

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

##### 1. Definisi Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik menurut Young dan Quinn dalam Suharto (2008:43) adalah seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak. Begitu pula dengan W I. Jenkins dalam Wahab (2012:15) merumuskan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Menurut Wahab (2012:20) kebijakan publik dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

“**Pertama**, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekadar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan, dan serba kebetulan. **Kedua**, kebijakan pada

hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. **Ketiga**, kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. **Keempat**, kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif”.

Dari beberapa pendapat diatas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu kumpulan keputusan yang melibatkan pemerintah dan aktor pembuat keputusan lainnya untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang tujuan akhirnya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

## **2. Elemen-Elemen Kebijakan Publik**

Anderson dalam Widodo (2001:190) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik yang antara lain mencakup :

### **a. Solusi untuk masalah publik**

Kebijakan bertujuan untuk menyelesaikan masalah sosial yang secara politis diakui sebagai publik dan mengharuskan pembentukan kembali komunikasi antara pelaku sosial beberapa yang rusak atau berada dibawah ancaman.

b. Adanya kelompok sasaran yang menjadi akar masalah publik

Kelompok sasaran kebijakan (*target group*) yaitu orang atau sekelompok orang, atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan. Kebijakan publik berawal dari adanya tuntutan atau dukungan dari sekelompok orang dalam upaya mengatasi suatu permasalahan publik, maka dari itu mereka termasuk kedalam elemen penting dari sebuah kebijakan publik.

c. Koherensi yang disengaja

Kebijakan publik dibuat dengan arah tertentu. Ini mengandaikan teori perubahan sosial atau model kausalitas yang dimana kebijakan akan berusaha untuk diterapkan dalam upaya untuk menyelesaikan masalah publik yang bersangkutan. Dengan kata lain terjadi adanya keterhubungan antara permasalahan yang hendak diselesaikan oleh kebijakan tersebut dengan aksi atau keputusan yang terbentuk untuk menyelesaikan permasalahan tersebut (kebijakan publik yang dikeluarkannya).

d. Keberadaan beberapa kebijakan

Kebijakan publik ditandai oleh sekelompok tindakan yang melampaui tingkat keputusan tunggal maupun khusus, namun tetap dari gerakan sosial umum. Poin ini berarti bahwa suatu kebijakan publik tidak

mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek.

e. Program Intervensi

Dalam kebijakan publik, adanya suatu intervensi dari pihak-pihak tertentu merupakan hal yang biasa asalkan intervensi yang dilakukan tersebut tidak spesifik atau tidak terlalu berpihak pada kepentingan dari pihak yang mengintervensi tersebut. Artinya bahwa kebijakan publik tersebut masih harus lebih besar berpihak pada kelompok sasaran.

f. Peran kunci dari para aktor publik

Dalam kebijakan publik diperlukan adanya para aktor publik yang memang diberi legitimasi/berkapasitas untuk menetapkan kebijakan tersebut. Jika suatu kebijakan tidak ditetapkan oleh pihak yang diberi wewenang dalam hukum untuk menetapkan kebijakan publik maka kebijakan yang dikeluarkan tidak dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan publik, namun bisa disebut sebagai suatu kebijakan korporasi atau kebijakan individu saja.

g. Adanya langkah-langkah formal

Kebijakan publik mengasumsikan produksi atau output dimaksudkan untuk menyalurkan perilaku kelompok atau individu. Dalam hal ini, definisi tentang sebuah kebijakan publik adalah adanya fase implementasi konkret untuk ukuran memutuskan. Namun, dalam kasus

tertentu, analisis kebijakan menunjukkan kegagalan aktor politik-administratif untuk campur tangan atau kurangnya jalan lain untuk instrumen intervensi tertentu.

h. Keputusan dan kegiatan yang menyebabkan hambatan

Banyak diantara kebijakan publik yang dikeluarkan aktor politik-administratif sering koersif. Dengan demikian, intervensi publik banyak yang saat ini diimplementasikan melalui prosedur antara negara dan otoritas publik (pengelolaan sampah, pemeliharaan jalan, pembangunan daerah), antara, misalnya, yayasan negara dan perusahaan swasta atau publik atau koperasi (layanan kontrak untuk perusahaan yang memenuhi fungsi publik seperti rumah sakit, perusahaan waralaba transportasi, pendidikan perusahaan, dan lain-lain).

Elemen-elemen diatas memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain yakni pertama-tama pengaduan-pengaduan yang diaspirasikan oleh suatu kelompok sasaran atau permasalahan yang dilihat langsung oleh pemerintah yang kemudian permasalahan tersebut ditampung oleh aktor publik yang berkapasitas membuat kebijakan publik. Pengaduan-pengaduan tersebut dicarikan solusinya dengan mempertimbangkan adanya intervensi dalam pembuatannya (misalnya adanya kerjasama dengan pihak swasta) dalam rangka melancarkan

implementasinya kelak. Kemudian solusi-solusi tersebut disusun menjadi terpadu dan kemudian diimplementasikan. Pengimplementasian kebijakan ini kemudian diterapkan oleh kelompok sasaran yakni untuk membentuk perilaku kelompok sasaran dalam rangka mengatasi persoalan yang muncul diawal tadi. Berdasarkan elemen yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka kebijakan publik yang dibuat adalah dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan.

### **3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Berikut tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn dalam Winarno (2016:30), yaitu:

#### **1. Tahap Penyusunan Agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

## 2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

## 3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

## 4. Tahap Implementasi Kebijakan

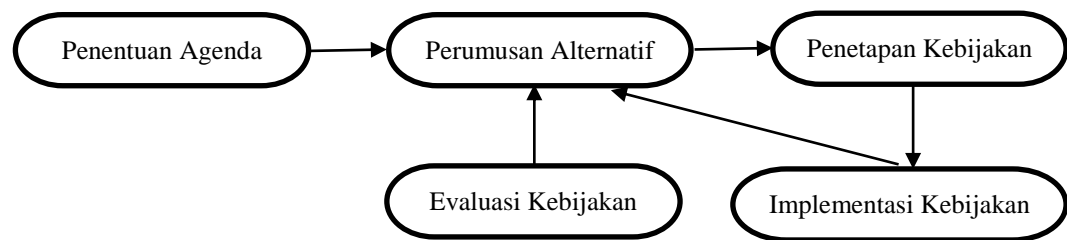
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementators*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

## 5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atas dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Pendapat lainnya menurut Hamdi (2014:79) bahwa proses kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian tahap atau fase kegiatan untuk membuat kebijakan publik. Para ahli kebijakan publik berbeda-beda dalam

menamai atau mengelompokkan tahap-tahap tersebut. Namun demikian, umumnya proses pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam lima tahap, yaitu: penentuan agenda (*agenda setting*), perumusan alternatif kebijakan (*policy formulation*), penetapan kebijakan (*policy legitimation*), pelaksanaan atau implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian atau evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Rangkaian tahap dalam proses pembuatan kebijakan publik tersebut secara sistematis digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. Proses Pembuatan Kebijakan Publik  
 Sumber: Hamdi (2014:79)

Beberapa uraian yang disebutkan diatas peneliti tertarik untuk mengetahui perumusan (formulasi) Kebijakan Penetapan Upah Minimum Kota Malang yang ditetapkan untuk tahun 2018. Hal ini dimaksudkan untuk melihat sejauh mana pemerintah menjalankan tahap-tahap dalam perumusan kebijakan serta melihat kemampuan pemerintah dalam mengakomodasi berbagai kepentingan aktor-aktor pembuat kebijakan agar kebijakan tersebut mampu memecahkan masalah ketenagakerjaan yang terjadi di Kota Malang khususnya pada masalah pengupahan di tahun 2018.



