

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka segala proses pembangunan yang dilakukan di Indonesia semaksimal mungkin diarahkan menuju tercapainya kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan dan cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia adalah menciptakan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kesejahteraan adalah manifestasi dari seluruh cita-cita bangsa dan seluruh masyarakat yang ada di dalamnya. Sebuah standar yang baku didalam mencapai kesejahteraan adalah tingkat perekonomian masyarakat suatu bangsa. Tingkat perekonomian suatu masyarakat dapat dihitung dari selisih antara tingkat pendapatan masyarakat dengan biaya kebutuhan hidup rata-rata, dimana surplus yang terjadi di dalamnya merefleksikan derajat kebutuhan masyarakat.

Di negara di mana kegiatan industri sedang tumbuh seperti Indonesia konfigurasi pekerjaan banyak terdistribusikan ke dalam sektor-sektor industri yang memunculkan kelas karyawan atau buruh yang menggantungkan nasib hidup mereka pada upah yang diterima dari pihak pengusaha.

Salah satu faktor yang paling krusial yang menentukan kesejahteraan tenaga kerja adalah faktor upah. Semakin tinggi upah yang diterima pekerja, maka akan semakin besar pula kesempatan pekerja untuk menikmati kehidupan yang layak. Upah dapat dikatakan sebagai manifestasi dari roh pekerja karena dari upah itulah mereka dapat menyambung hidup. Mengingat proporsi waktu yang digunakan oleh pekerja relatif banyak, kecil kemungkinan bagi mereka untuk memperoleh penghasilan lain di luar pekerjaan pokok mereka sebagai pekerja. Maka dalam hal ini upah memainkan peranan yang vital, bahkan utama dalam menentukan tinggi rendahnya derajat kemakmuran dan kesejahteraan pekerja.

Dalam menanggapi permasalahan tentang upah, pemerintah membuat kebijakan mengenai upah minimum yang berlaku dalam setiap unit pekerjaan. Pasal 88 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa :

- Kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh meliputi :
- a. upah minimum;
 - b. upah kerja lembur;
 - c. upah tidak masuk kerja karena berhalangan;
 - d. upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain di luar pekerjaannya;
 - e. upah karena menjalankan hak waktu istirahat kerjanya;
 - f. bentuk dan cara pembayaran upah;
 - g. denda dan potongan upah;
 - h. hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah;
 - i. struktur dan skala pengupahan yang proporsional;
 - j. upah untuk pembayaran pesangon; dan
 - k. upah untuk perhitungan pajak penghasilan.

Upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (3) huruf a dapat terdiri atas :

- a. upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota;
- b. upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota.

Upah minimum diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak. Upah minimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Gubernur dengan memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Bupati/Walikota.

Upah minimum sangat krusial untuk dibakukan dalam sebuah kebijakan mengingat upah itu sendiri berdiri di atas dua kepentingan yang saling bertentangan. Di satu sisi, pengusaha berusaha menekan tingkah upah agar dapat mencapai keuntungan yang lebih besar dan disisi lain pihak pekerja berusaha memperjuangkan kenaikan upah untuk tetap dapat melangsungkan hidup mereka sesuai dengan perkembangan jaman dan perkembangan kebutuhan. Untuk itu dikeluarkanlah kebijakan mengenai upah minimum untuk mencari titik kompromi atas dua kepentingan yang berbeda tersebut.

Permasalahan upah biasanya disikapi secara berbeda oleh pengusaha maupun oleh pekerja. Pengusaha yang tidak puas terhadap UMP biasanya memboikot dengan cara penetapan upah kepada pekerja di bawah UMP. Sedangkan buruh yang tidak puas dengan UMP atau upah yang diberikan pengusaha dengan memboikot dengan cara unjuk rasa.

a. Untuk minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota;
 b. Untuk minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota.

Untuk minimum diberikan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak (pup minimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Gubernur dengan memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengusahaan Provinsi dan/atau Bupati/Walikota.

Untuk minimum sangat kritis untuk dibakukan dalam sebuah kebijakan mengenai upah ini sendiri berbeda di atas dan kebutuhan yang sangat ditentukan. Di satu sisi pengusaha berusaha menekan upah agar dapat mencapai keuntungan yang lebih besar dan diisi lain pihak bekerja berusaha mengembangkan kemampuan upah untuk tetap dapat mempertahankan hidup mereka sesuai dengan perkembangan jaman dan perkembangan kebutuhan. Untuk itu dikemukakan kebijakan mengenai upah minimum untuk mencari titik kompromi atas dua kebutuhan yang berbeda tersebut.

Pemaksimalan upah biasanya dilakukan secara berbeda oleh pengusaha maupun oleh pekerja. Pengusaha yang tidak puas terhadap UMP biasanya memboikot dengan cara penutupan upah kepada pekerja di bawah UMP. Sedangkan buruh yang tidak puas dengan UMP akan upah yang diberikan pengusaha dengan memboikot dengan cara tidak kerja.

Dari sisi buruh, setiap kebijakan UMP yang telah ditetapkan, pasti tidak memuaskan mereka karena berbagai alasan pemenuhan kebutuhan . Dari kasus demonstrasi buruh yang terjadi hampir seluruhnya menuntut masalah kenaikan upah. Sangat ironis bahwa ternyata fenomena unjuk rasa jarang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta yang notabene mempunyai tingkat upah minimum yang paling rendah dibanding propinsi lain yang mempunyai karakteristik daerah yang hampir sama.

Pada tahun 2008 Upah Minimum Propinsi (UMP) DIY ditetapkan sebesar Rp 586.000,- dan diberlakukan mulai 1 Januari 2008. Sebelum nominal nilai sebesar Rp 586.000,- di atas ditetapkan pada 12 November 2007, banyak desakan dari berbagai organisasi atau serikat pekerja supaya Dewan pengupahan memperhitungkan Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Desakan tersebut dilakukan dengan aksi unjuk rasa kelompok yaitu Aliansi Buruh Yogyakarta (ABY) serta Forum Suara Korban Bencana (FSKB - Gabungan 50 LSM Lokal) yang menyatakan prihatin terhadap nasib buruh di DIY yang belum mendapatkan perhatian signifikan dari pemerintah DIY. Sebab sebagian besar buruh di DIY adalah korban bencana, sehingga penetapan UMP 2008 Rp 586.000 sama sekali tidak berpihak kepada kondisi riil korban bencana. Penetapan besarnya UMP tersebut tidak memiliki pijakan yang cukup kuat dalam melihat realitas masyarakat. Buruh di DIY sebenarnya merupakan bagian dari korban bencana gempa bumi yang juga harus diperhatikan oleh Pemerintah Propinsi DIY. Karena itu Pemerintah Propinsi DIY harusnya bisa adil dalam mengatasi polemik seputar UMP DIY 2008, karena pasca gempa di

DIY, Pemerintah Propinsi DIY sebenarnya telah mengeluarkan kebijakan subsidi Rp 10 M untuk jaminan kredit di kalangan pengusaha guna kelangsungan usaha pasca gempa bumi sehingga, menurut Koordinator FSKB, dengan kondisi itu secara logika, mestinya tidaklah berlebihan jika Pemerintah Propinsi DIY juga peduli terhadap kaum buruh dengan menetapkan UMP sebagaimana besarnya KHL yang diusulkan kaum buruh (versi ABY) sebesar Rp 740.000 atau minimal Rp 666.000. Hal tersebut merupakan upaya terobosan yang maju oleh Pemerintah untuk tidak mengabaikan nasib buruh yang juga merupakan korban bencana gempa. Sementara disisi lain menurut Ketua Apindo DIY dinilai memberatkan kalangan pengusaha, terlebih dengan menguatnya harga minyak dunia yang akan berdampak pada peningkatan biaya produksi secara umum.¹

Besaran upah minimum ditentukan oleh lembaga tripartit dalam hal ini dewan pengupahan dimana fungsi pemerintah hanya sebagai fasilitator, sedangkan hasil akhir sepenuhnya ditentukan melalui kesepakatan antara pihak buruh melalui wakilnya dalam serikat buruh dengan pihak pengusaha melalui APINDO. Kemudian proposal UMP disahkan oleh Gubernur untuk ditetapkan menjadi kebijakan UMP yang sah dan berlaku. Sedangkan pihak yang berkepentingan di dalam proses tersebut adalah LSM, media massa, dan kalangan universitas.

