

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Tan Malaka menggambarkan jutaan kaum pekerja atau buruh bumi putera pada waktu itu sebagai budak belian kolonial yang sangat tertindas oleh upah yang hanya dapat mencukupi kebutuhan untuk tidak mati kelaparan.¹ Penggambaran ini menyatakan bahwa permasalahan upah sudah ada sejak zaman kolonial Belanda dan kapasitas serta penghargaan kepada buruh dihargai dengan sangat rendah. Peristiwa masa lalu ini menjadi pelajaran penting bagi Indonesia untuk lebih adil lagi dalam meningkatkan kesejahteraan buruh/pekerja demi menjadi negara yang adil dan sejahtera seperti yang dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 alinea keempat yang menjelaskan bahwa tujuan Negara selain melindungi bangsa Indonesia, juga memajukan kesejahteraan umum bagi setiap warganya². Kesejahteraan yang dimaksud adalah yang mencakup semua golongan dan kehidupan rakyat Indonesia agar mendapatkan kehidupan yang layak dan nyaman serta terlindungi sebagai warga negara Indonesia.

¹ Yuliati, D. (2012). Nasionalisme Buruh Dalam Sejarah Indonesia. *Humanika*, Vol. 16, No. 9. Hlm. 6

² Widayanti, W. (2018). Tinjauan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2015 Tentang Pengupahan Dalam Mencapai Kebutuhan Hidup Layak (KHL) Di Kota Semarang. *Serat Acitya*, 7(2). hlm 1.

Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia bagi setiap warganya, Pemerintah sudah mengeluarkan regulasi kebijakan yang membangun kesejahteraan yang adil bagi warganya. Salah satunya adalah Kebijakan penetapan upah minimum. Secara tidak langsung, ketentuan upah diartikan sebagai konsep politik dan ekonomi yang menjadi paradigma pembangunan suprastruktur dan infrastruktur kebijakan perburuhan, hingga kerap kali memosisikan buruh sebagai bahan bakar lokomotif Negara dalam proses produksi dalam konstruksi pembangunan dan industrialisasi.³ Pada tahun 2015 lalu pemerintah mengeluarkan sebuah Paket Kebijakan Ekonomi Jilid Empat, membahas sistem pengupahan bagi buruh/pekerja. Dalam paket kebijakan tersebut terdapat aturan yang telah disahkan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan yang merupakan implementasi dari Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.⁴

Peraturan ini diterbitkan setelah 12 tahun sejak dikeluarkannya UU Nomor 13 Tahun 2003 aturan ini dulunya merupakan pelindung hak – hak tenaga kerja yang dijamin oleh negara melalui pemerintah agar dapat memberikan perlindungan dari perlakuan perusahaan – perusahaan besar yang memperkerjakan pekerja

³ Munir. (2014). *Gerakan Perlawanan Buruh*. Instan Publishing:Malang. Hlm.v

⁴ Ghufroon, R., Utami, H. N., & Prasetya, A. (2018). Resistensi Buruh Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan (Studi Kasus pada Buruh Solidaritas Perjuangan Buruh Indonesia [SPBI] Malang). *Jurnal Administrasi Bisnis*, 63(1). Hlm.66.

dengan semena - mena.⁵ Namun bagi pemerintah, Peraturan Pemerintah ini diturunkan sebagai upaya agar tidak adanya pembayaran upah yang tidak sesuai.

Kebijakan yang dilahirkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 diantaranya adalah Kebijakan Upah Minimum. Maka dari itu, secara tidak langsung membuat sistem tatanan neoliberalisme dan kompleksitas lainnya menjadi lebih jelas. Kebijakan upah minimum merupakan salah bentuk indikator yang ditunjang dari peningkatan ekonomi sebuah negara. Hal ini juga sama seperti negara - negara maju lainnya, perkembangan sistem industrialisasi sangat berdampak pada taraf hidup masyarakat dengan golongan ekonomi menengah kebawah. Perkembangan industrialisasi sendiri merupakan kontribusi besar pekerja terhadap perusahaannya sebagai salah satu aspek dalam meningkatkan kualitas produktivitas perusahaan. Pada perusahaan upah merupakan masalah sensitif dan dalam proses penanganan konfliknya pun tidak jarang menjadi potensi perselisihan yang mendorong timbulnya mogok kerja atau unjuk rasa, apabila tidak dilakukan secara profesional dan bipartit. Permasalahan upah ini tak akan pernah jauh dari prinsip keadilan dan kesejahteraan karena sistem pengupahan dipersepsikan kaum buruh sebagai keadilan, sama halnya upah sebagai sarana pencapaian kesejahteraan.

Dalam Pengembangan sistem anti partisipasi buruh dalam politik pengupahan, dengan jalan menempatkan Dewan Pengupahan Nasional atau Daerah

⁵ Manik,E . (2013). Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Kasus Perlindungan Hak Pekerja/Buruh Perempuan Pada Sektor Garmen Di Kota Semarang). *Journal of Politic and Government Studies*, vol. 2, no. 1, hlm 21- 31

yang masing – masing berada di bawah otoritas Menaker atau Gubernur, dilakukan untuk mempertahankan kebijakan upah murah.⁶ Politik upah murah itu sebenarnya yang sudah memanipulasi hak – hak buruh untuk mendapatkan peluang yang begitu luas.

Di Indonesia, sistem upah pekerja ditentukan berdasarkan faktor faktor yang akan mempengaruhi besaran hitungan upah, dengan sistem upah yang sudah tercantum dalam kebijakan upah minimum. Sistem pengupahan adalah kerangka bagaimana upah diatur dan ditetapkan adalah Pasal 27 UUD 1945. Kebijakan Pengupahan yang melindungi pekerja/buruh sebagaimana disebutkan dalam Pasal 88 No. 13/2003 ayat (2) meliputi : ⁷

1. Upah minimum
2. Upah kerja lembur
3. Upah tidak masuk kerja karena berhalangan
4. Upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain diluar pekerjaannya
5. Upah karena menjalankan hak dan waktu istirahat kerjanya
6. Bentuk dan cara pembayaran upah
7. Denda dan potongan upah
8. Hal – hal yang dapat diperhitungkan dengan upah
9. Struktur dan skala pengupahan yang proporsional
10. Upah untuk pembayaran pesangon; dan

⁶ Munir, op. cit., hlm. 63.

⁷ Koesparmo, Armansyah. (2016). *Hubungan Tenaga Kerja (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Penerbit Erlangga. hlm.198

11. Upah untuk perhitungan pajak penghasilan.

Meskipun indikator perlindungan upah secara kompleks dijabarkan dalam undang – undang tidak menjamin upah yang diterima pekerja layak sesuai pertumbuhan masa tahun berjalan. Unjuk rasa dan protes Serikat pekerja menjadi bukti logis bahwasanya masih banyak buruh Indonesia yang berpenghasilan rendah, bahkan lebih rendah dari kebutuhan hidup minimumnya. Hal ini menyebabkan rendahnya tingkat penghasilan dan indeks kehidupan yang terus meningkat tak sebanding.

Penyebab rendahnya tingkat upah dikalangan pekerja/buruh adalah kurangnya tingkat kemampuan manajemen perusahaan, mulai dari waktu, pemborosan dana, sehingga karyawanan tidak dapat bekerja dengan efisien sehingga biaya produksi menjadi lebih tinggi. Hal ini karena upah masuk ke dalam biaya produksi, sehingga upah tinggi jika tak sesuai biaya produksi akan menimbulkan ketidakmampuan perusahaan membayar upah tinggi pada pekerja. Oleh karena itu, Pemerintah menetapkan sistem upah minimum pekerja pada perusahaan, yang merupakan upah standar diterima pekerja agar dapat mempertahankan kebutuhan hidup layak. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 telah menjadi pedoman sah penetapan Upah Minimum berdasarkan ketentuan yang diatur dalam peraturan. Akan tetapi, peraturan ini ditolak oleh kalangan serikat pekerja karena dianggap menghilangkan survei pasar hidup layak yang dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003. Layak yang dimaksud adalah berdasarkan komponen perhitungan Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Komponen perhitungannya yang menjadi standarisasi upah minimum suatu

daerah yang dihitung berdasarkan survei dan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2015 menjelaskan bahwa kenaikan upah diikat berdasarkan inflasi tambah pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut menjadikan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang sudah diatur dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tidak lagi digunakan sebagai acuan taraf kenaikan upah, karena berdasarkan regulasi standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL) hanya ditinjau setiap 5 tahun sekali berdasarkan survei Badan Pusat Statistik (BPS).