Yang mana pada dasarnya setiap pihak yang bersangkutan memiliki hak untuk memenuhi kepentingannya, baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak non-pemerintah.

## **B. Formulasi Kebijakan**

### **1. Definisi Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan menurut Agustino (2016:97) disebut dengan istilah perumusan kebijakan. Merujuk pada Sidney (2007:79) dalam Agustino (2016:97) bahwa formulasi kebijakan merupakan bagian dari tahap awal pembuatan keputusan kebijakan. Artinya, formulasi kebijakan menjadi langkah awal penting karena memberikan informasi pada para analis kebijakan dan *decision makers* mengenai: Apa rencana yang akan dibuat untuk mengatasi suatu fenomena atau masalah publik? Apa tujuan dan prioritas yang hendak dituju dari formulasi kebijakan? Dan lain sebagainya. Dijelaskan pula oleh Hamdi (2014:87) bahwa formulasi kebijakan menunjuk pada proses perumusan pilihan-pilihan atau alternatif kebijakan yang dilakukan dalam pemerintahan.

Berbeda dengan pendapat Kraft & Furlong (2007:71) yang dikutip oleh Hamdi (2014:87) bahwa formulasi kebijakan diartikan sebagai desain dan penyusunan rancangan tujuan kebijakan serta strategi untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Dari pengertian itu terlihat bahwa paling tidak terdapat dua aktivitas utama dari formulasi kebijakan, yakni:

“*Pertama*, perancangan tujuan kebijakan. Aktivitas tersebut tentu saja sangat berkaitan dengan rumusan masalah kebijakan, namun perancangan tujuan kebijakan akan dapat berbeda dari rumusan masalah kebijakan, sejalan dengan dinamika yang berlangsung di dalam dan di luar komunitas kebijakan, yang umumnya terdiri atas pejabat-pejabat pemerintah, kelompok kepentingan, akademisi, profesional, badan-badan penelitian, kelompok pemikir (*think tank*), dan wirausaha kebijakan. *Kedua*, formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kebijakan. Dengan aktivitas tersebut, termuat penegasan bahwa dalam setiap alternatif kebijakan, sejak awal perlu dirumuskan langkah-langkah yang semestinya dilakukan apabila alternatif tersebut dipilih menjadi kebijakan”.

Dengan kata lain menurut peneliti, formulasi kebijakan diartikan sebagai proses perumusan kebijakan dimana pada tahap ini segala informasi diolah untuk menentukan keputusan terbaik dari berbagai pilihan-pilihan yang sudah ditentukan dengan tujuan akhir untuk memecahkan suatu masalah tertentu.

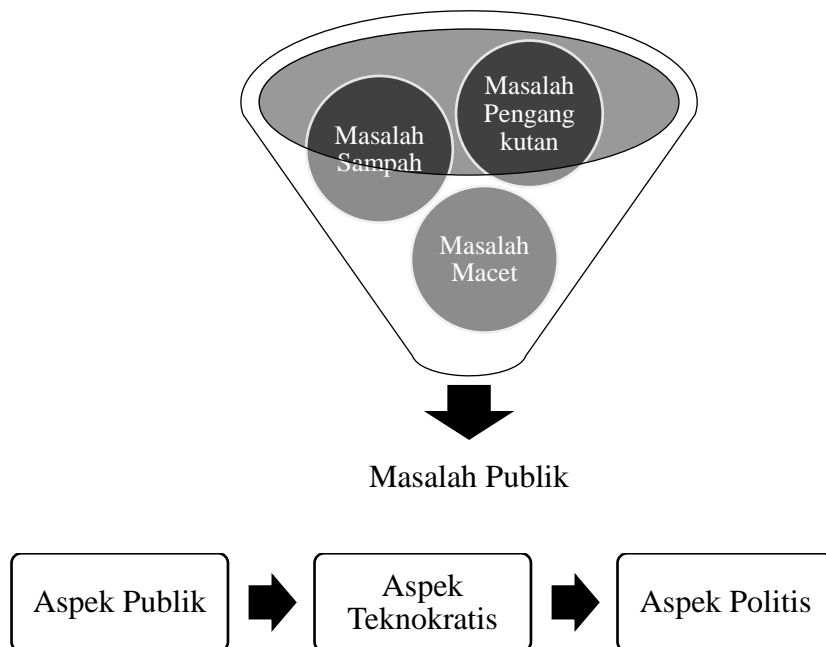
## 2. Aspek-Aspek Formulasi Kebijakan

Thomas (2001) dalam Agustino (2016:98) pernah menyatakan dalam tulisan jurnalnya yang bertajuk “*Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation*” bahwa formulasi kebijakan akan bersinggungan dengan empat hal, yaitu:

- a) *Appraisal Activity*, dimana data dan bukti diidentifikasi dan digunakan untuk menjadi *baseline* bagi perumusan kebijakan;
- b) *Dialogic Activity*, suatu mekanisme diskusi dan komunikasi yang dilakukan di antara para aktor pembuat kebijakan (yang mempunyai cara pandang berbeda satu sama dengan yang lain bersinggungan);

- c) *Formulation or assessment Activity*, merupakan inti perumusan kebijakan yang memperhitungkan juga lingkungan, budaya, tarik ulur kepentingan antar-aktor pembuat kebijakan; dan
- d) *Consolidation Phase*, merekomendasikan satu alternatif kebijakan yang kelak dituangkan dalam produk kebijakan publik.

Hal lain yang harus diperhatikan dalam formulasi kebijakan publik adalah tentang aspek-aspek yang melingkupi proses formulasi kebijakan itu sendiri. Kebijakan sebagai sebuah produk akhir tidak dapat dikatakan lahir mulus begitu saja. Ia mengalami proses yang panjang dan berliku. Berikut ini merupakan tiga aspek di dalam formulasi kebijakan menurut Agustino (2016:104), yaitu:



Gambar 3. Tiga Aspek Formulasi Kebijakan

*Sumber: Agustino (2016:104)*

Sebelum menjadi sebuah kebijakan, kebijakan publik mengalami perjalanan pada tiga aspek secara berkesinambungan. Aspek pertama disebut Aspek Kepublikan atau Aspek Publik, aspek berikutnya Aspek Teknokratis, dan aspek terakhir adalah Aspek Politis (atau Aspek Politik).

Aspek Publik adalah proses dimana suatu masalah privat menjadi masalah publik yang kemudian menjadi agenda institusional dimana masalah-masalah memang hendak diselesaikan oleh pemerintah karena tuntutan masyarakat. Dalam konteks ini masyarakat menghimpun masalah yang kemudian disampaikan pada pihak berwenang untuk dicarikan solusi.