Pada awalnya, buruh mengajukan draft Kebutuhan Hidup Layak beserta nominalnya, demikian juga pengusaha. Badan pusat statistik juga ikut

¹ <http://www.kr.co.id/web/detail.php?sid=140835&actmenu=>, UMPDIY ditetapkan, Rp. 586.000,-

mendukung data mengenai komponen-komponen yang akan digunakan dalam menghitung KHL. Setelah digodok bersama lalu tercapai kesepakatan akan nominal KHL. Dari hasil kesepakatan mengenai nominal KHL kemudian diperhitungkan faktor lain, yaitu nilai indek harga konsumen, laju inflasi, kondisi pasar tenaga kerja, kemampuan perusahaan, perekonomian daerah dan lain-lain. Akan tetapi, besarnya KHL sering tidak terealisasi dalam penentuan upah minimum, sehingga nilai nominal KHL tersebut pada umumnya direduksi untuk kemudian direalisasikan dalam kebijakan upah minimum. Banyak kalangan khawatir bahwa proses penentuan UMP tidak benar-benar menggunakan kalkulasi rasional yang obyektif dalam menghitung variabel-variabel tersebut, sehingga yang muncul adalah anggapan bahwa lebih banyak terjadi bargaining politik terhadap nominal UMP terlepas dari kalkulasi rasional dan obyektif terhadap variabel-variabel tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimanakah peran buruh dalam formulasi kebijakan penetapan upah minimum Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2007?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Mengetahui bagaimana peran buruh dalam proses formulasi kebijakan penetapan upah minimum propinsi DIY tahun 2007

mendiskusikan data mengenai komponen-komponen yang digunakan dalam
 perhitungan KHH. Setelah diadok bersama lalu terdapat kesepahaman akan
 nominal KHH. Dari hasil kesepahaman mengenai nominal KHH kemudian
 dipertimbangkan faktor lain. Yaitu nilai indeks harga konsumsi lain industri
 kondisi pasar tenaga kerja, kemampuan perusahaan, perekonomian daerah dan
 lain-lain. Akan tetapi, desanya KHH sering tidak teralisasi dalam perencanaan
 upah minimum, sehingga nilai nominal KHH tersebut pada umumnya dirulski
 untuk kemudian diralisasi dalam kebijakan upah minimum. Banyak
 kalangan khawatir bahwa proses penentuan UMP tidak benar-benar
 menggunakan kalkulasi rasional yang obyektif dalam menghitung variabel-
 variabel tersebut sehingga yang muncul adalah angka yang lebih banyak
 terjadi bargaining politik terhadap nominal UMP terlepas dari kalkulasi
 rasional dan obyektif terhadap variabel-variabel tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam
 penelitian ini adalah : Bagaimana cara penentuan dalam formula kebijakan
 penetapan upah minimum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2007?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Mengetahui bagaimana peran buruh dalam proses formulasi kebijakan
 penetapan upah minimum provinsi DIY tahun 2007

2. Manfaat Penelitian

- a. Menjadi bahan diskursus dan masukan bagi pihak-pihak yang menaruh perhatian pada masalah ketenagakerjaan dan perburuhan serta pengupahan.
- b. Memberi umpan balik bagi para aktor kebijakan dalam menentukan kebijakan upah minimum provinsi sehingga dapat lebih banyak mengakomodasi berbagai kepentingan di masa mendatang.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Menurut Masri Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi, proposisi saling keterkaitan, bertujuan untuk memberikan gambaran sistematis, ini dijabarkan dengan hubungan variabel yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk dapat menjelaskan fenomena tersebut.”²

Menurut Koentjoroningrat:

“Teori adalah pernyataan mengenai adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”³

² Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3S, Cet. Ke-2, hal 37.

³ Koentjoroningrat, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1997.

Dari uraian di atas maka dapat diambil pengertian bahwa teori merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara variable-variable yang diteliti dan pemecahan masalah secara teoritis.

Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa data tentang Formulasi Penetapan Kebijakan Upah Minimum Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan keputusan untuk semua orang dalam hal ini pengertian publik adalah umum. Dalam pengambilan keputusan ini melalui proses dan pemilihan alternatif-alternatif yang cukup banyak dengan menimbang segala akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut.

Menurut Carl Friedrich Kebijakan adalah:

“Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.⁴

Menurut Bill Jenkins Kebijakan adalah:

“Sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemilihan tujuan tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujudkannya.”⁵

⁴ Carl Friedrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1977, hal 3

⁵ Bill Jenkins, dalam Michael Hill, *The Policy Process, Harvester Wheatsheaf*, New York, 1993, (Diterjemahkan oleh Muhammad Zaenuri dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik).

Segala sesuatu yang menjadi keputusan pemerintah dapat dikatakan suatu kebijakan yang mempunyai tujuan awal yang mulia yaitu mensejahterakan rakyat. Tetapi pada kenyataannya di lapangan kebijakan lebih banyak menguntungkan penguasa dan melalaikan kepentingan rakyat. Kebijakan publik merupakan janji maupun upaya jawaban dari penguasa terhadap tuntutan rakyat akan kebaikan nasib mereka. Karena masyarakat umumnya memerlukan kebijakan yang tepat. Untuk mendapatkan keputusan atau kebijakan yang baik perlu mengadakan observasi terhadap masalah yang dihadapi, hal ini ditempuh untuk ketetapan sasaran.

a. Ciri-ciri Kebijakan Publik

Pertama, kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah tujuan daripada sebagai pelaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, kebijakan bersangkutan dengan apa yang sengaja dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur perdagangan, penanganan inflasi, dan berkaitan dengan unsur masyarakat atau rakyat. *Keempat*, kebijakan negara kemungkinan positif mungkin juga negatif. Dalam bentuk yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah

yang dimaksudkan untuk menangani masalah-masalah tertentu, sementara dalam bentuk yang negatif. Kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.⁶

Kebijakan publik lebih merupakan keputusan pemerintah selaku institusi atau sebagai lembaga dan bukan merupakan keputusan individu-individu yang duduk di dalam pemerintahan. Tapi tidak sedikit dari sebuah keputusan individu yang duduk di pemerintahan di atas dinamakan kebijakan publik yang bertujuan menguntungkan diri pribadi.

b. Tipe-tipe Model Kebijakan

Setiap orang menggunakan model secara konstan. Setiap orang dalam kehidupan pribadinya dan bisnisnya secara khusus menggunakan model untuk membuat keputusan. Adapun model-model kebijakan publik sebagai berikut:

1. Model Deskriptif

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikonstruksikan dari berbagai dimensi yang paling penting diantaranya adalah membantu

⁶ Carl Friedrich, Dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1977, hal 7

membedakan tujuan. Bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dan model. Dua bentuk utama model kebijakan adalah deskriptif dan normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan atau memprediksikan sebab dan konsekwensi-konsekwensi dari pilihan-pilihan kebijakan.

2. Model Normatif

Sebaliknya, tujuan model normatif bukan hanya untuk menjelaskan dan atau memprediksikan tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa (*utility*) diantara beberapa jenis model-model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimal (model antri), waktu pelayanan dan waktu yang optimal (model pengganti), pengatur volume dan waktu yang optimum (model inventaris) dan keuntungan yang optimum pada investasi publik (model biaya – manfaat). Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk: mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbentur (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran yang rendah diubah oleh pembuat keputusan.

