antara buruh dan pengusaha. Dari pihak buruh menginginkan nominal yang ditetapkan tinggi dengan alasan untuk kesejahteraan hidupnya sementara para pengusaha menginginkan yang sebaliknya. Jika Upah yang terlalu besar juga akan memberatkan pengusaha dan perusahaan. Dimana logika ekonomi dari perusahaan adalah menekan pengeluaran seminimal mungkin berimbas pada upah rendah menjadi keinginan para pengusaha. Agar persoalan ini dapat terselesaikan dengan baik maka pemerintah membentuk lembaga non-struktural untuk menyelesaikan konflik kepentingan antara buruh dan pengusaha. Melalui badan inilah kedua belah pihak melakukan pembicaraan untuk mencari titik temu. Saran dan usulan yang diberikan oleh Dewan Pengupahan inilah nantinya akan ditetapkan menjadi kebijakan. Untuk formulasi kebijakan pengupahan di kabupaten maka yang berhak memberikan saran dan usulan adalah Dewan Pengupahan Kabupaten (Depakab). Hal tersebut juga dilaksanakan di Kabupaten Jombang.

Pengusulan Upah minimum Kabupaten Jombang juga tidak serta merta akan tetapi mengacu pada pedoman yang telah ditetapkan yaitu Permenakertrans Nomor 13 Tahun 2012 tentang Komponen dan Pelak-sanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup layak dengan teknis di bentuk Tim survey KHL yang anggotanya dari 3 (tiga) unsur di Depekab untuk melakukan survey terhadap semua komponen KHL di beberapa pasar yang dianggap mewakili wilayah kabupaten.

Menurut hasil wawancara dalam perumusan upah minimum kabupaten Jombang tidak terlepas dari koridor hukum yang ada, yaitu UU ketenagakerjaan yang berlaku, instruksi Presiden maupun Surat Edaran dari Gubernur. Untuk perhitungan nilai KHL terlebih dahulu diawali dengan dilakukannya survey KHL di pasar-pasar yang ditunjuk dan disepakati oleh Dewan Pengupahan Kabupaten Jombang. Dalam Perumusan Kebijakan Penetapan Upah Minimum Kabupaten Jombang tahun 2013 didahului adanya Surat Edaran dari Gubernur Jawa Timur yang menyebutkan bahwa survey KHL paling sedikit dilaksanakan minimal 2 (dua) kali dalam setahun sebelum perhitungan nilai KHL. Dalam Surat Edaran tersebut menghimbau untuk tiap daerah melakukan survey pada minggu ke empat di bulan September dan Minggu ke dua di bulan Oktober. Dimana pasar yang disepakati oleh Depekab Jombang adalah Pasar legi Jombang, Pasar Ploso dan Pasar Mojoagung. Item apa yang disurvey sudah sesuai ketentuan yaitu sesuai Permenaker No. Per-13/MEN/2012 yang di dalamnya ada 60 item termasuk pangan, sandang dan papan. Karena dari dua kali hasil survey didapat nilai yang berbeda maka diambil nilai rata-ratanya. Dari nilai rata-rata tersebut dikalikan dengan inflasi tahun berjalan, serta dikalikan dengan nilai pertumbuhan ekonomi daerah Jombang dalam hal ini memakai PDRB. Dari hasil tersebut diperoleh angka yang nantinya direkomen-dasikan ke Bapak Bupati Jombang sebagai Angka Rekomendasi besaran UMK untuk nantinya Bupati mengambil kebijakan nilai berapa yang akan di rekomendasikan ke propinsi guna di tetapkan oleh Gubernur Jawa Timur.

Proses Penetapan Upah Minimum Di Jombang

Peraturan pelaksana terkait upah minimum diatur dalam Permenakertrans No. 01 Tahun 1999 tentang Upah minimum Juncto Kepmenakertrans No. 226/MEN/2000 tentang perubahan beberapa pasal dalam Permenakertrans No 01 tahun 1999. Dalam peraturan ini, upah Minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok termasuk tunjan-

gan tetap, berlaku bagi pekerja yang mempunyai masa kerja kurang dari 1(satu) tahun.