Selepas masalah publik ‘ditangkap’ oleh pihak berwenang untuk dicarikan solusinya, maka aspek kepublikan itu kemudian masuk ke ranah teknokratis (aspek teknokratis); dimana masalah-masalah publik tadi berusaha dicarikan jalan keluarnya melalui *legal drafting* (yang bersifat teknokratis). Pada aspek ini, biasanya masukan dari masyarakat terkait masalah yang ada berusaha didengar oleh pembuat kebijakan guna mendalami kemungkinan solusi yang akan ditawarkan kemudian. Draft legal yang dibuat oleh pembuat kebijakan tidak bisa diimplementasikan begitu saja, karena (terkadang) harus ada persetujuan Parlemen.

Persetujuan parlemen inilah yang dikategorikan sebagai aspek politis. Hal ini dikarenakan masukan dari masyarakat tidak muncul pada draf akhir kebijakan karena bertentangan dengan kepentingan elit politik di Parlemen, atau tidak sejalan dengan arah kebijakan partai, atau tidak menguntungkan

konstituen elit partai, dan kemungkinan-kemungkinan lainnya. Pada aspek politis inilah biasanya masukan, saran, dan rekomendasi yang sangat baik hilang entah ke mana.

Berdasarkan pendapat tersebut, peneliti dapat menyimpulkan bahwa dalam melakukan formulasi kebijakan diperlukan beberapa komponen yang akan digunakan untuk mengolah informasi-informasi yang berkaitan dengan permasalahan agar nantinya dapat diambil keputusan terbaik dari pilihan-pilihan yang sudah diajukan.

### **3. Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan**

Keputusan kebijakan merupakan puncak dari berbagai keputusan yang dibuat selama proses perumusan kebijakan itu berlangsung. Tahap keputusan kebijakan bukan merupakan pemilihan dari berbagai alternatif kebijakan, melainkan tindakan tentang apa yang boleh dipilih. Menurut Winarno (2014:123), tahap-tahap dalam perumusan kebijakan diuraikan sebagai berikut:

#### **1. Tahap Pertama: Perumusan Masalah (*Defining Problem*)**

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak tergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan.

## 2. Tahap Kedua: Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif (presiden dan para pembantunya), agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

## 3. Tahap Ketiga: Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

## 4. Tahap Keempat: Tahap Penetapan Kebijakan

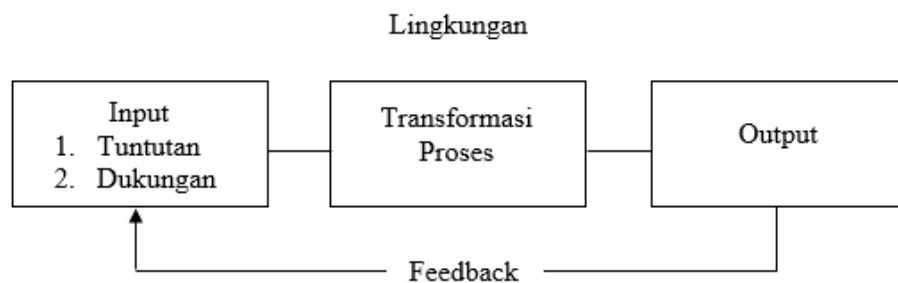
Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan menteri dan lain sebagainya.

#### 4. Model-Model Formulasi Kebijakan

Menurut Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* (1992) dalam Agustino (2016:106) setidaknya terdapat sembilan model formulasi kebijakan, yaitu:

##### 1. Model Sistem

Model ini sebenarnya merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton, dimana menurutnya bahwa suatu kebijakan tidak mungkin terwujud dalam ruang vakum, tapi ia menjadi suatu kebijakan oleh karena interaksinya dengan lingkungan sekitar. Kebijakan yang ditawarkan oleh model ini ialah model formulasi kebijakan yang berangkat dari output suatu lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung. Pendekatan ini dikenal lima instrumen penting untuk memahami proses pengambilan keputusan suatu kebijakan: (i) input, (ii) transformasi atau proses, (iii) output, (iv) *feedback*, dan (v) lingkungan (itu sendiri). Perlu dipahami bahwa input kebijakan publik dalam konteks model sistem tidak hanya berupa ‘tuntutan’ dan ‘dukungan’ semata, tetapi juga berpengaruh lingkungan sekitar yang menekannya. Selain itu, umpan-balik (*feedback*) menjadi hal penting lain selain ketiga komponen tersebut di muka. Di bawah ini gambar formulasi kebijakan yang bermodel sistem.

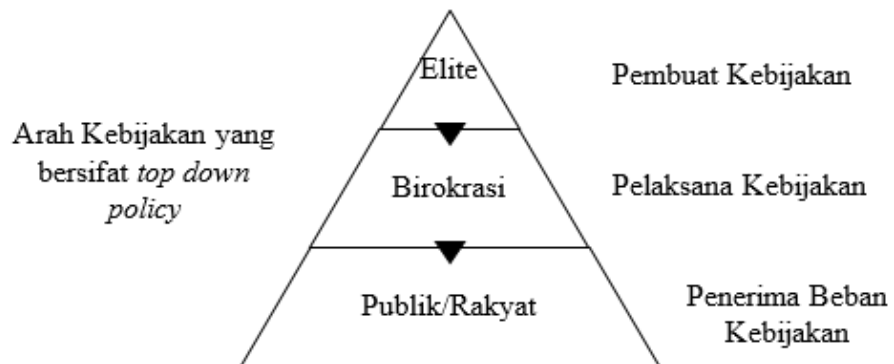


Gambar 4. Formulasi Kebijakan Model Sistem  
Sumber: Agustino (2016:107)

## 2. Model Elit

Model ini hendak menjelaskan bahwa proses formulasi kebijakan publik merupakan abstraksi dari keinginan elit yang berkuasa. Hal ini dapat dirujuk pada penjelasan teori yang dikembangkan oleh Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Guido Dorso, Robert Putnam, dan C. Wright Mills yang mengembangkan *'elite theory'*. Dalam teori politik konvensional yang dikembangkan para scholars tersebut menerangkan bahwa dalam masyarakat tidak pernah wujud distribusi kekuasaan secara merata. Oleh karenanya akan selalu ada dua kelompok masyarakat, dimana 'kelompok masyarakat pertama' adalah kelompok masyarakat yang berkuasa (*the ruling class atau governing elite*); yang biasanya jumlahnya lebih sedikit daripada 'kelompok masyarakat kedua' (kelompok masyarakat yang dikuasai, *the ruled class atau non-governing elite*). Kelompok masyarakat pertama, yang terdiri atas elit berkuasa, menyatakan bahwa kenyataan yang berlangsung dalam dunia nyata-pragmatis pemegang kekuasaan politiknya yang akan melaksanakan tugas formulasi kebijakan.