3. Model Verbal

Model verbal (verbal model), diekspresikan dalam bahasa sehari-hari, bukannya bahasa logika simbolis dan matematika, dan mirip dengan yang kita terangkan sebelumnya sebagai masalah-masalah substantif. Dalam menggunakan model verbal analisis bersandar pada penilaian

membedakan tujuan. Bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dan model. Dua bentuk utama model kebijakan adalah deskriptif dan normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan menganalisis. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan menganalisis. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan menganalisis. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan menganalisis.

3. Model Normatif

Sebaliknya, tujuan model normatif bukan hanya untuk menjelaskan dan menganalisis, tetapi juga memberikan petunjuk dan rekomendasi untuk pengambilan keputusan beberapa (nilai) diantara beberapa jenis model-model normatif yang membantu menentukan tingkat kapabilitas kebijakan yang optimal (model anti-waktu kebijakan dan waktu yang optimal) (model kebijakan) pengantar volume dan waktu yang optimal (model investasi) dan kemampuan yang optimal pada investasi publik (model biaya - manfaat). Masalah-masalah kebijakan normatif biasanya dalam bentuk: mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbesar (nilai) sebagaimana terukur dalam variabel kebijakan yang terdapat di dalam bentuk kebijakan.

3. Model Verbal

Model verbal (verbal model) diekspresikan dalam bahasa sehari-hari. Biasanya bahasa logika simbolis dan matematika dan nilai logika yang kita terapkan sebelumnya sebagai masalah-masalah substantif. Dalam menggunakan model verbal analisis berdasarkan pada kebijakan

nalar menghasilkan argumen kebijakan, bukannya dalam bentuk nilai-nilai angka pasti.

4. Model-simbolis

Model simbolis menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya meniru suatu masalah.

5. Model Prosedural

Model prosedural (prosedural model) menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi-prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin yang tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia.

6. Model sebagai pengganti dan Prespektif

Dimensi terakhir yang paling penting dari model kebijakan berhubungan dengan asumsi mereka. Model kebijakan lepas dan tujuan atau bentuk ekspresinya dapat dipandang sebagai pengganti (*surrogest*) atau sebagai (*perspektif*)⁷

7. Model Teori Pilihan Kolektif

Pentingnya tujuan dalam kebijakan negara hampir tidak dipungkiri. Yang penting dalam pengambilan keputusan publik adalah pilihan nilai-nilai yang akan digunakan untuk mengukur struktur program⁸

⁷ William N Dunn, *Pengantar Analisis, Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal 232-241

⁸ Karl D. Jackson, Dalam John Anderson, *Bisnis and Politics*, bab II Oxford University Press, Singapore 1992 (diterjemahkan Muhammad Zaenuri dalam *Proses dan Formulasi Kebijakan Publik*), hal 38

8. Model Pilihan Publik

Maksud dari teori pilihan publik adalah tentang determinasi kebijakan untuk menolak setiap pandangan tradisional semacam itu sebagai upaya mengejar kepentingan publik.⁹

c. Teori-teori Kebijakan Publik

1. Teori Rasional Komprehensif.

Barangkali teori pengambilan keputusan yang paling dikenal dan mungkin pula yang banyak digunakan dan banyak diterima oleh kalangan luas ialah teori rasional komprehensif. Unsur-unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Pembuatan keputusan diharapkan pada suatu masalah-masalah yang dapat dibedakan dari masalah-masalah yang dibandingkan satu sama lain
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingan.
- c. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama.
- d. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang perlu diteliti
- e. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya
- f. Pembuat keputusan akan memiliki alternatif dan akibat-akibatnya yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan.¹⁰

Teori ini digunakan, karena dipandang lebih mudah dalam penerapan kebijakan pemerintah. Disamping itu juga hal-hal yang menghalangi ataupun menghambat suatu kebijakan dipertimbangkan

⁹ *Ibid*, hal 44

¹⁰ Carl Fredrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, hal 9

առաջարկումից հետո անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի գիտություններին
հասնելու կերպարանի Լուսավորության մասին 1993 թվականի 10-րդ հոկտեմբերի 1993 թվականի

1501 թվականի գիտություններին հասնելու կերպարանի 1993 թվականի

1993 թվականի 10-րդ հոկտեմբերի 1993 թվականի

1. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

2. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

3. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

4. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

5. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

6. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

7. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

8. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

9. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

10. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

11. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

1. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

2. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

3. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

4. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

5. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

6. Կերպարանի կերպարանի անհրաժեշտ է անցնել կերպարանի 1993 թվականի

dengan matang. Perhitungan yang matang sebelum mengambil suatu keputusan juga sangat dibutuhkan. Teori-teori ini akan memerlukan waktu yang cukup lama karena hal-hal yang kecil akan diperhitungkan dengan seksama.

2. Teori Inkremental

Teori inkremental dalam pengambilan keputusan mencerminkan suatu teori pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan (seperti dalam teori rasional komprehensif) dan pada suatu yang sama, merupakan teori yang lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

- a. Pemilihan tujuan dan sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai suatu hal yang saling berkaitan dari pada sebagai suatu hal yang saling terpisah.
- b. Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkrementasi bila dibandingkan dengan kebijakan sasaran yang ada sekarang.
- c. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
- d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur. Pandangan inkremental memberikan kemungkinan untuk mempertahankan dan menyesuaikan tujuan dan sasaran serta sasaran dan tujuan sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi.

- e. Bahwa tidak ada keputusan atau cara memecahkan yang tepat bagi tiap masalah. Batu ujian bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagi analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu, meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.
- f. Pembuat keputusan yang inkremental pada hakekatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya kongkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

Lindblon yakin bahwa paham inkremental ini merupakan ciri khas para pembuat keputusan dalam masyarakat yang strukturnya majemuk seperti Amerika Serikat.¹¹

Dengan mendesaknya suatu masalah yang segera diselesaikan teori ini banyak digunakan. Karena pemerintah juga memerlukan kebijakan yang cepat untuk suatu pijakan melangkah guna mengatasi suatu masalah yang sedang terjadi dan segera diatasi.

3. Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning Theory*)

Penganjur teori ini adalah ahli sosiologi organisasi. Amitai Etzioni-Etzioni setuju terhadap kritik-kritik para teoritis inkremental yang diarahkan pada teori rasional komprehensif, akan tetapi ia juga menunjukkan adanya beberapa kelemahan yang terdapat pada teori inkremental. Model pengamatan terpadu menunjukkan pembuat

¹¹ *Ibid*, hal 22

keputusan memanfaatkan teori rasional komprehensif maupun teori inkremental pada situasi yang berbeda-beda. Model ini memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat keputusan yang berbeda-beda. Dengan demikian, model pengamatan terpadu ini pada hakekatnya merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkremental dalam proses pengambilan keputusan.¹²

d. Proses Pembuatan Kebijakan

1. Fase Pengurusan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda waktu yang lama

2. Fase Formulasi Kebijakan

Para pembuat kebijakan merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.

3. Fase Adopsi Kebijakan

Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dulunya dari mayoritas legislatif konsensus di antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Fase Implementasi Kebijakan

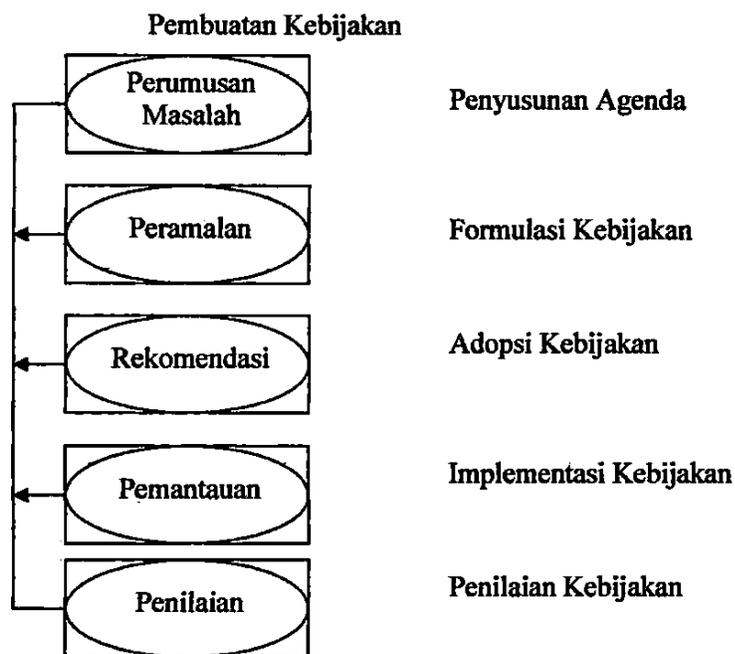
¹² Carl Fredrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, hal 23.