Keberadaan peraturan upah yang berpedoman pada pertumbuhan inflasi dan ekonomi menimbulkan dinamika pengupahan yang semakin rumit setiap tahunnya. Proses penentuan angka dengan konsep ini menimbulkan pertentangan dari pihak serikat pekerja yang akan berdampak pada proses penetapan upah minimum yang terjadi di Kabupaten/Kota. Proses perumusan upah minimum akan selalu menemui masalah jika Pemerintah tetap berada pada tatanan neoliberalisme, meski ada kelemahan dan kelebihan. Sebab, negara harus terus bersaing agar dilirik investor untuk dapat menanjakkan tingkat inflasi yang merupakan tujuan pertumbuhan ekonomi negara yang berdampak pada pembangunan daerah. Produktivitas Indonesia yang dibandingkan dengan beberapa Negara *Asean*, berdasarkan data yang dihimpun *International Labour Organization* (ILO) tahun 2018 mengenai upah rerata buruh di *Asean* adalah Laos mencapai US \$ 119 Per bulan, Kamboja US \$ 121 Per bulan, Indonesia US \$ 174 Per bulan, Vietnam US \$ 174 Per bulan, Filipina US \$ 256 Per bulan, dan Thailand US \$ 357 per bulan. Peningkatan persaingan Sumber Daya Manusia (SDM) di Indonesia terus mendesak agar diperbaiki terutama pada sistem produktivitasnya. Sebab, perbandingan

dengan Vietnam produktivitas tenaga kerja Indonesia masih kalah jauh tetapi upahnya relatif lebih tinggi. Sehingga, para investor lebih memilih Vietnam untuk berinvestasi dengan upah produksi yang rendah. Hal ini yang membuat tingkat produktivitas Indonesia rendah dan daya saing yang lemah dibandingkan Negara Asia lainnya. Perbedaannya bukan pada kemampuan namun pada jam kerja Indonesia yang lebih sedikit daripada Vietnam, karena jam kerja tenaga kerja Indonesia dibatasi oleh Undang – Undang.

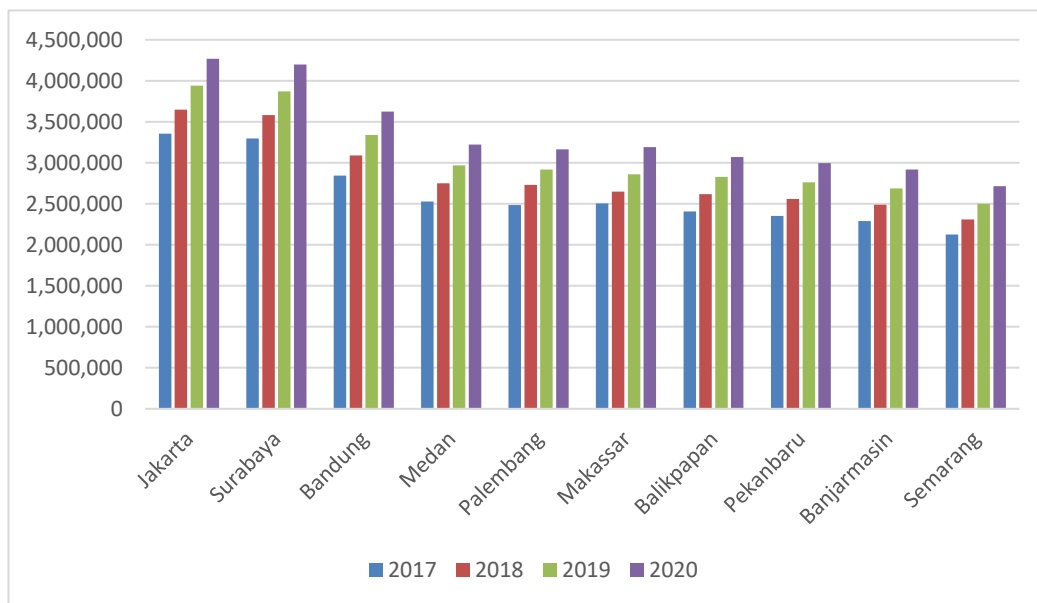
Kota Semarang sebagai lintasan pembangunan ekonomi terbesar di Pulau Jawa memiliki laju perkembangan industri yang besar. Penambahan kawasan-kawasan khusus Industri baru akan meramaikan hiruk pikuk perkembangan Industri Kota Semarang. Jumlah pekerja hingga serikat pekerja sangat banyak, konflik yang timbul pun beragam. Tuntutan yang sering muncul dari Serikat Pekerja adalah pedoman penetapan Upah Minimum Kota (UMK) yang berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015. Mereka melakukan berbagai macam aksi protes untuk mengungkapkan kekecewaan mereka pada Pemerintah yang bergantung pada regulasi kebijakan tersebut. Sebab, Serikat Pekerja Kota Semarang merasa tidak dilibatkan lagi dalam penetapan Upah Minimum Kota (UMK) yang dilakukan bersama Dewan Pengupahan, Pemerintah dianggap terlalu berpatokan pada Peraturan yang dikeluarkan, sehingga peran Serikat Pekerja menjadi lemah.

Penetapan Upah Minimum Kota (UMK) yang berlaku tahun 2020 yang ditetapkan pada 20 November 2019 mengalami kenaikan dengan rincian yaitu Kota Semarang Kota Semarang Rp2.715.000. Sedangkan UMK terendah di Jawa Tengah ada di Kabupaten Banjarnegara sebesar Rp1.748.000 lalu kenaikan UMK tertinggi

ada di Kota Tegal yaitu sebesar 9,25 %. Maka rata – rata kenaikan UMK di Jateng sebesar 8,57 %.⁸ Angka Upah Minimum Kota (UMK) Kota Semarang dinilai terlalu rendah. Rendahnya upah di Kota Semarang diakibatkan dari Keputusan Menteri Nomor 17 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2012 yang tidak diterapkan secara utuh. Sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 kenaikan upah tidak berdampak pada daya beli buruh karena besaran kenaikan tiap tahunnya untuk menyesuaikan kebutuhan hidup riil saja tidak mencukupi. Berikut perbandingan rendahnya upah minimum Kota Semarang dengan 10 Kota Metropolitan di Indonesia Tahun 2017 sampai dengan 2020 ;

Grafik 1.1

UMK 10 (Sepuluh) Kota Metropolitan di Indonesia Tahun 2017 - 2020



Sumber: Survei UMK Unsur Serikat Pekerja Dewan Pengupahan bekerjasama dengan Aliansi Gerakan Buruh Kota Semarang (GerBang)

⁸ Efrem L Siregar. (2019). Daftar UMK 2020 Jateng : Tertinggi Di Semarang Rp. 2,71 Juta. Dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191120191932-4-116723/daftar-umk-2020-jateng-tertinggi-di-semarang-rp-271-juta>. Diakses pada tanggal 21 November 2019 pukul 21.00 WIB.

Pada Grafik diatas dapat dilihat bahwa Kota Semarang termasuk sebagai salah satu Kota Metropolitan dengan upah minimumnya terendah diantara Kota Metropolitan lainnya sejak tahun 2017. Sehingga mengenai lemahnya peran Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dalam proses perumusan juga menjadi persoalan besar yang mempengaruhi upah yang layak. Akhirnya, permasalahan akan upah rendah di Kota Semarang perlu menjadi perhatian terutama pada saat proses perumusannya, mengingat Kota Semarang adalah Kota Industri yang merupakan koridor perekonomian yang berada di pusat Pulau Jawa.

Kota Semarang memiliki jenis perusahaan industri yang bergerak di berbagai bidang, mulai dari industri makanan, pakaian, obat-obatan dan lainnya, menyebabkan bertambahnya jumlah pekerja setiap tahunnya. Maka, jika dibandingkan dengan Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Tengah, Kota Semarang memiliki jumlah buruh terbanyak dan serikat buruh terbanyak di Jawa Tengah yang dibuktikan dengan data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah yaitu Keadaan Angkatan Kerja Per Agustus 2018 yang mencakup berbagai jenis lapangan pekerjaan, yaitu 872.827 yang bekerja dalam berbagai sektor. Sedangkan yang termasuk kawasan *Mega-Urban* Semarang diantaranya, Kabupaten Semarang 570.290 yang bekerja aktif, Kabupaten Demak 564.864 yang bekerja aktif.