Dalam teori ini tergambar jelas bagaimana kebijakan yang dihasilkan hampir dapat dipastikan akan berwarna kepentingan elit-elit yang berkuasa dibandingkan dengan kebutuhan dan tuntutan publik. Karena pada dasarnya ketika para elit merumuskan kebijakan, maka kebijakan-kebijakan yang diformulasi akan berorientasi dan menguntungkan kepentingan mereka hingga kebijakan yang berusaha meminggirkan (partisipasi) publik. Sehingga gambar konseptual model ini akan berupa *top-down policy*, seperti gambar di bawah ini:



Gambar 5. Formulasi Kebijakan Model Elit

Sumber: Agustino (2016:108)

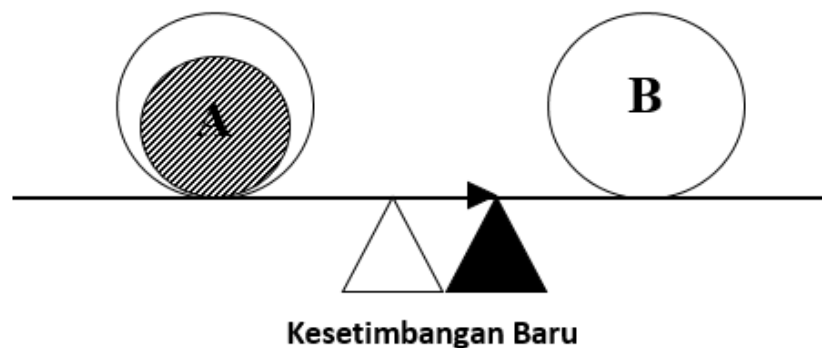


### 3. Model Institusional atau Model Kelembagaan

Model institusional atau disebut juga dengan model kelembagaan merupakan model formulasi kebijakan yang berangkat dari tuntutan politik tradisional yang menjelaskan bahwa tugas formulasi kebijakan merupakan tugas sentral lembaga-lembaga pemerintahan tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya. Secara sederhana model ini sebenarnya hendak mengatakan bahwa tugas memformulasi kebijakan adalah tugas pemerintah. Sementara publik selaku pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat oleh (institusi) pemerintah. Dalam khazanah ilmu politik, perilaku ini memang tidak bertentangan dengan teori kekuasaan dan kewenangan politik. Dalam teori kekuasaan dan kewenangan politik dikatakan bahwa pemerintah memiliki legitimasi untuk membuat kebijakan oleh karena memang salah satu tugas (dari banyak tugas) pemerintah adalah membuat keputusan-keputusan politik dalam hal ini berupa kebijakan publik.

### 4. Model Kelompok

Formulasi kebijakan publik model kelompok sesungguhnya abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok atau antar partai dalam parlemen atau pemerintahan ketika mereka berusaha untuk menetapkan suatu kebijakan. Konflik ini disebut sebagai ‘konflik konstruktif’, yaitu mencari titik keseimbangan baru dimana pada titik baru tersebut merupakan titik kompromi antara kepentingan-kepentingan yang sedang diperjuangkan oleh kelompok atau partai. Secara sederhana, model kelompok berupaya untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan sehingga tercipta keputusan atau titik keseimbangan baru dalam bentuk kebijakan publik seperti gambar berikut dibawah ini:



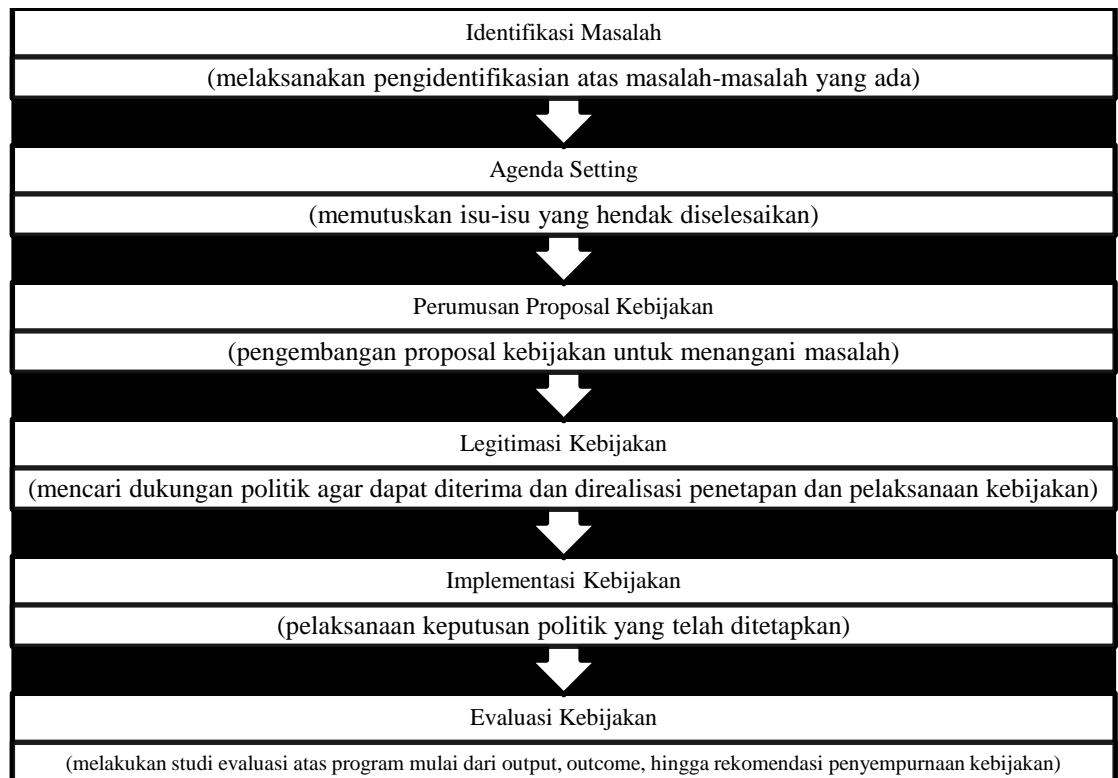
Gambar 6. Formulasi Kebijakan Model Kelompok

*Sumber: Agustino (2016:110)*

Gambar tersebut terlihat jelas bagaimana akhirnya kelompok atau partai A akhirnya menyesuaikan dengan kepentingan dan keinginan kelompok atau partai B sehingga titik kesetimbangan yang berada di tengah kemudian bergeser agak ke kanan untuk memenuhi kompromi yang sudah dilakukan.

#### 5. Model Proses

Dalam model pendekatan ini, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian kegiatan (yang berproses) yang berujung evaluasi kebijakan publik. Secara singkat model ini hendak menyatakan bahwa dalam memformulasi kebijakan ada standar-standar yang seharusnya dilakukan oleh para aktor kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal sesuai dengan apa yang hendak dicapai.



Gambar 7. Formulasi Kebijakan Model Proses

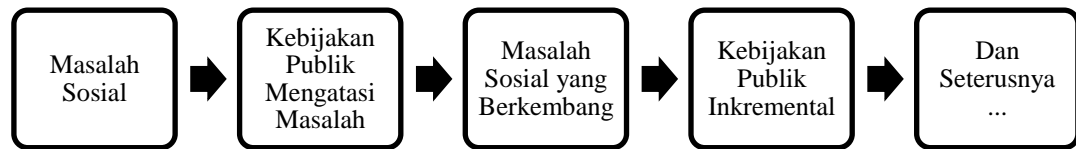
*Sumber: Agustino (2016:111)*

## 6. Model Rasional

Prinsip dasar formulasi kebijakan model ini adalah bagaimana keputusan yang diambil oleh pemerintah harus sudah diperhitungkan rasionalitasnya atau *costs* and *benefits*-nya bagi warga masyarakat (bdk. Dunn 1999; Howlett 2011 dalam Agustino 2016). Ada beberapa tahapan yang disusun oleh Dye (1992) agar manfaat kebijakan dapat dirasakan optimal manfaatnya bagi publik: (i) Mengetahui pilihan-pilihan dan kecenderungan-kecenderungan yang diinginkan oleh warga; (ii) Menemukan pilihan-pilihan kebijakan yang dapat diimplementasikan; (iii) Menilai konsekuensi masing-masing pilihan kebijakan; (iv) Menilai perbandingan perhitungan keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian yang akan diperoleh apabila kebijakan tersebut diimplementasikan; dan (v) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien dan ekonomis. Model rasional dikenal juga dengan nama Model Rasional Komprehensif.