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan keputusan peradilan

5. Penilaian Kebijakan

Unit-unit pemeriksa dan akuntansi dalam pemerintah menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan memenuhi peraturan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan. Fase di atas yang harus ditempuh dalam setiap pembuatan kebijakan atau merupakan suatu aturan yang baku. Hal ini ditempuh disamping efektifitas juga untuk menjaga segala bentuk penyelewengan bagi pembuat kebijakan.

Gambar 1.3. Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe



Sumber : William N Duan, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal 25

2. Formulasi Kebijakan

a. Pengertian Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan berasal dari kata *formulation* yang berarti perumusan. Perumusan dalam hal ini memproses segala pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan oleh pemerintah pilihan-pilihan yang diolah oleh para pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah.

Menurut William N Dunn formulasi kebijakan adalah:

“Para pejabat merumuskan alternatif untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan meliputi perlunya membuat pemerintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif”.¹³

Perumusan masalah dapat memberikan masukan-masukan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda.

Perumusan masalah dapat memberikan asumsi-asumsi mendiagnosa masalah-masalah, penyebab-penyebab yang timbul, menetapkan tujuan-tujuan yang memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan perancangan pokok-pokok kebijakan yang baru.

Dalam setiap keputusan/proses politik terdapat tiga bagian penting yaitu input proses politik dan kemudian baru akan menghasilkan output. Di dalam pembuatan keputusan maupun kebijakan juga menggunakan cara-cara di atas dan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Input (Masukan)

¹³ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hal 24

Dalam model-model tradisional input-input berasal dari lingkungan, kelompok, dengan cara tertentu dan berdampak terhadap sistem politik. Dalam semua lingkungan didefinisikan secara luas dalam istilah-istilah sosial ekonomi, fisik dan politik.¹⁴ Lingkungan tersusun tidak hanya individu-individu, organisasi maupun partai-partai politik yang memiliki kepentingan-kepentingan yang berlainan dan berusaha untuk mempengaruhi keputusan-keputusan agar partainya tidak merugikan kelompoknya.

2. Proses Politik (Formulasi Kebijakan)

Dalam proses ini terjadi pengolahan masalah-masalah yang telah terkumpul dari kelompok kepentingan yang secara terbuka mempengaruhi, mengemukakan pendapat kepada pembuat keputusan berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Pemerintah dalam hal ini eksekutif dan legislatif memproses kebijakan yang nantinya akan membuahkan kebijakan. Terlalu sering hal ini dipandang sebagai kotak hitam yang dari dalamnya muncul berbagai kebijakan atau justru dimana sosiologis pola-pola aksi politik bisa ditentukan dalam ukuran dan variasi mayoritas politik atau mode kontrol elit.¹⁵ Dalam proses keputusan alternatif, pilihan-pilihan mulai diperhitungkan dan dipertimbangkan baik buruk dari akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut. Dan proses ini dipandang sangat penting dari semua proses yang dijalankan karena ini merupakan hal yang pokok.

¹⁴ Bill Jenkins, dalam Michael Hill, *The Policy Proses, Harvester Wheatsheaf*, New York. 1993 (diterjemahkan oleh Muhammad Zaenuri dalam *Proses Formulasi Kebijakan Publik.*), hal 10.

¹⁵ *Ibid*, hal 12

3. Output (Hasil Kebijakan)

Terlalu sering kebijakan dipandang sebagai respon terhadap tekanan (*pressure*), namun mengapa terkadang tidak ada tekanan.¹⁶ Kebijakan pemerintah akan mendapatkan tekanan dari lingkungan apabila tidak memenuhi keinginan dari masyarakat atau lingkungan itu sendiri. Dan tidak akan mendapatkan tekanan apabila telah sesuai dengan keinginan lingkungan tersebut. Analisis kebijakan sangat diperlukan untuk memenuhi apakah sudah memenuhi tuntutan masyarakat dan apabila sudah diterima akan segera dilaksanakan.

b. Tahap-Tahap Perumusan Kebijakan

Tahapan proses perumusan kebijakan publik menurut Winarno terdiri dari empat tahap yaitu: (1) perumusan masalah; (2) agenda kebijakan; (3) pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan (4) penetapan kebijakan. Keempat tahapan ini harus dilalui, sehingga produk kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan masalah kebijakan yang akan diatasi.¹⁷

1) Tahap Perumusan Masalah

¹⁶ *Ibid*, hal 12

¹⁷ Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Media Presindo, hal 81.

Langkah pertama dalam perumusan kebijakan adalah mengenali dan merumuskan masalah kebijakan. Tahap ini merupakan tahap yang paling penting dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.¹⁸ Di sini berbagai masalah harus dikenali dengan baik, serta dipilah-pilah mana masalah yang dapat dirumuskan sebagai masalah kebijakan dan mana yang bukan. Masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik.¹⁹

Perumusan masalah biasanya dilakukan sekurang-sekurangnya melalui tiga tahap, yaitu: pengamatan, pengelompokan, dan pengkhususan masalah. Pada tahap pertama orang melihat atau merasakan adanya suatu keadaan atau kejadian melalui pengamatan, serta memahami latar belakang dari kejadian tersebut.. Setelah diamati lalu dikelompokkan dan selanjutnya dikhususkan sesuai bidang masing-masing. Dunn mengemukakan tiga cara pengelompokan yaitu: *possible causes*, *plausible causes*, dan *actionable causes*. *Possible causes* adalah kejadian yang betapapun besar jarak hubungannya dengan keadaan bermasalah, namun masih dapat dilihat adanya kemungkinan penyebab. *Plausible causes* adalah masalah yang secara ilmiah dapat dibuktikan hubungan dan pengaruhnya dengan gejala

¹⁸ *Ibid*, hal 82.

¹⁹ Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Alih Bahasa Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Hervanto Hadna, Erwan Agus Purwanto, Penyunting Muhadjir Darwin. Edisi Kedua. Yogyakarta. Gajah Mada University Press, hlm 210

masalah yang ada. Sedangkan *actionable causes* adalah penyebab adanya gejala yang dapat dikendalikan atau dikuasai oleh pembuat kebijakan.²⁰

Oleh karena seringkali dihadapkan pada masalah kebijakan yang sangat rumit, sementara perumusan secara tegas harus dilakukan, maka masalah kebijakan seringkali harus dirumuskan secara sangat artifisial. Kondisi ini selanjutnya memerlukan pemahaman mengenai karakteristik dari suatu masalah yang dianggap sebagai masalah kebijakan yaitu: (a) saling tergantung atau interdependensi antara satu masalah dengan masalah yang lain, yang mengakibatkan perlunya diterapkan pendekatan holistik dalam memetakan masalah kebijakan; (b) subyektif yang mengakibatkan rumusan masalah kebijakan tidak selalu berhasil mengangkat situasi problematik yang sebenarnya karena perumusan masalah adalah aktivitas mental yang bagaimanapun akan bercokol pada subyektifitas analis yang merumuskannya; (c) dinamis, dalam arti berubahnya rumusan masalah situasi problematik yang sama dari satu waktu ke waktu yang lain karena lingkungan yang melingkupinya telah berkembang²¹

2) Tahap Agenda Kebijakan.