Penetapan upah minimum dilakukan di tingkat propinsi atau di tingkat kabupaten/kotamadya, dimana Gubernur menetapkan besaran upah minimum propinsi (UMP) atau upah minimum Kabupaten/Kotamadya (UMK), berdasarkan usulan dari Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah (sekarang Dewan Pengupahan Provinsi atau Kab/Kota) dengan mempertimbangkan; kebutuhan hidup pekerja, indeks harga konsumen, pertumbuhan ekonomi, kondisi pasar kerja dsbnya.

Usulan besaran upah minimum yang disampaikan oleh dewan pengupahan merupakan hasil survey kebutuhan hidup seorang pekerja lajang yang diatur tersendiri dalam peraturan menteri tenaga kerja tentang Komponen kebutuhan hidup pekerja lajang. Dalam ketentuan yang terbaru kebutuhan hidup seorang pekerja lajang diatur dalam *permenakertrans No, 13 Tahun 2012* tentang komponen dan pentahapan kebutuhan hidup layak. Dalam peraturan ini, pemerintah menetapkan 7 Kelompok dan 60 komponen kebutuhan bagi buruh/ pekerja lajang yang menjadi dasar dalam melakukan survey harga dan menentukan besaran nilai upah minimum.

Proses perumusan penetapan upah minimum di kabupaten jombang sudah sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam undang-undang maupun peraturang yang berlaku, dimana proses perumusan penetapan UMK terlebih dahulu dilakukan survey KHL. Komponen dari KHL ini sudah menggunakan aturan yang terbaru yaitu *Permenakertrans No. 13 Tahun 2012* tentang Komponen dan penetapan KHL, dimana komponen-komponen KHL yang digunakan sudah menggunakan 60 item kebutuhan bagi pekerja lajang.

Sesuai Keputusan Presiden Republik Indone-sia Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan, survey KHL Jombang dilakukan oleh Dewan Peng-upahan Kabupaten Jombang yang dibentuk oleh Bupati Jombang dengan model keterwakilan (1 : 1 : 2) antara unsure dari pekerja yaitu diwakili oleh Serikat Pekerja/ Buruh, unsur dari pengusaha yang diwakilkan oleh pengurus Apindo Jombang dan unsur dari pemerintah. Selain melakukan sur-

vey KHL, Dewan Pengupahan Kabupaten Jombang ini bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati dalam rangka pengusulan Upah Minimum Kabupaten, Penerapan Sistem Peng-upahan serta menyiapkan bahan perumusan pengembangan sistem pengupahan.

Dari hasil pembahasan Depekab Jombang usulan UMK jombang 2 (dua) tahun terakhir mulai tahun 2012 dan tahun 2013 nilainya sudah diatas nilai KHL namun masih ada pihak pekerja/buruh yang melakukan demo ataupun unjuk rasa karena merasa aspirasinya tidak terwakilkan yang dipicu oleh perbedaan hasil survey KHL antara Dewan pengupahan Jombang dengan salah satu LSM buruh serta adanya tuntutan untuk KHL bukan lagi dihitung berdasarkan kebutuhan pekerja lajang melainkan bisa dibedakan perhitungannya antara buruh lajang dan berkeluarga.

Lain halnya dengan pendapat dari unsur pengusaha, bahwa kebijakan penetapan UMK Jombang yang tinggi di atas nilai KHL tersebut sebenarnya sangat memberatkan pihak pengusaha terlebih pengusaha dengan kategori perusahaan menengah ke bawah ataupun perusahaan-perusahaan marginal dan *home industry*. Kebijakan yang hanya memberatkan salah satu pihak dengan alasan politis tertentu tidak akan bisa dimplementasikan dengan baik dan efektif serta manfaatnya tidak akan bisa dirasakan oleh semua pihak baik dari unsur buruh/pekerja dan unsur pengusaha sendiri.