## 7. Model Inkremental

Model inkremental merupakan model formulasi kebijakan yang berusaha untuk merevisi kebijakan model rasional. Bagi mereka yang menyatakan bahwa model inkremental merupakan revisi dari model rasional, biasanya mereka berargumen bahwa para pembuat kebijakan akan kesulitan dan akan menghabiskan waktu terlalu lama untuk mengikuti aturan-aturan dan prinsip-prinsip model rasional. Terlalu lamanya waktu dan terus berkembangnya masalah-masalah publik inilah yang mengakibatkan para perevisi model rasional membangun pendekatan baru yang kemudian dikenal dengan nama model inkremental. Model ini merupakan model formulasi kebijakan yang ‘melanjutkan’ atau ‘memodifikasi’ kebijakan-kebijakan yang tengah berjalan ataupun kebijakan-kebijakan yang sedang diimplementasikan. Karena pendekatan model ini dianggap terlalu sederhana dan praktis, maka banyak para *scholars* yang menyebut model inkremental dengan nama Model Praktis. Model Inkremental atau Model Praktis banyak digunakan oleh negara-negara berkembang oleh karena pemerintah-pemerintah negara berkembang selalu berhadapan dengan banyak problem dengan keterbatasan waktu yang sempit dalam hal penyelesaian masalah yang terus berkembang; di samping itu, masalah atas keterbatasan data yang dimiliki dan keterbatasan dana.



Gambar 8. Formulasi Kebijakan Model Inkremental

*Sumber: Agustino (2016:113)*

#### 8. Model Pilihan Publik

Model ini menyatakan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang memang berbasis pada public choices (pilihan publik mayoritas). Hal ini sangat masuk akal karena dalam konteks negara demokratis, yang mengedepankan *one-man-one-vote*, maka siapa yang dapat menghimpun suara terbanyak, maka dialah yang akan menjadi pemegang kekuasaan (atau dalam hal ini keputusan). Sama juga halnya dengan model formulasi kebijakan publik yang berprinsip pilihan publik. Bahwa kebijakan publik yang mayoritas merupakan konstruksi rancang bangun teori kontrak sosial sehingga ketika kebijakan akan diputuskan, maka kebijakan tersebut akan sangat tergantung pada preferensi publik atas pilihan-pilihan yang ada. Ketika ada satu pilihan dari banyak pilihan yang ditawarkan oleh pemerintah dipilih oleh mayoritas masyarakat, maka dengan serta merta (mengikuti model ini) pilihan publik pilihan mayoritas publik tadilah yang diformulasi menjadi kebijakan.

#### 9. Model Teori Permainan

Prinsip dasar dari model ini adalah bahwa kebijakan publik berada dalam kondisi kompetensi yang sempurna sehingga peraturan strategi agar kebijakan yang ditawarkan pada pengambil keputusan lain dapat diterima, khususnya oleh para penentang. Dalam model teori permainan pengaturan atau pemilihan strategi menjadi hal yang paling utama. Artinya, kapan bersikap proponen atau bersikap oponen harus dianalisis secara mendalam atau kapan harus mengulurkan waktu agar ketegangan dapat diredam atau konflik dapat dihindari; sekali lagi, strategi menjadi kenyataan yang perlu diperhitungkan matang. Karena itu, dalam perspektif teori permainan, serasional apapun kebijakan yang diajukan, namun aktor kebijakan tidak pandai untuk mengatur strategi, maka bisa sangat mungkin kebijakan yang baik dan rasional justru tidak didukung oleh para *decision-makers*. Dan sebaliknya, apabila ada kebijakan yang tidak terlalu baik untuk publik misalnya,

tetapi sang inisiator kebijakan dengan cakap mengatur strateginya, maka akan sangat mungkin kebijakan yang ditawarkan olehnya yang justru menjadi keputusan akhir untuk ditetapkan sebagai kebijakan publik.

Model formulasi kebijakan yang digunakan oleh peneliti disesuaikan dengan permasalahan yang diangkat yaitu Model Kelompok. Seperti yang sudah dijelaskan oleh Dye dalam Agustino (2016:106), bahwa formulasi kebijakan publik model kelompok ini sesungguhnya mengabstraksi (memisahkan) konflik kepentingan antar kelompok atau dalam parlemen pemerintahan ketika mereka berusaha untuk menetapkan suatu kebijakan. Model kelompok ini berupaya untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan-kepentingan dan menemukan titik kompromi sehingga tercipta keputusan dalam bentuk kebijakan publik. Sesuai dengan pembahasan peneliti mengenai kebijakan penetapan upah minimum di Kota Malang tahun 2018, peneliti berusaha untuk mengetahui kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan dari aktor-aktor pembuat kebijakan dan proses penyelesaiannya dari pihak pemerintah di dalam proses perumusan kebijakan tersebut, sehingga semua kepentingan aktor-aktor pembuat kebijakan yang bersangkutan mampu terakomodasi dengan baik dan adil.

### **C. Aktor-Aktor dalam Perumusan Kebijakan**

Aktor-aktor dalam proses pembentukan kebijakan dibagi ke dalam dua kelompok menurut Agustino (2016:28), yaitu *pertama*, aktor yang terlibat

langsung dalam proses formulasi kebijakan; dan *kedua*, aktor yang tidak terlibat dalam proses formulasi kebijakan (tetapi ikut serta dalam memberikan masukan dan turut mempengaruhi konten kebijakan publik). Berikut aktor-aktor kebijakan publik yang dimaksud menurut Agustino (2016:28), yaitu:

### 1. Aktor Negara

Aktor atau pejabat pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam memformulasi hingga menetapkan sebuah kebijakan. Merujuk pada kehidupan nyata, aktor pembuat kebijakan adalah: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Aktor-aktor kebijakan ini mempunyai tugas yang berbeda satu sama lainnya sehingga kebijakan yang dihasilkannya pun berbeda mengikuti lembaga atau institusi masing-masing. Tugas dari masing-masing lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

#### a. Lembaga Legislatif

Anderson (1990:35) dalam Agustino (2016:29) mengungkapkan bahwa, “..., *that they concerned with the central political task of lawmaking and policy formation in a political system*”. Artinya, lembaga legislatif mempunyai tugas utama membuat atau memformulasi kebijakan. Perannya adalah membuat legislasi (produk hukum berupa kebijakan). Maksudnya adalah setiap produk hukum yang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif. Oleh sebab itu, lembaga ini memiliki peran yang cukup krusial dalam proses perumusan kebijakan.