Pada tahun 2019 berdasarkan data dari Dinas Tenaga Kerja Provinsi Jawa Tengah, yaitu rekap verifikasi data pekerja dan serikat pekerja di Jawa Tengah per April 2019 memiliki 1996 Unit Kerja, 538,310 Tenaga Pekerja (sudah termasuk yg tergabung dalam serikat maupun non serikat). Selanjutnya, berdasarkan data yang

dihimpun dari bidang Seksi Sarat Kerja Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kota Semarang per september 2019 mengenai jumlah serikat pekerja dan jumlah perusahaan di Kota Semarang yaitu, Kota Semarang tercatat memiliki 4.277 perusahaan besar hingga kecil dengan 225.387 orang tenaga kerja perusahaan industri berbagai bidang. Sedangkan untuk serikat pekerja terdiri dari 781 unit kerja yang meliputi 1982 tenaga kerja dan memiliki 18 Federasi diantaranya FKSPN Kota Semarang, FSPMI, Federasi Farkis Reformasi R, Federasi Kahuttindy, Federasi KSPSI yang terdiri dari 5 Federasi membantu unit kerja, 3 Konfederasi yaitu FSPLem, PSP Transport, FSP RTMMM, FSPMI, FSPMI,FSPekap, dan yang terbaru SPIP.

Dalam proses penetapan upah minimum di Kota Semarang, ada pengusaha industri sedang dan pengusaha industri besar yang terlibat dalam proses penetapan Upah Minimum Kota (UMK) yang wakili oleh perwakilan Pengusaha dalam Dewan Pengupahan. Pengusaha industri menengah memiliki pola pengupahan yang berbeda dengan pengusaha industri besar lainnya karena perbedaan kemampuan untuk membayar upah sesuai Upah Minimum Kota (UMK). Tentu mengalami perbedaan dengan pengusaha besar yang mengikuti aturan pemerintah. Walaupun pemerataan upah dalam perusahaan harus sesuai upah minimum, tetapi pelaksanaan lebih jelasnya berdasarkan lama masa kerja yang ada dalam Perjanjian Kerja Bersama (PKB) antara pekerja dan pengusaha. Bagi pengusaha industri mereka membayar upah dengan layak karena berdasarkan pada kondisi perkembangan usaha dan juga kondisi pendidikan dan keahlian pekerjanya.⁹

⁹ Susanti, E. (2017). Efektivitas Upah Minimum di Kabupaten Bandung. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, Vol 1, No 1, hlm.17

Kompleksitasnya masalah upah yang terjadi antara pengusaha dan pekerjanya, kerap kali diselesaikan melalui negosiasi atau perjanjian bersama Serikat pekerja atau lembaga Tripartit. Pemicu umum pengusaha tak memberikan upah yang layak karena produktivitas pekerja yang dianggap tak memenuhi target pasaran dan biaya produksi yang naik, persaingan sengit ekspor impor pasar lokal dan asing, asuransi keselamatan kerja, sehingga perusahaan sulit berkembang mengalami resiko kerugian. Tekanan dari serikat buruh pada pengusaha juga mempengaruhi lingkungan kerja yang berdampak pada kemajuan perusahaan. Upah rendah yang menjadi daya tarik investor untuk berinvestasi di Kota Semarang akan menjadi bentuk upah produksi yang diperhitungkan untuk mendapatkan keuntungan. Selain itu, juga banyak niat baik pengusaha besar mendirikan sebuah perusahaan di daerah dengan upah rendah demi menyediakan lapangan pekerja bagi masyarakat yang juga bekerjasama dengan pemerintah.

Dengan gambaran ini, tuntutan kenaikan upah minimum tampaknya setiap tahun akan semakin variatif, seiring munculnya kesadaran dan desakan kebutuhan hidup yang berdampak pada rendahnya persaingan upah minimum Kota Semarang dengan Ibukota Provinsi lain di Indonesia.¹⁰ Selaras dengan tidak efektifnya ketentuan angka upah di lapangan. Maka, untuk perlu mengetahui bagaimana proses penetapan angka upah minimum dilakukan di Kota Semarang. Kemudian, judul yang ditarik akan menguraikan secara rinci bagaimana dinamika proses perumusan kebijakan upah minimum Kota Semarang pada tahun 2020, sehingga

¹⁰ Munir, *op. cit.*, hlm. 65.

seperti apa kepentingan – kepentingan bisa saling bernegosiasi. Pihak yang terlibat dalam fenomena ini adalah pengusaha, pemerintah, dan Serikat pekerja yang berada dalam unsur Dewan Pengupahan. Penelitian ini menjelaskan hubungan diantara ketiganya, sehingga alasan buruh merasa terintervensi oleh upah rendah tidak dilihat dari satu sudut pandang saja. Terkadang masalah yang ditemukan dilapangan, sering kali berbeda dengan hal yang sudah terjabarkan, dengan menelusuri lebih dalam.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, bahwa masalah utama atau pokok dalam penelitian ini merupakan Proses Perumusan Kebijakan Upah Minimum yang proses perumusan angkanya dilakukan berdasarkan pertimbangan Dewan Pengupahan, berkaitan dengan kepentingan bersama. Sehingga dapat dilihat bahwa ada sesuatu yang menarik untuk dibahas dan diteliti yaitu :

Bagaimana upah buruh dirumuskan di Kota Semarang ;

1. Bagaimana proses Perumusan Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang 2020 ?
2. Bagaimana Penetapan upah dapat mengakomodasikan kepentingan Pengusaha dan Buruh ?

I.3 Tujuan Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan dan memperoleh informasi yang akurat sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan adapun tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Menganalisis *Agreeing to Disagree* dalam proses Perumusan Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang 2020
2. Menganalisis hubungan Pemerintah, Pengusaha dan Pekerja/Buruh dalam proses penentuan Kebijakan Upah Minimum di Kota Semarang.

I.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis :

a. Kegunaan Akademik

Kegunaan teoritis riset ini diharapkan mampu memperkaya ilmu pengetahuan mengenai proses perumusan hingga penetapan Upah Minimum Kota (UMK) Semarang 2020 dilaksanakan hingga besarnya pengaruh suatu penetapan terhadap Pengusaha dan Serikat Pekerja

b. Kegunaan Praktis

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan mengkayakan pemahaman terhadap hal – hal yang terkait dalam proses penetapan Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang dan mekanisme Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dalam proses perumusan.

2. Bagi pemerintah Kota Semarang, penelitian ini dapat bermanfaat agar sebagai bahan untuk memperbaiki persoalan penetapan Upah Minimum Kota (UMK) di Kota Semarang yang berdampak pada hubungan antara pengusaha dan serikat pekerja yang tidak harmonis dalam Dewan Pengupahan.
3. Bagi masyarakat, mampu membuka pandangan tentang kesejahteraan buruh dan pengaruh besar suatu kebijakan yang ditetapkan pemerintah terhadap kehidupan para buruh.

I.5 Penelitian Terdahulu

Pada penelitian ini, penulis menggunakan lima penelitian terdahulu yang sangat bermanfaat untuk melihat perbedaan konsep dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya dalam topik yang sama.

Penelitian pertama *Doctoral dissertation* Universitas Negeri Semarang oleh Ayudya Rahma Pratiwi (2017) dengan mengambil judul “Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 Dalam Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2016 Di Wilayah Provinsi Jawa Tengah (Studi Pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah)” Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah penetapan Kebijakan upah minimum yang terjadi di Provinsi Jawa Tengah akibat Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2015 yang menyebabkan perbedaan di setiap wilayah Jawa tengah. Penelitian ini berfokus pada penyelesaian yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah terhadap konflik yang terjadi akibat perbedaan

penetapan upah minimum Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Pendekatan yang digunakan penelitian ini adalah *Yuridis Sosiologis*. Penelitian ini melihat dari sudut pandang hukum terhadap kebijakan pengupahan di Jawa Tengah. Hasil penelitian ini mendapati banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan di Jawa Tengah terhadap upah pekerja yang tak sesuai Standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah mendapati adanya pelanggaran yang dilakukan perusahaan – perusahaan namun tidak ada sanksi pidana apapun yang dijatuhkan pada perusahaan pelanggar.