Melihat gejala setiap tahun yang terjadi pada waktu perumusan penetapan upah, maka seyogyanya untuk menghindari permasalahan tersebut pemangku kepentingan/pengambil kebijakan tersebut, khususnya pemerintah pusat dapat mencari formulasi yang lain dalam perumusan penetapan Upah Minimum Kabupaten/ Kota.

Model Pengembangan Formulasi Perumusan Kebijakan Penetapan Upah Minimum di Kabupaten Jombang

Dari teori yang ada mengenai model perumusan kebijakan publik yang telah dipelajari sebelumnya, Salah satu model yang digunakan dalam perumusan kebijakan upah minimum

kabupaten Jombang adalah model teori Rasionalisme. Namun jika dilihat lebih jauh lagi mengenai perumusan kebijakan UMK yang merupakan hasil kompromi dari beberapa kelompok kepentingan dalam hal ini adanya unsur Tripartit (pengusaha, pekerja dan pemerintah) maka perumusan kebijakan penetapan upah minimum juga bisa ditambahkan dengan model teori kelompok.

Dalam teori kelompok para individu yang memiliki kepentingan mengikat diri secara formal maupun informal sebagai wakil dari kepentingan para pemilik modal. Kepentingan buruh lebih berorientasi pada upaya untuk mendapatkan upah yang tinggi, sedangkan para pemilik modal berkepentingan untuk mendapatkan tenaga kerja yang dapat dibayar rendah demi mendapatkan profit. Disisi lain pemerintah dalam suatu kelompok demi melancarkan tuntutan-tuntutan terhadap pemerintah. Kelompok ini lah yang akan menjadi kekuatan dan jembatan penting antara individu dengan pemerintah.

Dalam konteks penetapan upah minimum kelompok-kelompok kepentingan yang terlibat antara lain serikat pekerja (seperti Serikat Pekerja Seluruh Indonesia), Apindo (Asosiasi Pengusaha Indonesia), dan Pemerintah. Serikat pekerja sebagai pihak yang notebene sebagai pihak yang mewakili kepentingan buruh, dan kemudian Apindo juga memiliki kepentingan-kepentingan baik kepentingan yang manifest maupun laten.

Tahapan selanjutnya adalah mencari ekuilibrium dari masing-masing kepentingan. Dalam bukunya Nugroho (2008: 364), tahapan dalam *memenejemeni* kepentingan-kepentingan tersebut yaitu dengan :

1. Memapankan aturan main yang berlaku bagi perjuangan kelompok;
2. Mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan;
3. Membentuk kompromi dalam bentuk kebijakan; serta
4. Memperkuat kompromi-kompromi tersebut

Melakukan kompromi untuk menyeimbangkan kepentingan. Dalam menyusun kompromi tersebut tentunya masing-masing pihak

akan menggunakan kekuatan pengaruhnya masing-masing. Adapun ada beberapa hal yang mempengaruhi kekuatan pengaruh dari kelompok-kelompok kepentingan menurut Etjung Widiarto, 2013 dalam tulisannya menyebutkan antara lain :

- a) Jumlah pengikut, anggota, atau massa dari organisasi
- b) Kekayaan yang dimiliki oleh organisasi
- c) Kepemimpinan organisasi
- d) Akses ke pembuat keputusan

Semakin besar jumlah anggota organisasi, maka akan semakin kuat pengaruhnya dalam proses untuk memasukkan kepentingan-kepentingan kelompoknya dalam kebijakan. Selain itu, semakin kaya dan akses luas kepada pembuatan kebijakan, maka kepentingannya pun akan semakin mudah masuk dalam pembuatan kebijakan.

Proses perumusan kebijakan penetapan upah minimum kabupaten Jombang dengan memasukkan model kelompok ini diharapkan bisa didapatkan hasil kebijakan melalui musyawarah dengan aturan yang jelas sehingga akan didapat *win-win solution* yang tidak akan memberatkan masing-masing pihak.

Para buruh/pekerja diharapkan lebih meningkatkan sumber daya manusianya sehingga mereka mempunyai daya tawar yang lebih yang akan ampu untuk melakukan nego-nego sendiri atas aspirasi yang diusungnya kepada pihak pengusaha secara langsung.