#### b. Lembaga Eksekutif

Lembaga eksekutif dalam hal ini adalah pemerintah, mempunyai peran dalam melakukan proses formulasi kebijakan. Peran sentral pimpinan eksekutif dalam ranah legislatif diterima sebagai suatu keniscayaan. Artinya adalah presiden (pemerintah) turut merumuskan dan membuat kebijakan-kebijakan penting. Presiden mempunyai kekuasaan legislasi yang melekat dalam dirinya sehingga memiliki peran yang juga sentral dalam menentukan kebijakan-kebijakan publik.

#### c. Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif atau peradilan juga mempunyai wewenang untuk menentukan arah kebijakan publik karena lembaga yudikatif mempunyai wewenang untuk melakukan peninjauan ulang hukum (*judicial review*). *Judicial review* bukan hanya kekuasaan lembaga yudikatif untuk menentukan hukum bagi

produk legislasi lembaga parlemen dan eksekutif saja, tetapi juga mempunyai kuasa untuk membatalkan suatu keputusan jika didapati kebijakan publik tersebut ternyata bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi (disharmoni regulasi), terlebih lagi jika bertentangan dengan konstitusi.

## 2. Aktor Non-Negara

Selain aktor-aktor atau lembaga-lembaga utama dalam proses kebijakan publik, ada beberapa aktor non-negara yang juga terlibat (secara langsung maupun tidak langsung) dalam proses kebijakan. Keterlibatan atau partisipasi mereka dalam proses kebijakan terutama dalam memberikan masukan terhadap formulasi dan implementasi kebijakan. Beberapa aktor non-negara yang diidentifikasi sering berpartisipasi dalam proses kebijakan publik adalah:

### a. Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan

Kelompok kepentingan dan kelompok penekan mempunyai peran dan fungsi untuk ‘mempertemukan kepentingan’ warga dengan aktor pembuat atau perumus kebijakan. Kelompok kepentingan dan kelompok penekan akan memberikan banyak informasi kepada pejabat publik, yang bahkan seringkali pada hal-hal tertentu hingga hal-hal yang bersifat teknis, mengenai kemungkinan dan akibat yang dapat ditimbulkan dari suatu usulan kebijakan yang akan diambil oleh aktor kebijakan formal. Dalam arti kata lain, kelompok kepentingan dan kelompok penekanlah yang menjadi sumber informasi utama bagi parlemen dan pemerintah dalam memproses kebijakan publik. Dari kelompok kepentingan dan kelompok penekan pulalah, biasanya, pemerintah menggali keinginan-keinginan atau kebutuhan-kebutuhan warga yang belum dapat diberikan atau disediakan dengan baik, sehingga di kemudian hari pemerintah dapat memformulasi kebijakan yang lebih komprehensif dan mampu menjawab keinginan serta kebutuhan masyarakatnya.

### b. Partai Politik

Partai politik sebagai suatu organisasi yang berorientasi pada representasi ide secara ideal dimaksudkan untuk mewakili kepentingan-kepentingan warga, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan ruang bagi suksesi kepemimpinan politik secara damai dan legitim. Jika merujuk kepada asal-usul berdirinya partai, maka dapatlah disimpulkan bahwa partai politik merupakan suatu wadah atau sarana partisipasi warga negara dalam proses pembuatan (formulasi) dan pelaksanaan (implementasi) kebijakan; sekaligus sebagai media interaktif antara negara dengan warga. Dalam konteks masyarakat modern seperti sekarang ini, umumnya partai

politik sering memerankan fungsinya sebagai ‘pengumpul kepentingan’. Yaitu usaha yang dilakukan oleh partai politik untuk mengumpulkan dan mengubah tuntutan, permintaan, dan kebutuhan masyarakat yang sangat banyak dan multi-dimensi (yang kadang disampaikan melalui kelompok kepentingan) menjadi alternatif kebijakan yang bersifat umum.

c. Media Massa

Dalam konteks kebijakan publik, pengaruh paling utama media-massa adalah dalam ranah ‘*agenda setting*’. Hal ini menunjukkan bahwa media mempunyai kemampuan untuk mendorong bahkan menggerakkan massa ataupun kelompok kepentingan untuk mengatur ‘*agenda setting*’. Kemampuan tersebut dilakukan dengan cara mempublikasikan isu tertentu secara terus-menerus dengan harapan mengkonsentrasikan perhatian pembaca, pendengar, atau pemirsa tentang isu yang sedang diangkat.

d. Warga Negara secara Pribadi

Dalam pembahasan formulasi kebijakan, warga negara secara indivisu sering diabaikan. Ini karena kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan partai politik jauh lebih mengambil peran. Kepentingan warga negara secara individu kerap terdistorsi oleh kepentingan kelompok ataupun partai sehingga terjadi perbedaan-perbedaan dalam harapannya. Menurut Lindblom (1968:45) warga negara mempunyai hak untuk didengarkan dan pejabat publik mempunyai kewajiban untuk mendengarkannya. Oleh karena itu, impaknya pejabat publik ketika memformulasi kebijakan harus memikirkan keputusan-keputusan yang bermanfaat bagi warganya.

Pada penelitian ini, aktor-aktor kebijakan publik yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan penetapan upah minimum Kota Malang Tahun 2018 adalah (1) Gubernur selaku pihak yang mengeluarkan kebijakan di tingkat Provinsi; (2) Walikota Malang selaku pihak yang menyetujui kebijakan di tingkat Kabupaten/Kota Malang (sebelum disahkan dan dikeluarkan oleh Gubernur); (3) Kelompok kepentingan yang terdiri dari pihak pengusaha (yang diwakili oleh Asosiasi Pengusaha Indonesia/Apindo) dan pihak buruh (yang diwakili oleh



Serikat Pekerja Seluruh Indonesia/SPSI) selaku pihak yang menyampaikan tuntutan dan pelaksana kebijakan; serta (4) Pihak akademisi selaku pemberi masukan dari sisi keilmuan. Pemilihan perwakilan aktor-aktor tersebut didasarkan pada keaktifan di dalam forum dewan pengupahan Kota Malang tahun 2018 yang dapat diidentifikasi dengan melakukan wawancara kepada pihak Dinas Tenaga Kerja Kota Malang.

#### **D. Model Kelompok**

Model kelompok dalam formulasi kebijakan publik yang dijelaskan oleh Dye dalam Agustino (2016:110) sesungguhnya merupakan abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok atau antar partai dalam parlemen atau pemerintahan ketika mereka berusaha untuk menetapkan suatu kebijakan. Konflik ini disebut sebagai ‘konflik konstruktif’, yaitu mencari titik keseimbangan baru dimana pada titik baru tersebut merupakan titik kompromi antara kepentingan-kepentingan yang sedang diperjuangkan oleh kelompok atau partai. Secara sederhana, model kelompok berupaya untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan sehingga tercipta keputusan atau titik keseimbangan baru dalam bentuk kebijakan publik.