Penelitian Kedua yaitu Jurnal *Serat Acitya* yang ditulis oleh Widayanti (2018) dengan judul “Tinjauan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2015 Tentang Pengupahan Dalam Mencapai Kebutuhan Hidup Layak (KHL) Di Kota Semarang”. Penelitian ini membahas tentang Peninjauan dari Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 di Kota Semarang terhadap standarisasi KHL dalam proses pencapaian dan perlindungan terhadap kaum buruh. Upah minimum yang sudah ditetapkan Pemerintah melalui PP ini, tak berhasil mencapai standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dan perlindungan buruh pada pemberlakuan UMK di Kota Semarang. Hal ini terjadi karena beberapa faktor penghambat diantaranya adalah perusahaan tak mampu membayar upah karyawan sesuai UMK, karena pemasukan yang tak sebanding dengan pengeluaran. Selain itu, perusahaan juga terbebani dengan dengan pekerja yang tak kompeten hingga tingkat produktivitas rendah.

Penelitian Ketiga Jurnal *Umrah* yang ditulis oleh Setyoko F, Setiawan R, Safitri (2018) dengan judul “Peran Dan Kepentingan Aktor Dalam Perumusan

Kebijakan Upah Minimum Kota (Umk) Tanjungpinang Tahun 2016” Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah mengenai peran aktor dan kepentingannya dalam penetapan upah minimum Kota Tanjung Pinang pada tahun 2016 yang mengalami perbedaan karena perbelakuan peraturan baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015. Dalam penelitian dijelaskan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2015 memperkecil peran masing – masing aktor dalam penentuan upah, karena berpatokan pada pedoman yang ada didalam peraturan tersebut. Kepentingan aktor - aktor perumusan kebijakan tidak tercapai dan semuanya mencapai titik tengah perundingan yang menghasilkan kesepakatan nominal UMK Tanjung Pinang 2016. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, menjelaskan secara sistematis, faktual dan nyata berdasarkan data – data asli dari masing masing unsur hingga menemukan titik terang.

Penelitian Keempat, *Journal of Public Policy and Management Review* yaitu oleh Yu, V. K., & Hidayat, Z. (2017) dengan judul, “Proses Perumusan kebijakan Upah Minimum Kota Semarang 2016”. Penelitian ini membahas bagaimana proses perumusan kebijakan upah minimum Kota Semarang untuk tahun 2016 dilakukan. Proses perumusan yang diteliti oleh penelitian adalah sistem perumusan yang untuk pertama kalinya menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 di Kota Semarang. Penelitian berfokus pada kajian proses kebijakan sesuai pendalaman Administrasi publik. Hasil dari penelitian ini menemukan kurangnya koordinasi dari antara Dinas Kota Semarang dalam penyampaian nilai rekomendasi UMK 2016 yang ditolak oleh pihak walikota. Alhasil, dilakukan analisis ulang antara Disnakertrans Kota Semarang dengan

Disnakertransduk Jawa Tengah untuk perekomendasian kembali nilai UMK yang langsung serahkan pada Gubernur. Penelitian ini dilakukan untuk penetapan upah minimum Kota Semarang 2016 yang masih menggunakan komponen perhitungan KHL yang telah dihitung tahun sebelumnya.

Penelitian Kelima, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* yaitu oleh Rochadi S. (1996) dengan judul, “Kebijakan Pengupahan Buruh Di Indonesia”. Penelitian ini membahas bagaimana upah buruh menjadi masalah utama Hubungan Industrial pada masa Orde Baru. Kebijakan pengupahan yang dilakukan Pemerintah pada zaman itu dianggap gagal. Negara terlalu mengintervensi buruh dalam bergerak. Kajian teoritik yang digunakan dalam penelitian ini yang pertama, Pendekatan yang menekankan pasar tenaga kerja sama dengan jenis pasar lainnya agar tunduk pada hukum permintaan dan penawaran. Pendekatan kedua, peneliti memandang perlunya intervensi negara untuk memaksimumkan kepentingan publik. Kegagalan pasar merupakan faktor yang mendorong pemerintah untuk campur tangan. Kesimpulan hasil penelitian menjelaskan bahwa kesejahteraan buruh sendiri ada karena perjuangan buruh. Akibat meningkatnya pemogokan buruh pada tahun 1990an, terjadilah pemerosotan kebijakan pengendalian *collective bargaining* buruh.

Berdasarkan penelitian – penelitian diatas dapat diketahui bahwa ada perbedaan dan persamaan pada penelitian ini. Persamaannya terletak pada pembahasan terhadap Kebijakan Pengupahan khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015. Penelitian terdahulu diatas meneliti dari sudut pandang dan

konsep yang berbeda dengan peneliti. Sehingga tujuan dan rumusan masalah yang digagas pun berbeda dari peneliti. Mempertegas perbedaan, peneliti dalam penelitian ini akan meneliti bagaimana proses perumusan upah minimum Kota Semarang tahun 2020 dilakukan yang berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015. Dalam proses ini juga dapat dilihat bagaimana serikat pekerja dan asosiasi pengusaha sebagai kelompok kepentingan melakukan negosiasi dalam mencapai kesepakatan bersama hingga akhirnya tercapainya penetapan upah. Meski semua keputusan angka ditentukan oleh Gubernur yang memiliki Hak prerogatif dalam penetapan angka resmi.

I.6 Kerangka Teori

I.6.1 Teori Formulasi Kebijakan

Formulasi Kebijakan merupakan tahapan pertama dalam menyusun rangkaian awal sebuah kebijakan yang mampu menjawab sebuah permasalahan. Dalam sistemnya formulasi kebijakan memiliki beberapa proses tahapan yang menjadi acuan penting dalam perumusan suatu kebijakan. Sebutan lain dari Perumusan kebijakan ini menurut Anderson dalam buku yang ditulis Winarno bahwa perumusan kebijakan merupakan sesuatu yang menyangkut upaya dalam menjawab pertanyaan bagaimana mengenai berbagai pilihan alternative dapat disepakati untuk permasalahan yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.¹¹ Artinya, segala aktivitas yang meliputi perumusan kebijakan ditujukan untuk

¹¹ Winarno, Budi, 2008, *Kebijakan Publik*, PT. Buku Kita, Jakarta.

menyepakati solusi dari setiap permasalahan – permasalahan yang timbul melalui kesepakatan terbaik. Kesepakatan ini pun dilakukan oleh pihak – pihak penting yang berperan penting dalam permasalahan dan formulasi atau sering disebut aktor. Oleh karena itu apa yang akan terjadi pada tahapan ini akan sangat menentukan sukses tidaknya sebuah kebijakan yang dibuat pada pelaksanaannya.

Di Indonesia secara aturan sistem kebijakan publik berupa produk Undang – Undang atau Peraturan Daerah merupakan jenis kebijakan yang strategis tapi belum implementatif, sehingga masih diperlukannya turunan kebijakan untuk memperjelas pelaksanaannya atau petunjuk teknis. Sedangkan kebijakan publik yang tak memiliki turunan dan bersifat langsung mutlak seperti Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, tetapi bisa juga dalam sebuah kebijakan yang berbentuk Instruksi Presiden dan dijabarkan dalam bentuk Petunjuk Pelaksanaan atau Surat Edaran oleh Menteri terkait, Keputusan Gubernur/Walikota/Bupati yang turunannya bersifat teknis implementatif dan operasional.

Pada proses perumusan kebijakan publik harus selalu memperhatikan beberapa hal dan karakteristik tertentu agar tepat sasaran sesuai tujuan rumusan. Proses perumusan ini dilakukan melalui birokrasi pemerintah sebagai pemegang alur kekuasaan, yang diajukan oleh para pimpinan eksekutif untuk tindaklanjuti sebagai bentuk kerja sama yang dilakukan demi kepentingan publik.