Kesimpulan dan Saran.

- a. Dengan adanya survey Kebutuhan Hidup Layak akan diketahui berapa besarnya Upah Minimum yang seharusnya ditetapkan demi pemenuhan kebutuhan hidup para pekerja.
- b. Ada perbedaan pada proses dan hasil pada penghitungan kebutuhan hidup layak baik yang dilakukan Depekab maupun oleh pekerja/buruh adan/atau serikat pekerja/serikat buruh, yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan, pertentangan dan gejolak pada saat penentuan UMK yang akan diusulkan;

- c. Pemerintah telah menetapkan Upah Minimum Kabupaten diatas nilai KHL yang diperoleh namun pada kenyataannya penetapan Upah Minimum meskipun sudah diatas nilai KHL yang ditentukan masih menimbulkan ketidakpuasan dari pihak buruh/pekerja.
- d. Walaupun dalam penetapan Upah Minimum sudah melibatkan semua unsur yang berkepentingan dalam pelaksanaan hubungan industrial yaitu Serikat Pekerja, pengusaha, pemerintah dan juga termasuk para pakar dan akademisi yang tergabung dalam Dewan Pengupahan, namun ternyata penetapan Upah Minimum tetap tidak dapat memenuhi keinginan semua pihak.

Berdasarkan hasil penelitian ini, didapat beberapa saran praktis yang peneliti perlu sampaikan demi sempurnanya formulasi kebijakan penetapan Upah Minimum Kabupaten Jombang, antara lain :

1. Adanya penguatan dewan pengupahan daerah sangat penting mengingat perannya yang strategis dalam mengatasi permasalahan perburuhan khususnya masalah pengupahan.
2. Membangun kerjasama yang baik dengan pihak pengusaha dan pekerja/ buruh dan/ atau serikat pekerja/serikat buruh untuk mengatasi permasalahan perburuhan dan pengupahan dalam rangka terciptanya hubungan industrial yang harmonis, dinamis dan berkeadilan.
3. Keanggotaan dewan pengupahan yang terlibat dalam pembahasan upah minimum, agar lebih memperhatikan keterwakilan keanggotaan unsur pemerintah, serikat pekerja dan pengusaha. Baginya para perwakilan itu merepresentasikan serikat pekerja dan asosiasi pengusaha setempat.
4. Diperlukan adanya rasa saling menghargai dan saling pengertian serta perilaku jujur antara pengusaha dengan pekerja/buruh. Jadi ketika pengusaha memang mampu memberlakukan pengupahan sesuai dengan Upah Minimum yang berlaku, pengusaha tersebut harus memberlakukannya.
5. Penegakan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan melalui peningkatan pengawasan oleh petugas fungsional pengawas ketenagakerjaan
6. Pelayanan prima terhadap segala permasalahan ketenagakerjaan yaitu tanggap, tepat dan cepat.
7. Dukungan anggaran yang cukup kepada instansi yang membidangi ketenagakerjaan

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo, 2012, *“Dasar-Dasar Kebijakan Publik”*, Bandung: CV.Afabeta
- Anderson, James E, *“Public Policy Making”*, New York : Holt, Rinehart and Wistom, 1984), Cet. Ke-3, hal.3.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. *“Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik”*.Jakarta : Rineka Cipta.
- Bungin, Burhan, 2007. *“Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, Dan Ilmu Sosial Lainnya”*, Edisi pertama, Cetakan ke-2, Jakarta: Kencana.
- Dye, Thomas R, *“Understanding Public Policy”*, (New Jersey: Person Education Inc. 2005), hal.1.
- Friedrich, Carl J, 1963, *“Man and His Government”* (New York: McGraw-Hill).
- Islamy, Irfan, 1988, *“Kebijakan Publik”*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Miles, Matthew B dan Huberman. 1992, *“Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru”* Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Moleong, Lexy J. (2007), *“Metodologi Penelitian Kualitatif”*,