Menurut Wahab (1990:52), model kelompok pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan pusat perhatian politik. Hal ini individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun secara informal untuk mendesakkan kepentingan-kepentingan mereka kepada

pemerintah. Menurut pakar ilmu politik David Truman, kelompok kepentingan itu pada hakikatnya adalah “*a shared-attitude group that makes certain claims upon other groups in the society*”. Artinya suatu kelompok yang mempunyai sikap-sikap yang sama dan mendesak tuntutan-tuntutannya terhadap kelompok-kelompok lain dalam masyarakat. David Truman selanjutnya berpendapat bahwa perilaku kelompok-kelompok kepentingan tersebut akan membawa akibat-akibat politik kalau mereka, dalam mengajukan tuntutan-tuntutannya, melalui atau diarahkan terhadap lembaga-lembaga pemerintah.

Dari sudut pandang model kelompok, perilaku individu akan mempunyai makna politik kalau mereka bertindak sebagai bagian atau atas nama kepentingan kelompok. Dengan perkataan lain, kelompok pada hakikatnya dipandang sebagai jembatan yang penting antara individu dan pemerintah, karena politik tidak lain adalah perjuangan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara. Oleh sebab itu, menurut Dye (1978:23) dalam Wahab (1990:53) dari sudut pandang model kelompok ini maka tugas utama yang diemban oleh sistem politik ialah mengelola konflik-konflik yang timbul dalam perjuangan antar kelompok tersebut dengan cara:

- a. Menetapkan aturan permainan dalam perjuangan kelompok;
- b. Mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan;
- c. Memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijaksanaan negara; dan
- d. Memaksakan kompromi tersebut.

## **E. Kebijakan Upah Minimum**

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pada Pasal 1 dijelaskan bahwa,

“Upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan”.

Selanjutnya pada Pasal 88 ayat (1) dijelaskan bahwa “Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh. Kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh menurut UU Nomor 13 Tahun 2003 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.

Menurut Soedarjadi (2008:75) yang dikutip oleh Fajar (2012:128), “Upah minimum diartikan sebagai ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah mengenai keharusan perusahaan untuk membayar upah sekurang-kurangnya

sama dengan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) kepada pekerja yang paling rendah tingkatannya”. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 pada Pasal 1 dijelaskan bahwa Upah Minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri atas upah pokok termasuk tunjangan tetap yang ditetapkan oleh Gubernur sebagai jaring pengaman. Upah Minimum berdasarkan wilayah kabupaten/Kota disebut dengan UMK. Tujuan penetapan upah minimum menurut Sutanto (2003:212-213) dalam Fajar (2012:128), yaitu:

- a. Tujuan Makro, berupa: pemerataan.  
Kenaikan upah minimum akan mempersempit kesenjangan antara pekerja tingkat atas dan tingkat paling bawah, peningkatan daya beli pekerja yang mendorong ekonomi rakyat, peningkatan produktivitas nasional.
- b. Tujuan Mikro, berupa: sebagai jaring pengaman.  
Mengurangi kesenjangan antara upah terendah dan tertinggi, meningkatkan penghasilan pekerja tingkat terendah, meningkatkan etos dan disiplin kerja, memperlancar komunikasi antara pekerja dengan pengusaha.

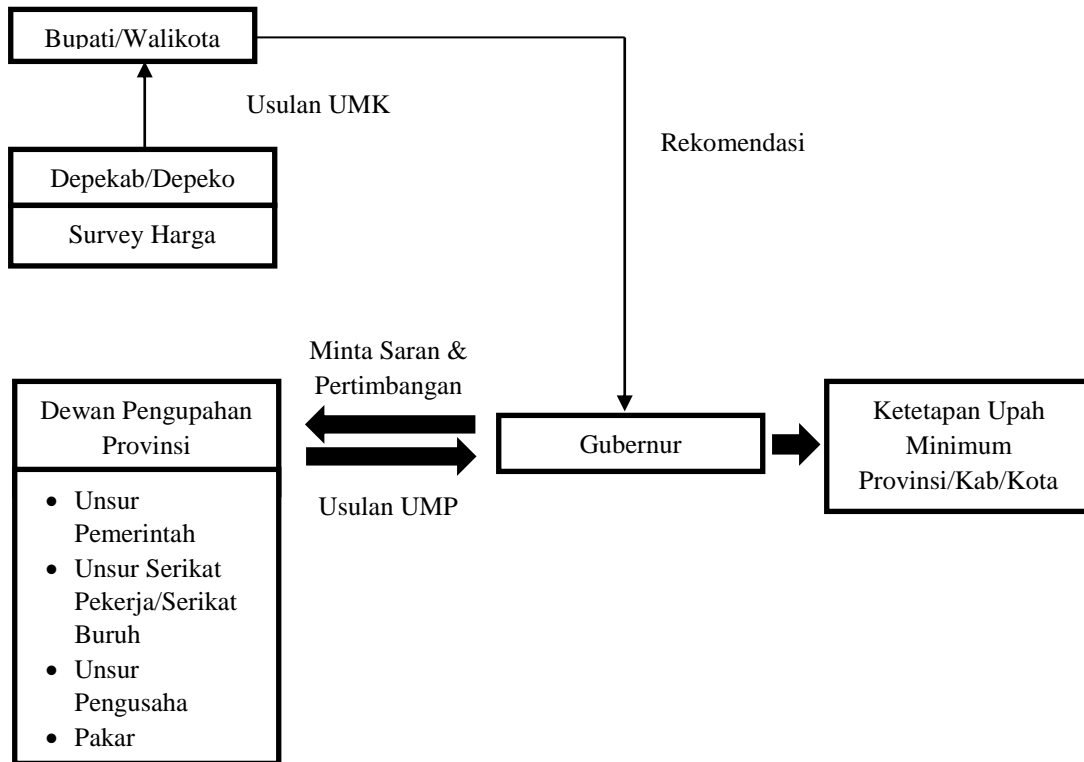
Menurut UU Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, pemerintah dalam menetapkan upah minimum didasarkan pada Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Mengacu pada Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia (Permennakertrans) Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Kebutuhan Hidup Layak dijelaskan bahwa Kebutuhan hidup layak yang selanjutnya disingkat KHL adalah standar kebutuhan seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak secara fisik untuk kebutuhan 1 (satu) bulan. KHL terdiri dari komponen dan jenis

kebutuhan yang diperoleh melalui survei harga yang dilakukan secara berkala. Berdasarkan peraturan tersebut, terdapat 60 item yang disurvei. Kualitas dan Spesifikasi teknis masing-masing komponen dan jenis KHL disepakati sebelum survei dilaksanakan dan ditetapkan oleh Ketua Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota. Survei menggunakan kuisisioner yang memuat hal-hal yang perlu ditanyakan kepada responden untuk memperoleh informasi harga barang/jasa sesuai dengan jenis-jenis kebutuhan dalam komponen KHL. Survei harga dilakukan di pasar tradisional yang menjual barang secara eceran, bukan pasar induk dan bukan pasar swalayan atau sejenisnya. Untuk jenis kebutuhan tertentu, survei harga dapat dilakukan di tempat lain di tempat jenis kebutuhan tersebut berada/dijual.

Survei dilakukan pada minggu I (pertama) setiap bulan. Waktu survei ditetapkan sedemikian rupa sehingga tidak terpengaruh oleh fluktuasi harga akibat perubahan kondisi pasar, misalnya antara lain saat menjelang bulan puasa dan hari raya keagamaan. Responden yang dipilih adalah pedagang yang menjual barang-barang kebutuhan secara eceran dan penyedia jasa seperti tukang cukur/salon, listrik, air dan angkutan umum. Pemilihan responden perlu memperhatikan kondisi sebagai berikut:

- a. Apakah yang bersangkutan berdagang pada tempat yang tetap/permanen/tidak berpindah-pindah;
- b. Apakah yang bersangkutan menjual barang secara eceran;
- c. Apakah yang bersangkutan mudah diwawancarai, jujur dan;
- d. Responden harus tetap/tidak berganti-ganti.