Konsep ini memberikan petunjuk bahwa kegagalan implementasi kebijakan merupakan bagian dari tanggung jawab Birokrasi sebagai penindaklanjuti sebuah

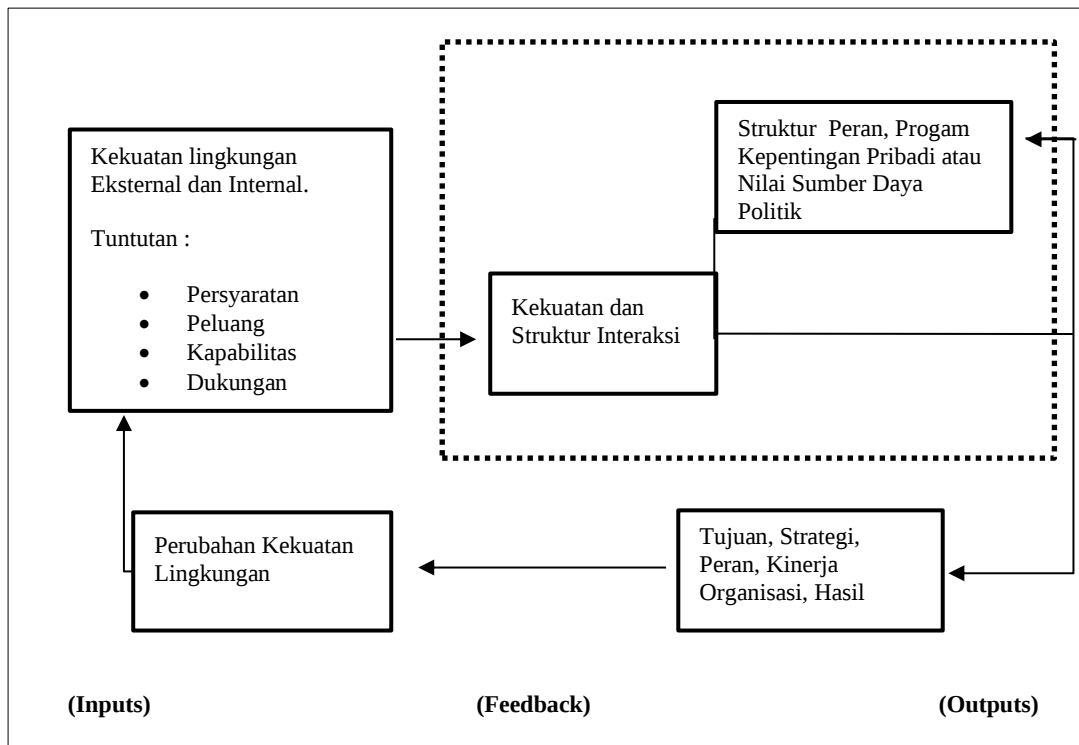
rumusan. Maka perlu, adanya visualisasi seperti yang dijelaskan dalam model Formulasi Kebijakan Menurut Paine dan Naumes, dengan menawarkan suatu model formulasi kebijakan publik yang dikembangkan dari model sistem David Easton. Model ini disebut Model Deskriptif yang berusaha mendeskripsikan secara faktual dan nyata yang terjadi dalam proses formulasi kebijakan publik. Paine dan Naumes menggambarkan model formulasi kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para aktor kebijakan dalam suatu proses yang dinamis, dengan asumsi bahwa dalam hal formulasi kebijakan terdiri dari interaksi nyata yang terbuka dan dinamis antar aktor formulator kebijakan dengan lingkungannya.¹²

Interaksi yang terjadi pun dilakukan dalam bentuk *Inputs* dan *Outputs*. Output yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian integral dengan lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi. Berkaitan dengan hal tersebut, secara ilustrasi model Deskriptif Paine dan Naumes¹³ dapat dilihat pada gambar berikut ini yang penulis terjemahkan dalam bahasa Indonesia :

¹² Kadji Y. (2015). Formulasi Dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan Dan Perilaku Birokrasi Dalam Fakta Realitas. Gorontalo : *UNG Press Gorontalo*. Hlm 41.

¹³ *ibid*

Gambar 1.1 Model Deskriptif Menurut Paine dan Naumes



Sumber : Kadji, Y. (2015). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik, Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. Gorontalo: UNG Press Gorontalo

Dari Gambar 1.1 dapat dilihat, bahwa tuntutan – tuntutan akan muncul ketika individu atau kelompok dalam sistem politik memainkan peran tertentu dalam mempengaruhi formulasi kebijakan. Pihak – pihak ini secara aktif akan berusaha mempengaruhi pada tahapan awal perumusan kebijakan. Sedangkan, dukungan – dukungan yang diberikan individu atau kelompok dengan cara menerima hasil hasil pilihan, mematuhi peraturan, melaksanakan kewajiban membayar pajak misalnya

dan secara umum mematuhi dan melaksanakan keputusan keputusan sebagai suatu produk kebijakan publik yang sudah terlegitimasi.¹⁴

I.6.2 Teori Pengambilan Keputusan

Keputusan adalah tahapan terakhir dari proses pemikiran mengenai apa yang dijadikan masalah sehingga, berguna sebagai solusi dari jawaban yang akan memecahkan sebuah masalah dengan berbagai macam perencanaan alternatif yang diambil secara bersama – bersama. Selain itu, pengambilan keputusan merupakan tahapan terakhir dari setiap proses yang dilakukan sebagai solusi melalui bentuk pilihan alternatif juga didasarkan pada logika atau pertimbangan. Keputusan (*decision*) secara harfiah berarti pilihan (*choice*). Pilihan ini nantinya akan dipilih menjadi satu keputusan mutlak berdasarkan situasi dan kepentingan masalah yang terjadi. Pengambilan keputusan bisa ditemui dalam dunia birokrasi pemerintahan seperti formulasi kebijakan publik. Proses formulasi merupakan awal dari terbentuknya pemikiran – pemikiran hingga menjadi solusi yang akan diselesaikan melalui pengambilan keputusan. Definisi ini menjelaskan bahwa konsep umum dalam pengambilan sebuah keputusan adalah didasarkan pada tiga hal yaitu, (1) penentuan pilihan atas dasar logika dan pertimbangan;(2) Melalui beberapa alternatif hanya satu yang terbaik yang harus dipilih ; dan (3) ada tujuan yang ingin dicapai dan keputusan itu makin mendekatkan pada tujuan tersebut. Definisi selaras

¹⁴ *ibid*

dengan pendapat Kusnadi bahwa maksud pengambilan keputusan adalah adanya pemilihan atau penetapan dari beberapa alternatif yang tersedia untuk kemudian dipilih dengan meninjau kondisi internal maupun eksternal.¹⁵

Dalam kebijakan publik, proses pengambilan keputusan sangatlah penting sebagai penentu apakah hasil – hasil yang sudah dirumuskan akan mencapai titik terang. Dikutip dari *Jurnal Dialogue* yang ditulis oleh Kiki Apriyanti mengenai pendapat Gary Brewer dan Peter DeLeon dalam menggambarkan tahapan pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai berikut :

“...Dari berbagai pilihan sebagai alternatif dalam kebijakan yang selama ini dikeluarkan, kemudian muncul masalah, masalah tersebut merupakan konsekuensi yang sudah diperkirakan sebelumnya. Ini merupakan bagian yang bersifat politis, ketika ada berbagai solusi potensial untuk memecahkan masalah tertentu harus dimenangkan dan dari seluruh solusi hanya beberapa solusi yang dipergunakan. Berbagai pilihan alternatif yang diusulkan tidak mungkin untuk direalisasikan atau sulit dilakukan, maka diputuskan untuk tidak dimasukkan ke dalam tujuan, ini merupakan tahapan dari penyisihan solusi ketika akhirnya menemukan keputusan yang paling baik dan disetujui semua pihak ”¹⁶

Dalam penentuan pilihan dari berbagai alternative pilihan kebijakan yang ditawarkan, tentu sudah memiliki konsekuensi tertentu dan sudah diperkirakan konsekuensi-nya. Bagian ini bisa dikatakan sebagai bagian dari proses kebijakan yang watak politiknya paling jelas, karena dari sekian banyak potensi solusi suatu masalah, sebagian harus ditolak dan satu atau beberapa yang lain dipilih dan digunakan. Jelas disini pilihan yang harus diambil tidaklah mudah dan keputusan

¹⁵ Rifai, dkk. (2019). Proses Pengambilan Keputusan. *INA-Rxiv*.

¹⁶ Apriyanti, K. (2008). Aplikasi Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik Menembus Batas Rasionalisme, Inkrementalisme, Dan Irasionalisme Di Pemerintah Kabupaten Pati. *Dialogue*, 5(2), 194-210.

untuk tidak melakukan apa –apa seringkali menjadi salah satu alternative solusi yang kuat.