Setelah masalah kebijakan diidentifikasi, maka tindakan selanjutnya adalah memasukkannya masalah kebijakan itu ke dalam agenda kebijakan sebagai sebuah prioritas pembahasan. Di sini agar suatu masalah

²⁰ *Ibid*

²¹ Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*. Jakarta.CV. Intermedia, hlm 63.

dapat dijadikan agenda, maka harus dapat menarik perhatian para *policy maker*. Lester dan Stewart menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, yakni: (1) bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan; (2) suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas, dimana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar; (3) mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*; (4) mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan, legitimasi dan masyarakat; dan (5) isu tersebut sedang menjadi trend atau sedang diminati banyak orang.²²

Anderson menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan masalah publik dapat masuk ke dalam agenda pemerintah yakni:²³

1. Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
2. Kepimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah. Ketika pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu

²² Lester dan Stewart dalam Winarno, *op.cit*, hlm 85

²³ Anderson, James E. 1969. *Public Policy Making*. 2nd ed. New York. Holt, Rinehart and Winston.

memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahnya.

3. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.
4. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

Kalau proses identifikasi masalah dan proses perumusan strategi kebijakan dapat dilakukan melalui langkah-langkah tertentu dan menggunakan kriteria yang jelas, maka proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan secara rasional. Proses ini lebih cenderung bersifat politis daripada rasional. Sehingga alasan yang sangat rasional sekalipun, belum tentu dapat memasukkan sebuah isu atau masalah kebijakan ke dalam agenda kebijakan. Anderson mengemukakan bahwa isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat: (1) memiliki efek yang besar terhadap kepentingan

masyarakat; (2) membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan; (3) isu tersebut mampu dikaitkan dengan simbol-simbol nasional atau politik yang ada; (4) terjadinya kegagalan pasar (*market failure*); dan (5) tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik. Namun demikian dalam penentuan agenda kebijakan harus memperhatikan beberapa faktor yang berpengaruh dalam penyusunannya.²⁴

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni; (1) membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa suatu fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah; (2) membuat batasan masalah dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah.²⁵ Oleh karena itu pada tahap ini yang perlu dilakukan adalah merumuskan masalah-masalah yang telah diidentifikasikan terlebih dahulu. Pada tahap pertama menjadi sebuah masalah kebijakan yang harus diselesaikan melalui alternatif-alternatif kebijakan yang akan diajukan.

3) Tahap Pemilihan Alternatif Kebijakan

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan

²⁴ *Ibid*

²⁵ Dunn, William N. 2000, *op.cit* hlm 211

masalah tersebut.²⁶ Dalam tahap permulaan suatu formulasi banyak alternatif dapat diterima. Namun demikian, setelah diskusi dan evaluasi, alternatif kebijakan yang ada akan berkurang. Di sini para formulator menyiapkan suatu usulan pasti tentang alternatif kebijakan yang akan diambil. Mereka harus memikirkan sikap, aturan, dan tuntutan yang membatasi tingkah laku dari para legitimator. Secara bertahap dalam menentukan alternatif kebijakan yang akan dipilih dapat dilakukan melalui beberapa cara yaitu: (1) identifikasi alternatif terhadap problem yang hampir sama atau mirip; (2) mendefinisikan dan merumuskan alternatif; (3) menilai alternatif, agar jelas alternatif mana yang lebih menguntungkan, dan (4) memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin dilakukan.²⁷

Guna mewujudkan sebuah kebijakan publik yang berkualitas, maka dalam merumuskan suatu alternatif kebijakan setiap aktor yang terlibat harus memperhatikan kriteria-kriteria di atas. Ini dimaksudkan agar dalam pelaksanaan kebijakan nantinya lebih mudah dan menghindari timbulnya penolakan atau dampak negatif kebijakan.

4) Tahap Penetapan Kebijakan

Tahap akhir dari proses perumusan kebijakan adalah penetapan atau pengesahan kebijakan. Setelah suatu rancangan kebijakan dirumuskan dengan baik, maka kebijakan tersebut harus disahkan. Di sini produk

²⁶ Winarno, 2002, *op.cit*, hlm : 83

²⁷ Jones, Charles O.1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Penerjemah Ricky Istamto, Editor Nashir Budiman. Jakarta. CV. Rajawali Press, hlm 161.

perumusan kebijakan tadi haruslah diberi "legitimacy". Pengesahan atau pemberian "legitimacy" itu hanya dapat dilakukan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang, yang menurut hukum mempunyai hak dan kewenangan untuk melakukannya.²⁸ Setelah kebijakan tersebut disahkan, maka kebijakan tersebut akan mempunyai kekuatan hukum, yang selanjutnya dapat diumumkan kepada masyarakat atau kepada para pihak yang berkepentingan dengan kebijakan itu.

Aktivitas yang dilakukan dalam penetapan kebijakan ini tidak lain adalah pemilihan alternatif rancangan kebijakan mana (siapa) yang diterima oleh para aktor yang terlibat dan ditetapkan menjadi kebijakan. Kemungkinan yang melekat di dalam setiap alternatif adalah diterima atau dimenangkan, ditolak sepenuhnya dan diterima dengan perubahan.. Perbedaan kepentingan yang terjadi dalam penetapan alternatif dapat diselesaikan dengan cara *persuasion* dan *bargainning*.

Persuasion menurut Anderson adalah usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri.²⁹ Persuasi juga dapat dipahami sebagai bentuk proses penetapan kebijakan yang didalamnya seorang aktor meyakinkan aktor lawan tentang kebenaran atau manfaat rancangan kebijakannya, sehingga aktor lawan tersebut mengadopsi

²⁸ Winarno, op.cit, 83

²⁹ Islamy, M. Irfan. 1988. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara, hlm 100

rancangan kebijakannya sebagai rancangan kebijakannya sendiri.³⁰ Dengan demikian dukungan akan didapatkan oleh aktor tersebut tanpa mengubah posisinya.

Sedangkan *bargaining* dapat diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidaknya-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak perlu terlalu ideal bagi mereka.³¹ Ini merupakan suatu proses penetapan kebijakan yang didalamnya dua orang aktor atau lebih, memiliki kekuasaan yang relatif seimbang, mengubah tujuan atau kepentingan mereka yang saling berbeda baik sebagian maupun seluruhnya

3. Kebijakan Upah Minimum

a. Pengertian Upah Minimum

Pasal 88 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 mengatur tentang pengupahan:

- (1) Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh pengupahan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (2) Untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

³⁰ Wibawa, *op.cit*, hlm 55

³¹ Islami, *op.cit*, hlm 102

pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh.

(3) Kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi:

- a. Upah minimum;
- b. Upah kerja lembur
- c. Upah tidak masuk kerja karena berhalangan
- d. Upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain di luar pekerjaannya
- e. Upah karena menjalankan hak atau istirahat kerjanya
- f. Bentuk dan cara pembayaran upah
- g. Denda dan pemotongan upah
- h. Hal-hal yang diperhitungkan dengan upah
- i. Struktur dan skala pengupahan yang proporsional
- j. Upah untuk pembayaran pesangon
- k. Upah untuk perhitungan pajak penghasilan.

Dilihat dari Pasal 88 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tersebut tenaga kerja dalam mendapatkan upah sangat diperhatikan agar jangan sampai tenaga kerja yang sudah bekerja tidak mendapatkan upah sesuai dengan yang ia inginkan.

Upah adalah suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada buruh atas prestasi berupa pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan oleh tenaga kerja dan dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang.

Besarnya menurut persetujuan atau perundang-undangan dan dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dan pekerja. Termasuk ke dalam upah adalah tunjangan baik untuk diri pekerja sendiri ataupun kepada keluarganya.