Metode survei harga yang digunakan dengan cara menanyakan harga barang seolah-olah petugas survei akan membeli barang, sehingga dapat diperoleh harga yang sebenarnya (harus dilakukan tawar menawar). Survei dilakukan terhadap tiga orang responden tetap yang telah ditentukan sebelumnya. Survei ini dilakukan oleh Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota dengan membentuk tim yang keanggotaannya terdiri dari anggota Dewan Pengupahan dari unsur tripartit, unsur perguruan tinggi/pakar, dan dengan mengikutsertakan Badan Pusat Statistik setempat. Hasil survei ditetapkan sebagai nilai KHL oleh Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota. Nilai KHL yang sudah ditetapkan oleh Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota kemudian disampaikan kepada Gubernur secara berkala. Berikut skema mekanisme penetapan upah minimum, yaitu:



Gambar 9. Skema Mekanisme Penetapan Upah Minimum  
 Sumber : Dokumen Dinas Tenaga Kerja Kota Malang

Berdasarkan Permenakertrans Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kebutuhan Hidup Layak, Penetapan Upah Minimum yang dilakukan oleh Gubernur harus berdasarkan KHL dan dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Dalam penetapan upah minimum, Gubernur harus membahas secara simultan dan mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

- nilai KHL yang diperoleh dan ditetapkan dari hasil survei;
- produktivitas makro yang merupakan hasil perbandingan antara jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan jumlah tenaga kerja pada periode yang sama;
- pertumbuhan ekonomi merupakan pertumbuhan nilai PDRB;
- kondisi pasar kerja merupakan perbandingan jumlah kesempatan kerja dengan jumlah pencari kerja di daerah tertentu pada periode yang sama;

- e. kondisi usaha yang paling tidak mampu (marginal) yang ditunjukkan oleh perkembangan keberadaan jumlah usaha marginal di daerah tertentu pada periode tertentu.

Mengacu pada Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan, pada Pasal 1 dijelaskan bahwa Dewan Pengupahan adalah suatu lembaga non-struktural yang bersifat tripartit. Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Depekab/Depeko, terdiri dari unsur Pemerintah, Organisasi Pengusaha, Serikat Pekerja/Serikat Buruh, Perguruan Tinggi, dan Pakar. Pada Pasal 38 dijelaskan bahwa Depekab/Depeko memiliki tugas yaitu:

- a. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati/Walikota dalam rangka:
  - 1) pengusulan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dan/atau Upah Minimum Sektoral Kabupaten/Kota (UMSK);
  - 2) penerapan sistem pengupahan di tingkat Kabupaten/Kota;
- b. Menyiapkan bahan perumusan pengembangan sistem pengupahan nasional.

Selanjutnya pada Pasal 44 dijelaskan bahwa Anggota Depekab/Depeko diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul Pimpinan Satuan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan. Untuk dapat diangkat menjadi anggota Depekab/Depeko, calon anggota harus memenuhi persyaratan:

- a. warga negara Indonesia;
- b. berpendidikan paling rendah lulus Diploma-3 (D-3);



- c. memiliki pengalaman atau pengetahuan di bidang pengupahan dan pengembangan Sumber Daya Manusia.

Berdasarkan Pasal 47 Keppres Nomor 107 Tahun 2004, Calon anggota Depekab/Depeko dari unsur pemerintah diusulkan oleh Pimpinan Satuan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota; Calon anggota Depekab/Depeko dari unsur serikat pekerja/Serikat buruh ditunjuk oleh Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang memenuhi syarat keterwakilan untuk duduk dalam kelembagaan ketenagakerjaan yang bersifat tripartit; Calon anggota Depekab/Depeko dari unsur organisasi pengusaha ditunjuk dan disepakati dari dan oleh organisasi pengusaha yang memenuhi syarat sesuai ketentuan yang berlaku; dan Calon anggota Depekab/Depeko dari unsur Perguruan Tinggi dan Pakar ditunjuk oleh Bupati/Walikota.

Upah Minimum yang ditetapkan hanya berlaku bagi pekerja/buruh yang mempunyai masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun. Upah Minimum wajib dibayar bulanan kepada pekerja/buruh oleh pihak pengusaha. Mengacu pada Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2017 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2018, perusahaan dilarang membayar upah lebih rendah dari ketetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota. Bagi perusahaan yang tidak mampu melaksanakan Upah Minimum Kabupaten/Kota dapat mengajukan penangguhan pelaksanaan Upah Minimum kepada Gubernur Jawa Timur melalui Kepala Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan

Kependudukan Provinsi Jawa Timur, sesuai ketentuan dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 231 Tahun 2003 tentang Tata Cara Penangguhan Pelaksanaan Upah Minimum.

Berdasarkan Keputusan Menteri Nomor 231 Tahun 2003, syarat permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum yang perlu dipenuhi oleh pengusaha yaitu sebagai berikut:

1. Pengajuan permohonan paling lambat 10 (sepuluh) hari sebelum tanggal berlakunya upah minimum kepada Gubernur melalui Instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Provinsi.
2. Permohonan penangguhan didasarkan atas kesepakatan tertulis antara pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh yang tercatat.
3. Dalam hal di perusahaan terdapat 1 (satu) Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang memiliki anggota lebih 50% dari seluruh pekerja di perusahaan, maka serikat pekerja/serikat buruh dapat mewakili pekerja/buruh dalam perundingan untuk menyepakati penangguhan.
4. Dalam hal di satu perusahaan terdapat lebih dari 1 (satu) Serikat Pekerja/Serikat Buruh, maka yang berhak mewakili pekerja/buruh melakukan perundingan untuk menyepakati penangguhan adalah Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang memiliki anggota lebih dari 50% (lima puluh perseratus) dari seluruh jumlah pekerja/buruh di perusahaan tersebut.
5. Jika pada ayat (4) tidak terpenuhi, maka serikat pekerja/serikat buruh dapat melakukan koalisi sehingga tercapai jumlah lebih dari 50% (lima puluh perseratus) dari seluruh jumlah pekerja/buruh di perusahaan tersebut untuk mewakili perundingan dalam menyepakati penangguhan.
6. Jika pada ayat (4) atau ayat (5) tidak terpenuhi, maka para pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh membentuk tim perunding yang keanggotaannya ditentukan secara proporsional berdasarkan jumlah pekerja/buruh dan anggota masing-masing serikat pekerja/serikat buruh.
7. Dalam hal di perusahaan belum terbentuk serikat pekerja/serikat buruh, maka perundingan untuk menyepakati penangguhan pelaksanaan upah minimum dibuat antara pengusaha dengan pekerja/buruh yang mendapat mandat untuk mewakili lebih dari 50% (lima puluh perseratus) penerima upah minimum di perusahaan.
8. Kesepakatan tertulis dilakukan melalui perundingan secara mendalam, jujur, dan terbuka.