Dari definisi diatas dapat menguraikan pokok pemikiran Gary Brewer dan Peter DeLeon bahwa pengambilan keputusan bukanlah sebuah tahap independen, dan sudah diperkirakan konsekuensi yang akan terjadi. Selain itu, tak dapat dipungkiri bahwa pengambilan keputusan dalam kebijakan publik merupakan sebuah fenomena yang bersifat politik. Fenomena ini sudah dimulai sejak tahap perumusan masalah atau formulasi kebijakan. Teori ini akan membuat sistem pengambilan keputusan kebijakan publik menjadi “*Win*” Dan “*Lose*” bahkan jika keputusan yang diambil adalah keputusan untuk tidak melakukan apapun atau mempertahankan status quo.¹⁷ Hal karena pengambilan keputusan melihat kepentingan yang berbeda beda dari setiap pihak dalam sebuah kebijakan, terutama aktor kebijakan yang bersifat berasal dari kepentingan lembaga atau kelompok sehingga masing – masing menguraikan solusi permasalahan dengan cara yang berbeda – beda berdasarkan situasi mereka sendiri.

Pengambilan keputusan terdiri dari dua model utama dalam hal pengambilan keputusan yaitu dikenal dengan model rasional dan model inkremental yang akan dijelaskan sebagai berikut ;

1. Model Rasional

¹⁷ *ibid*

Menurut Michael Carley model rasional adalah model yang ideal dalam proses pengambilan keputusan secara rasional, terdiri dari tindakan yang didasarkan pada rasio individu sebagai berikut : ¹⁸

- a. Menentukan sebuah arah untuk menyelesaikan sebuah permasalahan
- b. Seluruh pilihan perencanaan dalam mencapai harapan harus diselidiki dan di susun
- c. Semua akibat yang signifikan untuk setiap pilihan solusi diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap akibat yang sudah dianalisis atau diketahui
- d. Perencanaan yang paling dekat dengan solusi menyelesaikan masalah dan diupayakan dengan biaya paling rendah dapat dipilih berdasarkan perhitungan tersebut.

Dalam mencapai sebuah tujuan, model ini menggunakan konsep pengambilan keputusan dengan mempertimbangan konsekuensi dari setiap alternative alternative yang ada. Berdasarkan alternative tersebut, pilihan alternative akan di analisis dengan cara melihat keuntungan dan biaya yang ditimbulkan dari setiap alternative. Sehingga keputusan yang dihasilkan akan efisien dan tujuan tercapai secara maksimal yang memutuskan keputusan yang rasional. Namun dalam pengambilan

¹⁸ *ibid*

keputusan, ada batasan aspek agar rasional, bentuk – bentuk batasan berupa sumber daya yang tak semuanya bisa dilakukan secara rasional dan batasan sistem politik yang akan menjadi hambatan untuk menjadi rasional. Simon menilai modal rasional bahwa dengan berbagai keputusan publik pada pelaksanaannya tidak memaksimalkan manfaat yang ada, tetapi lebih pada memenuhi saja kriteri yang ditetapkan para pengambil keputusan untuk kepentingan tertentu pada masalah yang muncul.¹⁹

2. Model Inkremental

Model ini merupakan model yang lahir dari kritik dan tidak puasny sebuah keputusan jika hanya di dasarkan pada rasionalitas. Hingga model incremental lahir sebagai pelengkap dari model rasional yaitu proses pengambilan keputusan dengan mengadakannya suatu proses tawar menawar dan kompromi dari para pengambil keputusan yang memiliki berbagai kepentingan. Model ini lebih menjelaskan secara deskriptif proses keputusan publik dengan cara yang digunakan aktor – aktor. Hal ini karena Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan dan kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan.²⁰ Pada pelaksanaannya model ini akan dapat mencapai keputusan yang bijaksana dan meminimalisir konflik yang akan terjadi.

¹⁹ Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pusaka Setia. Cet. Ke-1: Desember 2014. Hlm. 75

²⁰ *ibid*

Dalam konsepnya, para ahli mengemukakan pendapat mereka mengenai strategi – strategi model incremental agar tercapainya keputusan yang sederhana dan dapat diterima. Salah satu ahli yang merangkum strategi model ini adalah Lindbolm²¹ menurut pandangannya sebagai berikut;

- a. Batasan analisis hanya pada beberapa pilihan alternatif kebijakan yang bersifat mirip;
- b. Tujuan analisis kebijakan yang menjalin nilai dari berbagai aspek nyata masalah yang dihadapi;
- c. Sebuah rencana yang mengutamakan analisis dalam menemukan masalah yang ingin diselesaikan daripada tujuan baik yang ingin dikejar;
- d. Sealur eksperimen, kegagalan, dan eksperimen ulang;
- e. Analisis yang menggali tidak keseluruhan hanya sebagian, merupakan konsekuensi penting suatu pilihan yang menjadi solusi untuk dipertimbangkan;
- f. Penggambaran logis untuk berbagai aktor dalam pembuatan sebuah kebijakan (setiap aktor yang merupakan partisipan fokus bagiannya saja dari keseluruhan cangkupan);

Dalam pelaksanaannya menurut Harold Gortmer²² ada dua penyebab berbagai keputusan cenderung tidak terlalu jauh berbeda dengan status quo:

²¹ *ibid*

²² *ibid*

- a. Akibat proses tawar – menawar yang mengkritera pembagian sumber daya yang minim diantara berbagai aktor (Partisipan), memudahkan untuk dilanjutkannya pola pembagian yang sudah ada sebelumnya dari pada harus membuat alternative baru yang berbeda secara ekstrem. Kelebihan dan kekurangan dari sistem baru sudah diketahui dan dikenali oleh para aktor kebijakan, berbeda dengan alternative baru yang mengubah sistem menjadi baru hingga membuat kesepakatan untuk perubahan sulit dicapai;
- b. Prosedur operasi standar yang menjadi patokan seluruh sistem birokrasi sering lebih mengutamakan keberlanjutan atau pola – pola praktik sebelumnya atau yang sudah ada. Cara para pejabat birokrat menandai berbagai pilihan, sistem, dan ciri khas untuk kemudian dipilih selalu ditetapkan lebih dahulu, yang mana diawal pengusulan sudah ada ketetapan, sehingga mempersulit inovasi baru dan hanya menjalankan sistem lama

Pengambilan keputusan dengan dua model diatas yang dikenal secara luas oleh para ahli. Dalam model lainnya, pengambilan keputusan juga memiliki model model yang merupakan usaha dari penggabungan kedua model ini. Model model yang dikemukakan beragam, berdasarkan kritisi dan pokok permasalahan yang terjadi.

I.6.3 Teori Negosiasi

Negosiasi adalah sebuah teori yang digunakan untuk mencapai kesepakatan bersama dalam menangani persilihan. Merupakan salah satu dari pendekatan yang dilakukan dalam pelaksanaan manajemen konflik hingga hasil yang dicapai melalui kesepakatan bersama. Negosiasi merupakan perundingan antara dua pihak dimana di dalamnya terdapat proses memberi, menerima, dan tawar menawar. Pendekatan negosiasi digunakan untuk mengelola konflik ini terjadi dalam berbagai bentuk komunikasi, mediasi, dialog dan salah satunya digunakan dalam interaksi hubungan industrial, hubungan pengusaha dengan pekerja. Pertimbangan negosiasi lebih menitikkan pada adanya perbedaan pendapat karna ketidaksuaian dengan tujuan dai masing masing pihak, hingga perbedaan dapat diminimalisir melalui negosiasi. Selaras dengan pendapat yang dikemukakan Raymond J bahwa Negosiasi merupakan cara yang bermartabat dari manusia untuk mencapai kepentingannya tanpa konflik, untuk menghindari konflik serta untuk menyelesaikan konflik.²³ Ada beberapa pendekatan yang digunakan dalam melaksanakan negosiasi, sebagaimana dikemukakan oleh I. William Zartman²⁴ dengan lima tingkatan analisis yang berbeda dalam negosiasi, yaitu ;

1. Pendekatan Struktural.

Menekankan pada makna, posisi, serta kekuatan; dengan asumsi bahwa hasil negosiasi harus berakhir *win lose*. Model pendekatan

²³ Adjat Daradjat, A. (2018). Hubungan Industrial Pendekatan Komprehensif-Inter Disiplin Teori-Kebijakan-Praktik. Penerbit Alfabeta : Bandung.