"Upah atau gaji biasa, pokok atau minimum dan setiap emolumen tambahan yang dibayarkan langsung atau tidak langsung, apakah dalam bentuk uang tunai atau barang, oleh pengusaha kepada pekerja dalam kaitan dengan hubungan kerja" (Konvensi ILO nomor 100).³²

Pengaturan pengupahan yang ditetapkan atas kesepakatan antara pengusaha dan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh tidak boleh lebih rendah dari ketentuan pengupahan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal kesepakatan pengupahan lebih rendah atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesepakatan tersebut batal demi hukum, dan pengusaha wajib membayar upah pekerja/buruh menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara tipologis, kebijakan upah minimum termasuk *protective regulatory policy*.³³ Kebijakan tipe ini ditandai dengan usaha untuk melindungi pihak yang lemah dari tekanan pihak yang kuat, seperti kompetisi yang tidak fair dan perlakuan pengusaha yang sewenang-wenang terhadap para buruh. Tujuannya untuk mencegah meluasnya ketimpangan dan ketidakadilan. Sejalan dengan pemikiran di atas, Federicson

³² Ahmad S. Ruky, *Manajemen Penggajian dan Pengupahan Karyawan Perusahaan*. Gramedia Pustaka Utama (Jakarta, 2001) hal 9.

³³ Randall B. Ripley, dan Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago, The Dorsey Press, 1986.

mengikrarkan *new public administration*, maksudnya setiap kebijakan harus dipertanyakan apakah akan meningkatkan keadilan sosial, atau apakah terdapat unsur perubahan dalam manajemen publik yang menekankan persamaan hak dan pelayanan publik.³⁴

Dalam kenyataan masih dijumpai banyak permasalahan yang menyangkut pengupahan. Permasalahan tersebut antara lain disebabkan :

- a. Adanya tingkat upah yang masih berada di bawah standar kebutuhan hidup minimum.
- b. Adanya perbedaan upah yang terlalu mencolok baik antar daerah, antar sektor maupun antar sub-sektor, dan
- c. Adanya kesenjangan yang terlalu mencolok antara besarnya upah tertinggi dengan upah terendah yang diterima pekerja. Perbedaan tersebut terjadi baik secara daerah, sektor maupun sub-sektor. Sebagai akibat munculnya kesenjangan rasio upah.³⁵

b. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Upah Minimum

Mengacu kepada William N. Dunn, disamping aktor kebijakan, lingkungan kebijakan berpengaruh terhadap kebijakan. Dengan kata lain, lingkungan kebijakan tidak bisa dipisahkan dari kebijakan. Menurut Anderson (1979), lingkungan kebijakan meliputi :

1. Budaya politik
2. Kondisi ekonomi

³⁴ George H. Fredericson, *Administrasi Negara Baru*, Jakarta, LP3ES, 1987, hlm 74

³⁵ Prijono Herijanto, *Perkembangan Upah Minimum di Pasar Tenaga Kerja*, Analisis CSIS, 1994, hlm 227-228.

Di dalam kebijakan upah minimum, lingkungan kebijakan berpengaruh dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Budaya politik

Untuk melihat budaya politik digunakan indikator nilai, kepentingan dan kekuasaan yang tercermin dalam perilaku stakeholder yang terlibat dalam pembuatan kebijakan upah minimum. Apabila nilai-nilai yang dipegang oleh masing-masing aktor kebijakan kurang lebih sama, maka tidak dapat dipungkiri bahwa budaya politik memainkan peranan yang signifikan didalam bergaining para aktor kebijakan. Budaya politik juga dapat diderivasi pada bagaimana pola pengakomodasian kepentingan masing-masing wakil elemen tripartit dalam membawa kepentingan kelompoknya. Persepsi terhadap sebuah kekuasaan dan bagaimana cara mengekspresikan kekuasaan tersebut juga menunjukkan *vested interes* dari para aktor kebijakan.

2. Faktor Kondisi Ekonomi

Di dalam kebijakan upah minimum, kondisi ekonomi dapat dibagi menjadi beberapa faktor yaitu : Indeks harga konsumen (IHK), kebutuhan hidup layak, kemampuan perusahaan untuk membayar/kelangsungan perusahaan, upah yang berlaku di daerah tertentu dan antar daerah, pertumbuhan dan perkembangan perekonomian, kondisi pasar tenaga kerja.³⁶

³⁶ Dyah Lestari, Stydi tentang Kebijakan Upah Minimum Regional di Propinsi Jawa Tengah, JKAP, volume 3 no. 2 November 1999, hal 91.

3. Penegakan Hukum dan Pressure Sosial

Secara lebih luas budaya politik dan kondisi ekonomi dilingkupi oleh suatu fenomena yang menjadi komplementernya, yang dapat dijelaskan sebagai faktor penegakan hukum dan karakteristik sosial masyarakatnya (baik berupa sikap dalam masyarakat terhadap tindakan pemerintah maupun pressure masyarakat terhadap kebijakan yang diambil pemerintah). Di dalam mensikapi masalah perburuhan, pemerintah menerapkan standar ganda : dalam batas-batas tertentu diterapkan sanksi secara diskriminatif dan inkonsistens terhadap kelompok pengusaha yang melanggar ketentuan upah minimum dan ketentuan perburuhan lainnya, tapi pukulan bagi buruh juga disediakan melalui perangkat hukum yang ada. Akibatnya, pemogokan yang dilancarkan buruh, misalnya mengandung risiko pemecatan yang didukung pemerintah.³⁷

Menurut Hubin Syaker Departemen Tenaga Kerja, pusat pendidikan dan pelatihan pegawai, faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat upah adalah :

a) Penawaran dan permintaan tenaga kerja

Apabila jumlah permintaan terhadap tenaga kerja di pasar tenaga kerja lebih besar daripada jumlah penawarannya, maka perusahaan bersedia membayar harga yang diminta tenaga kerja tersebut.

³⁷ Eggy Sudjana, *Buruh Menggugat*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal 118

b) Organisasi pekerja

Bila serikat pekerja dapat menguasai persediaan tenaga kerja dengan mengusahakan closed shop, yang berarti perusahaan hanya boleh menerima tenaga kerja yang menjadi anggota serikat pekerja tertentu, maka perusahaan akan bersedia membayar upah sesuai dengan yang diminta serikat pekerja tersebut.

c) Kemampuan membayar perusahaan.

Apabila perusahaan memperoleh keuntungan, dan mempunyai kemampuan membayar upah tinggi, maka perusahaan akan bersedia membayar pekerjasama dengan atau lebih besar dari tingkat upah yang berlaku saat itu dan di wilayah tersebut.

d) Produktivitas

Apabila perusahaan menginginkan produktivitas pekerja meningkat, maka perusahaan harus lebih memberikan perhatian terhadap kebutuhan pekerja.

e) Biaya hidup

Apabila biaya hidup meningkat, maka perusahaan seharusnya bersedia menaikkan upah pekerjanya guna menghidupi pekerja dan keluarganya.

f) Pemerintah

Apabila para pengusaha bertindak sewenang-wenang kepada para pekerjanya, maka sangat diperlukan campur tangan pemerintah, dalam persoalan perburuhan, misalnya menetapkan upah minimum, jumlah jam kerja seminggu dan lain sebagainya.

g) Pendapat penerima upah

Meskipun upah yang diterima lebih tinggi daripada tingkat upah yang berlaku dalam masyarakat, akan tetapi tingkat upah itu lebih rendah dari yang diterima teman sekerja yang berpangkat lebih rendah, maka penerima upah tersebut menganggap bahwa ia diperlakukan tidak adil dan tentunya akan menuntut agar upah dinaikkan.

c. Aktor Kebijakan Upah Minimum

Di dalam kebijakan upah minimum, pelaku kebijakan dapat dipetakan terdiri dari tiga elemen yang lebih dikenal sebagai lembaga kerja sama tripartit plus (tripartit di tambah unsur perguruan tinggi sebagai lembaga independen).