²⁴ *ibid*

ini dapat menyebabkan hilangnya kesempatan untuk dicapainya kesepakatan yang saling menguntungkan semua pihak (*win-win*), serta terlalu menekankan pada kekuatan yang dimiliki ;

2. Pendekatan Strategis.

Menekankan pada tujuan, rasionalitas, kekuatan posisi, dengan asumsi bahwa hasil negosiasi juga *win lose*. Keberadaan solusi bersifat optimal, serta mengutamakan rasionalitas para negosiator. Kelemahannya ada keterbatasan apabila kurang memiliki sumber kekuatan, serta para negosiator tidak dapat dibedakan ;

3. Pendekatan Proses.

Menekankan pada pembuatan konsensi perilaku serta posisi; dengan asumsi hasil negosiasi *win-lose*. Respons bersifat reaktif, serta memiliki kelemahan karena terlalu menekankan pada posisi dan kurang memiliki prediksi yang tepat ;

2. Pendekatan Perilaku.

Menekankan pada pendekatan kepribadian, mengutamakan peran dari persepsi serta ekspektasi yang kuat, dengan asumsi hasil *win-lose*. Kelemahannya terlalu menekankan pada posisi ;

3. Pendekatan Integratif.

Menekankan pada upaya pemecahan masalah, menciptakan nilai, cara komunikasi yang efektif, dengan asumsi hasil *win-win*. Kelemahannya, membutuhkan waktu yang panjang, semua pihak

harus siap menghadapi serangan balik dari pihak yang non-integratif;

Dalam keterlaksanaannya proses negosiasi tidak selalu mencapai kesepakatan. Sering kali negosiasi berujung pada konflik yang tak pernah usai. Maka dari itu, ada empat macam hasil – hasil negosiasi yang mungkin terjadi ;²⁵

1. Menang – Kalah

Salah satu pihak mencapai seluruh atau sebagian besar hasil dari rencana yang diharapkan, sementara pihak lainnya tidak mendapatkan hasil apa-apa, atau mencapai hasil yang sangat kecil;

2. Kalah – Menang

Salah satu pihak tidak mendapatkan hasil apa-apa atau sangat kecil dari rencana yang diharapkan, sementara pihak lain mencapai seluruh atau sebagian besar;

3. Kalah – Kalah

Pihak-pihak yang berunding gagal mencapai kesepakatan. Pertentangan kepentingan lebih dominan dari persamaan kepentingan, tidak ada atau sangat sedikit kompromi dan muncul kemungkinan bahwa konflik atau pertentangan dapat berkembang mencapai tahap mogok atau macet (lockout);

4. Menang – Menang

²⁵ Heron R, Vandenabeele C. (1998). *Negosiasi Efektif : Sebuah Panduan Praktis*. Terjemahan oleh Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). *International Labour Organization* : Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Perwakilan Indonesia.

Kedua belah pihak mencapai hasil sebagian dari posisi tuntutan dan penawaran pertama mereka.

I.7 Definisi Konsep

I.7.1 Aktor

Dalam sebuah formulasi kebijakan pihak yang paling berperan dalam kebijakan adalah Aktor, karena aktor mempunyai posisi sangat strategis bersama – sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Aktor dalam formulasi adalah orang – orang yang merupakan bagian dari kelompok – kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik dan memiliki pengaruh kepentingan terhadap kebijakan tersebut. Merupakan penentu kebijakan, aktor sebagai peranan penting yang memberikan dinamika kompleks dalam perumusan kebijakan. Aktor dalam kebijakan berasal dari pejabat pemerintah, masyarakat, kelompok pengusaha, kelompok buruh maupun kelompok kepentingan tertentu.

Dalam sistem pengupahan, proses perumusan terstruktur dilakukan dengan menyiapkan bahan berupa angka yang diusulkan dari masing unsur - unsur untuk diajukan melalui perwakilan dalam Dewan pengupahan yang dibahas secara bersama – sama. Dewan pengupahan menjalankan fungsinya sebagai pemberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pengupahan yang dilakukan bersama masing – masing unsur. Unsur inilah yang nanti disebut aktor dalam proses perumusan Kebijakan Upah Minimum. Pengusaha dan Serikat Pekerja sebagai aktor memiliki kepentingan yang sangat besar, dalam hal ini kedua kelompok tersebut berdiri diatas dua kepentingan bertentangan, yang saling

mempertahankan persepsi dan pandangan dalam angka penetapan upah. Hal ini karena penentuan upah bersifat jangka panjang dan mencakup keuntungan masing – masing aktor kelompok kepentingan.

I.7.2 Proses perumusan dan kebijakan

Segala aktivitas yang meliputi perumusan kebijakan ditujukan untuk menyepakati solusi dari setiap permasalahan – permasalahan yang timbul melalui kesepakatan terbaik. Kesepakatan ini pun dilakukan oleh pihak – pihak penting yang berperan dalam permasalahan dan formulasi atau sering disebut aktor. Proses formulasi dengan pendekatan Model Deskriptif yang dikemukakan oleh Paine dan Naumes memiliki tujuan mampu melihat interaksi dinamis antar lingkungan para aktor. Model ini nantinya dapat menjelaskan secara deskriptif bagaimana para aktor dalam proses perumusan suatu kebijakan mencapai kesepakatan. Hasil yang didapat dari model adalah berupa *Inputs* dan *Outputs* dengan menggambarkan bagaimana tuntutan – tuntutan akan muncul ketika Pengusaha, Pemerintah dan Serikat pekerja dalam sistem politiknya memainkan peran yang sama atau tidak dalam mempengaruhi angka Penetapan Upah Minimum Kota (UMK) di Kota Semarang. Proses perumusan kebijakan upah minimum di Kota Semarang dilakukan melalui Dewan Pengupahan bersama unsur unsur terkait dan di implementasikan atas persetujuan Kepala Daerah yang bersama – sama diberlakukan oleh setiap unsur yang sudah mengajukan usulan – usulan angka berdasarkan survei yang dilakukan masing masing unsur. Hasil survei dan angka ini dimusyawarahkan secara bersama – sama untuk disetujui sebagai upah yang akan diberlakukan pada tahun berikutnya.

I.7.3 Konsep Upah Minimum

Konsep upah minimum berdasarkan peraturan terdahulunya yaitu Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 tentang Upah minimum adalah, upah bulanan terendah terdiri atas upah pokok termasuk tunjangan tetap yang ditetapkan oleh gubernur sebagai jaring pengaman. Upah yang diputuskan pemerintah dalam bentuk UMK ini nantinya yang wajib dijadikan standar bagi pengusaha dan pelaku industri dalam memberikan upah pekerjanya. Sekarang Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2015 sudah resmi ditetapkan menjadi pedoman sah dalam penetapan upah minimum yang berlakuan di suatu wilayah. Kemudian, dalam peraturan ini upah minimum akan ditetapkan berdasarkan inflasi dan pertumbuhan ekonomi tahun berjalan. Jika, sebelumnya penentuan angka dirumuskan berdasarkan usulan – usulan masing unsur Serikat Pekerja dan Pengusaha dibawah naungan Dewan Pengupahan. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 menjelaskan formula penghitungan upah menggunakan peraturan tersebut;

$$UM_n = UM_t + \{UM_t \times (Inflasi_t + \% \Delta PDB_t)\}$$

Artinya, UM_n adalah upah minimum yang akan ditetapkan, UM_t adalah upah minimum tahun berjalan. $Inflasi_t$ adalah inflasi yang dihitung dari September tahun sebelumnya hingga September tahun berjalan, karena penetapan angka UMK berlakuan setiap 21 November setiap tahunnya yaitu 40 hari sebelum berlaku sedangkan UMP 1 November. Sedangkan ΔPDB_t adalah Produk domestik Bruto pada periode periode kuartal III dan IV tahun sebelumnya dan kuartal I dan II tahun berjalan.

Formula perhitungan upah minimum menjadi upah minimum tahun berjalan ditambah dengan hasil yang dikalikan dengan upah minimum tahun berjalan dan penjumlahan tingkat inflasi nasional tahun berjalan lalu Pertumbuhan Domestik Bruto tahun berjalan. Meski, penetapan upah sudah mempunyai Formula tetap yang dilandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015. Akan tetapi, implementasi angkanya tetap dilakukan melalui rapat Dewan Pengupahan yang terdiri dari unsur Pemerintah, Pengusaha, Serikat Pekerja dan Perwakilan Akademisi. Hal ini karena bersifat nominal yang dihitung berdasarkan Inflasi dan Pertumbuhan ekonomi. Aktor – aktor yang terlibat proses perumusan upah ini akan berusaha mempengaruhi tahapan awal perumusan kebijakan dengan berbagai upaya melakukan kenaikan upah berdasarkan kepentingan dan aspek tambahan atau pengurangan dalam perhitungan sebagai pertimbangan dalam usulan formulasi.