Lembaga kerja sama tripartit terdiri dari elemen pemerintah, pengusaha dan pekerja. Dalam pengambilan kebijakan mengenai upah minimum, ketiga elemen inilah yang menjadi pelaku kebijakan yang menentukan besarnya nilai nominal upah minimum yang akan

direalisasikan, dimana kerjasama antar ketiganya termanifestasi ke dalam lembaga yang secara praktis dikenal sebagai Dewan Pengupahan.

Pola hubungan antar ketiga elemen inilah yang nantinya akan menentukan kebijakan upah minimum yang berlaku. Oleh karena itu masing-masing pelaku memiliki peran dan kepentingan yang berbeda-beda, maka pola hubungan yang terjadi mengikuti analogi model pembuatan kebijakan yang bersifat model kelompok, dimana masing-masing pelaku akan melakukan proses kompromi, negosiasi, dan bergaining secara interaktif guna mencapai titik kompromi diantara masing-masing kepentingan.

Kebijakan upah minimum dalam konteks ini dapat dikatakan sebagai kebijakan yang sulit karena bias terhadap berbagai kepentingan. Masing-masing aktor kebijakan pun mempunyai kepentingan dan persepsi yang berbeda-beda terhadap keberadaan upah minimum. Bagi pekerja upah merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kesejahteraan diri maupun keluarganya secara langsung. Tinggi rendahnya upah yang diterima berpengaruh langsung terhadap perubahan kesejahteraan hidup yang dialami pekerja.

Bagi perusahaan, upah mempegaruhi biaya produksi dan tingkat harga yang pada gilirannya berakibat pada pertumbuhan produksi serta perluasan dan pemerataan kesempatan kerja. Semakin tinggi upah yang dikeluarkan berarti semakin tinggi pula biaya produksi. Meningkatnya biaya produksi berpengaruh terhadap tingkat harga produk yang

dianalisis, dimana kejelasan antar kebijaksanaan termanifestasi ke dalam lembaga yang secara praktis dikenal sebagai Dewan Pengabdian.

- Pola hubungan antar ketiga elemen inilah yang nantinya akan menentukan kebijakan upah minimum yang berlaku. Oleh karena itu masing-masing belak memiliki peran dan kepentingan yang berbeda-beda, maka pola hubungan yang terjadi mengikuti analogi model pembangunan kebijakan yang bersifat model kelompok. Dimana masing-masing belak akan melakukan proses kompromi, negosiasi, dan pertengahan secara interaktif guna mencapai titik kompromi diantara masing-masing kebijaksanaan.

Kepi-an upah minimum dalam konteks ini dapat dikatakan sebagai kebijakan yang sulit karena bias terhadap berbagai kepentingan. Masing-masing aktor kebijakan pun mempunyai kepentingan dan persepsi yang berbeda-beda terhadap keberadaan upah minimum. Bagi pekerja upah merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kesejahteraan diri maupun keluarganya secara langsung. Tingkat pendapatnya upah yang diterima berpengaruh langsung terhadap perbaikan kesejahteraan hidup yang dialami pekerja.

Bagi perusahaan, upah mempengaruhi biaya produksi dan tingkat harga yang pada gilirannya berkaitan pada pertumbuhan produksi serta permasan dan pemertaan kesempatan kerja. Semakin tinggi upah yang dikeluarkan berarti semakin tinggi pula biaya produksi. Meningkatnya biaya produksi berpengaruh terhadap tingkat harga produk yang

dikeluarkan. Tingginya harga produk berpengaruh pada kemampuannya saing perusahaan di pasar, yang berarti pula berpengaruh pada tingkat pertumbuhan produksi. Pertumbuhan produksi yang rendah berpengaruh pada perluasan dan pemerataan kesempatan yang bisa disediakan perusahaan.

Bagi pemerintah upah merupakan sarana pemerataan pendapatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, keseimbangan upah baik dengan kebutuhan hidup minimum pekerja maupun dengan kemajuan perusahaan perlu terus diupayakan. Dengan demikian, pemerataan pendapatan dan kesejahteraan pekerja dapat berjalan seiring dengan laju produktivitas perusahaan. Khususnya ini penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan peningkatan pendapatan golongan berpenghasilan rendah.

Ketiga unsur tripartit ini berusaha menemukan titik kompromi mengenai upah minimum yang dibahas secara rutin tahunan di dalam lembaga yang menurut UU Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 Pasal 98 ayat (1) dikenal sebagai Dewan Pengupahan Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Lembaga ini bertugas memberikan saran, pertimbangan dan merumuskan kebijakan pengupahan yang akan ditetapkan oleh pemerintah, serta untuk mengembangkan sistem pengupahan nasional. Di dalam ayat (2) disebutkan bahwa keanggotaan Dewan Pengupahan terdiri dari unsur pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, perguruan tinggi dan pakar. Keanggotaan

Dewan Pengupahan Provinsi, Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Sementara ketentuan mengenai tata cara pembentukan, komposisi keanggotaan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian keanggotaan, serta tugas dan tata kerja Dewan Pengupahan diatur dengan Keputusan Presiden.

4. Peran

Dalam Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer pengertian mengenai peran dijelaskan sebagai berikut:

“Peran adalah sesuatu yang diharapkan, dimiliki oleh orang yang memiliki kedudukan dalam masyarakat.”³⁸

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia menyatakan bahwa:

“Peran adalah seperangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat”.

Pengertian peran menurut Jack C Plano, Robert E Riggs dan Hellena S.

Robin adalah sebagai berikut:

“Seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial”³⁹

Menurut Soerjono Soekanto tentang peranan (*role*) adalah sebagai berikut:

³⁸ Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Modern English Press, Jakarta, 1991, hal 1132.

³⁹ Jack C. Plano, Robert E. Riggs & Hellena S. Robin, *Kamus Analisa Politik*, Rajawali Pers, terjemahan oleh Edi S Siregar, Jakarta, Cetakan Kedua, 1998, hal 220.

"Peranan (*role*) adalah merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan) apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan".⁴⁰

Menurut Soerjono Soekanto peranan mencakup 3 hal, yaitu :

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi/tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
- b. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.⁴¹

Peran dapat diartikan sebagai suatu tingkah laku atau kelakuan yang diharapkan dari seseorang yang mempunyai satu kedudukan. Suatu peran atau peranan baru ada jika ada kedudukan. Peranan (*role*) merupakan aspek dinamis dari status atau aspek fungsional dari kedudukan (status). Jika seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, berarti orang tersebut menjalankan perannya. Dengan kata lain, peran seseorang tergantung dari kedudukannya.

Dari pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa peran adalah interaksi sosial dimana seseorang menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Peran juga dapat diartikan sebagai sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan serta direalisasikan dari kedudukan posisi atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang atau

⁴⁰ Soejono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Yogyakarta 1987, hal 220

⁴¹ *Ibid*, hal 269

kelompok dalam hubungannya dengan kelompok atau kelompok yang lebih besar dalam suatu kegiatan. Peranan buruh dalam hal ini adalah peranan yang dimiliki buruh atau kelompoknya yaitu Aliansi Buruh Yogyakarta dalam penetapan upah minimum propinsi DIY tahun 2007.

5. Tenaga Kerja

Dalam Pasal 1 Undang-Undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pengertian tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.

Imam Supomo memberikan definisi tentang tenaga kerja, yaitu "Tenaga Kerja adalah tiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat"⁴²

Secara umum tenaga kerja dapat didefinisikan sebagai setiap orang laki-laki maupun perempuan yang sedang atau dalam melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar negeri guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara umum. Menurut Payaman Simanjutak, tenaga kerja didefinisikan penduduk yang sedang bekerja, yang sedang mencari pekerjaan dan melakukan pekerjaan lain seperti sekolah dan melakukan pekerjaan lain seperti sekolah dan mengurus rumah tangga, atau secara singkat dikatakan bahwa tenaga kerja adalah bagian penduduk dalam usia kerja.⁴³

Hubungan kerja yang dilakukan tenaga kerja merupakan perjanjian antara tenaga kerja dengan pengusaha atau majikan, dan arti

⁴² Imam Supomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm 49

⁴³ Simanjutak, Payaman, *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1986, Yogyakarta, hlm 37

hubungan kerja itu sendiri adalah hubungan kerja antara tenaga kerja dengan pengusaha atau majikan.

Dalam hal hubungan kerja terdapat dua hal penting dalam kaitannya antara tenaga kerja dengan pengusaha. Hal penting tersebut yaitu :⁴⁴

- a. Secara yuridis, tenaga kerja adalah “bebas” karena prinsip negara kita ialah bahwa tidak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba, perbudakan, perdagangan budak dan penghambaan dengan segala perbuatan berupa apapun juga bertujuan kepada itu dilarang.
- b. Secara sosiologis, tenaga kerja adalah tidak bebas sebagai orang yang tidak mempunyai bekal hidup lain daripada tenaga kerja itu, ia terpaksa bekerja untuk orang lain dan pengusaha inilah yang pada dasarnya menentukan syarat-syaratnya.

Dalam kehidupan sehari-hari mengenai pekerja masih terdapat beberapa istilah, ada yang menyebutnya pekerja, karyawan, dan buruh. Namun sesungguhnya maksud dari semua peristilahan tersebut adalah sama, yaitu “orang yang bekerja pada orang lain dan mendapatkan upah sebagai imbalannya”.

Dikarenakan tenaga kerja tersebut adalah merupakan unsur yang terpenting didalam menunjang pembangunan dan mempunyai hubungan dengan perusahaan, sehingga sudah sewajarnya apabila Tenaga Kerja ini

⁴⁴ *Ibid*, hlm 3

mendapat perlindungan dan pemeliharaan. Dalam pengertian tenaga kerja ada istilah lain seperti pekerja buruh, karyawan dan pegawai..

Pengertian buruh menurut Halili Thohal adalah :

Seseorang yang bekerja pada orang lain dengan menerima upah, dengan sekaligus mengesampingkan persoalan antara pekerja bebas dan pekerjaan yang dilakukan di bawah pimpinan orang lain dan mengesampingkan pula persoalan antara pekerja dan pekerjaan.⁴⁵

Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat pekerja yang dimaksud buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk yang lain.

Menurut Profil Ketenagakerjaan dan Ketrasmigrasian yang dimaksud buruh adalah tenagakerja yang bekerja di dalam hubungan kerja pada pengusaha dalam aspek produksi dengan menerima upah. Pengertian karyawan adalah tenaga kerja yang bekerja dengan pengusaha untuk memasarkan hasil produksi.

Pengertian Pegawai atau pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴⁵ Halili Thohal, *Hubungan Kerja Antara Majikan dan Buruh*, Penerbit PT. Bina Pradya Paramita, Jakarta, 1999, hlm 16.

Tenaga kerja merupakan salah satu modal dasar terselenggaranya pembangunan nasional. Kegiatan pembangunan yang menyangkut cara-cara berproduksi harus diarahkan pada usaha penggunaan peralatan dan sistem yang berorientasi pada penyerapan, penggunaan dan pemanfaatan tenaga kerja sebanyak mungkin.

Ditegaskan dalam Pasal 39 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan sebagai berikut:

1. Pemerintah dan masyarakat bersama-sama mengupayakan perluasan kesempatan kerja baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, dan
2. Bahwa semua kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah di setiap sektor diarahkan untuk mewujudkan perluasan kesempatan kerja baik di dalam maupun di luar hubungan kerja.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 41 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dijelaskan bahwa upaya perluasan kesempatan kerja mencakup lintas sektoral, maka harus disusun kebijakan nasional di semua sektor yang dapat menyerap tenaga kerja secara optimal agar kebijakan nasional tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka pemerintah dan masyarakat bersama-sama mengawasinya secara terkoordinasi.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konsepsional ini

dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian atau definisi konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang diambil guna merespon tuntutan yang datang dari aktor kebijakan maupun dari lingkungan yang berada dimana kebijakan tersebut diformulasikan.
2. Formulasi kebijakan adalah perumusan kebijakan dalam hal ini memproses segala pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan oleh pemerintah pilihan-pilihan yang diolah oleh para pembuat kebijakan.
3. Kebijakan Upah Minimum adalah keputusan pemerintah yang secara legal formal mengatur besar batas terendah kontraprestasi (berupa uang) yang harus diberikan oleh semua pengusaha kepada pekerja golongan rendah yaitu pekerja yang mempunyai masa kerja kurang dari satu tahun, yang berlaku di daerah tertentu.
4. Peran adalah serangkaian aktifitas yang dilakukan dalam melaksanakan hak dan kewajiban serta fungsi sesuai dengan kedudukannya.
5. Tenaga kerja/buruh adalah orang yang bekerja pada setiap bentuk usaha atau perseorangan dengan menerima upah dan berkaitan langsung dengan pekerjaan serta berpartisipasi aktif dalam proses produksi.

b. Adanya Dampak Penetapan Kebijakan

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik tidaknya tindakan dari hasil suatu bagian penelitian tergantung pada bagaimana teknik-teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penyusun adalah penelitian diskriptif menurut Moh. Natzir

“Metode diskriptif dapat diartikan sebagai suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, situasi kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang⁴⁶

Jadi penelitian diskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, fakultatif dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Disamping itu ada sifat-sifat tertentu yang disamping sebagai ciri metode deskriptif yaitu:

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu pada masa-masa aktual.

⁴⁶ Moh Natsir *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hal 63.

- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu sering disebut metode analitik)⁴⁷.

2. Unit Analisis Penelitian

Guna mengetahui peran buruh dalam formulasi kebijakan upah minimum propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melibatkan beberapa instansi. Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Metode ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan informasi yang mendukung dalam memperoleh data secara mendalam. Adapun yang dijadikan unit analisis dalam penelitian ini adalah Kepala Disnakertrans Propinsi DIY, Dewan Pengupahan Propinsi DIY, Aliansi Buruh Yogyakarta (ABY) dan APINDO.

3. Jenis Data

Di dalam penelitian ini data yang dibutuhkan adalah data primer data sekunder.

a. Data Primer

Menurut Winarno Surachmad

“Data primer adalah data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data penyelidik”⁴⁸.

⁴⁷ Winarno Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar Metode Teknik* (Bandung: Transito, 1989) hal 40.

⁴⁸ Winarno Surachmad, *Op. Cit*, hal 131.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang luar dari penyelidikan atau bisa juga dari hasil dokumen studi pustaka seperti buku-buku ilmiah, artikel, jurnal, undang-undang berbagai arsip maupun dokumen dari pihak terkait, selain itu beberapa referensi yang masih terkait dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (interview)

Wawancara adalah teknik pengambilan data dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas. Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data.

Dengan responden :

- 1) Kepala Disnakertrans Propinsi DIY
- 2) Ketua Dewan Pengupahan Propinsi DIY
- 3) Ketua Aliansi Buruh Yogyakarta (ABY)
- 4) APINDO DIY

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, Surat Keputusan Gubernur, berbagai arsip maupun dokumen dari pihak terkait, khususnya terkait penyusunan upah minimum, buku-buku ilmiah, jurnal atau dokumen lain yang diperoleh yang berhubungan dengan yang akan diamati.

5. Teknik Analisis Data

Menurut Winarno Surachmad, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada.⁴⁹ Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang telah tersedia, data tersebut berupa dokumentasi atau hasil wawancara. Analisa dengan metode kualitatif ini digunakan karena menyesuaikan metode kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan analisis yang mengajukan secara langsung hakekat dari permasalahan yang diangkat disesuaikan dengan teori-teori yang digunakan.

⁴⁹ *Ibid*, hal. 62.