I.8 Metode Penelitian

I.8.1 Desain Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan penelitian format deskriptif. Penelitian format deskriptif yaitu bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai variable yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian itu.²⁶

²⁶ Burhan Bungin. 2013. *Metodelogi Penelitian Sosial & Ekonomi*. Jakarta: Prenada Media Grup. hlm.48

Melalui berbagai perspektif atau pandangan yang didapatkan dilapangan nanti, diharapkan diperoleh hasil yang mendekati kebenaran. Menggambarkan secara deskriptif bagaimana proses pelaksanaan kebijakan pengupahan dilakukan di Kota Semarang. Dan mengetahui sistem ekonomi politik pengupahan yang terjadi.

I.8.2 Situs Penelitian

Secara spesifik peneliti melakukan penelitian ini di Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang yaitu Dewan Pengupahan . Selain itu, peneliti juga melakukan penelitian di Dewan Pimpinan Kota Asosiasi Pengusaha Indonesia (DPK APINDO) Kota Semarang, Federasi Kesatuan Serikat Pekerja Nasional (FKSPN) Kota Semarang, Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) Jawa Tengah, Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah, Lembaga Kerja Sama Tripartit serta instansi atau lembaga terkait yang mendukung proses penelitian. Agar dapat mendapatkan informasi terkait alasan dikeluarkannya formula kebijakan dan bagaimana pelaksanaan kebijakan ini dilakukan. Berikut rincian Informan dan Narasumber dalam Penelitian ini yang dilihat berdasarkan kepentingannya dalam Proses Perumusan Kebijakan Upah Minimum Kota Semarang :

Tabel. 1.1

Informan dan Narasumber Penelitian

No	Nama	Asal Instansi	Jabatan	Posisi dalam penelitian
1	Sri Rejeki S.P	Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang	Kepala Seksi Pengupahan dan Jaminan Sosial.	Dewan Pengupahan Unsur Pemerintah

			Bidang Hubungan Industrial.	
2	Umi Kholifah, S.H., M.H.	Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang	Kepala Bidang Hubungan Industrial	LKS Tripartit Unsur Pemerintah
3	Sonhaji, S.H.,M.S.	Universitas Diponegoro	Dosen Fakultas Hukum	Wakil Ketua Dewan Pengupahan Kota Semarang dan Perwakilan Unsur Akademisi
4	Hendro Prabowo	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah	Bidang Pengupahan	Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah
5	R.Noegroho Aprianto, S.H	Dewan Pimpinan Kota Asosiasi Pengusaha Indonesia Kota Semarang (DPK APINDO)	Wakil Sekretaris DPK APINDO Kota Semarang	Dewan Pengupahan Unsur Pengusaha
6	Heru Budi Utoyo	Federasi Kesatuan Serikat Pekerja Nasional (FKSPN) Kota Semarang	Ketua DPD FKSPN Semarang	Dewan Pengupahan Unsur Serikat Pekerja
7	Syariful Imabutin	Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI) Jawa Tengah	Sekretaris DPD KSPSI Jawa Tengah	Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah
8	Ibu Efi	PT. Sai Apparel Industries Semarang	Ka. Personalia	Perusahaan dalam Formulasi UMK

9	Susasi Widyati S, SH	PT. Bitratex Industries	Manager HRD PT.Bitratex Industries	Perusahaan dalam Formulasi UMK
10	Ibu Faida	PT. Sai Apparel	Buruh/Pekerja	Pekerja yang digaji berdasarkan upah minimum

I.8.3 Sumber Dan Jenis Data

Sumber data yang digunakan dari penelitian ini adalah data primer dan sekunder.

1. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara dengan Buruh/Pekerja, Aliansi Serikat Buruh, Asosiasi Pengusaha Indonesia, Dewan Pengupahan, LSM Industri, Pengamat Buruh, Lembaga Tri Partit, Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang/Provinsi Jawa Tengah dan Data – Data atau informasi terkait tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.

2. Data Sekunder

Data sekunder yang dikutip dari pendapat Adi Rianto merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara, membaca, mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen, kamus dan literatur lain yang berkenaan dengan permasalahan yang akan dibahas.²⁷ Yang terdiri dari :

²⁷ Adi. Rianto. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit.hlm.57

Data sekunder berupa bahan hukum primer, yaitu terdiri dari:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 Tentang Pengupahan
2. Undang – Undang Dasar Tahun 1945
3. Undang Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003
4. Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2009
5. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 Tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak, Lampiran I
6. Surat Edaran Nomor B-M/308/HI.01.00/x/2019 Tanggal 15 Oktober 2019 tentang Penyampaian Data Tingkat Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi Domestik Bruto Tahun 2019 yang resmi digunakan sebagai rumusan perhitungan UMK tahun 2020.

I.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggambarkan deskripsi dari latar belakang yang berbeda, dan metode lainnya sering disebut dengan pendekatan Triangulasi. Triangulasi adalah metode dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Cara ini dikenal dalam Kualitatif dengan menggunakan metode observasi, survei dan wawancara untuk memperoleh kebenaran fakta di lapangan, wawancara dilakukan baik secara bebas maupun sudah teratur. Demi memperkuat argumen peneliti dalam keabsahan data, peneliti menggunakan informan yang berbeda untuk mengidentifikasi fakta. Melalui berbagai informasi yang didapat dari Informan pada saat di lapangan, mendapatkan

hasil yang mendekati fakta. Maka dari itu, pengumpulan data dengan triangulasi ini digunakan ketika data atau informasi yang diperoleh dari narasumber diragukan keabsahannya. Dengan demikian, ketika data yang didapatkan sudah pasti kebenarannya dalam bentuk fisik dan sejenisnya, triangulasi tidak perlu dilakukan.

Namun demikian, triangulasi aspek lainnya tetap dilakukan. Alasan peneliti menggunakan metode ini adalah karena peneliti ingin menggali lebih dalam terkait proses penetapan upah buruh kota semarang khususnya pada formulasi dan negosiasi. Angka penetapan upah minimum ini selalu mengalami penolakan di kalangan buruh karena rendahnya upah yang ditetapkan sehingga, peneliti meragukan sebuah informasi yang dinyatakan untuk meningkatkan kesejahteraan buruh, namun fakta di lapangan masih subjektif dan tidak sesuai. Lalu untuk apa pedoman kebijakan upah minimum dikeluarkan jika formula ini tidak memiliki manfaat besar baik kalangan pekerja.

I.8.5 Teknik Analisis Dan Interpretasi Data

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus-menerus sampai datanya jenuh.²⁸ Proses pencarian data guna memahami masalah sosial yang didasari pada penelitian yang menyeluruh, dibentuk oleh kata-kata dan diperoleh dari situasi yang alamiah. Metode ini bertujuan untuk menggali informasi secara mendalam mengenai Deskripsi Penetapan Kebijakan pengupahan ini dilakukan di kota semarang dengan metode perbandingan Triangulasi. Dan proses analisis data secara bertahap,

²⁸ Sugiyono.2015 *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung:Penerbit Alfabeta.

1. *Analisis Data Mentah*

Data mentah adalah data yang belum diolah atau masih asli yang diperoleh dari hasil wawancara dan hasil observasi. Data ini didasari pertanyaan bersifat umum, transkrip wawancara, dan dokumentasi

2. *Reduksi Data*

Dengan jumlah data lapangan yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi sangat banyak, maka peneliti perlu mencatat secara rinci agar dapat dianalisis segera dengan cara merangkum dan memilih hal-hal pokok yang terkait dengan tema penelitian melalui reduksi data dengan mencari pola- polanya.

3. *Membaca data*

Dalam hal ini, peneliti sudah mendapat gagasan umum dan inti pokok dari hasil yang didapat dari lapangan bersama partisipan dari proses reduksi data. Mulai dengan mencatat hasil kredibilitas dan penuturan informasinya secara jelas.

4. *Coding Data*

Memberi kode pada data data yang sudah dirangkum dan disatukan berdasarkan kolom kolom khusus yang berkaitan dengan tema. Mengkategorisasikan data dalam kategori- kategori tertentu.

5. *Membuat deskripsi*

Menyajikan kembali tema- tema dalam bentuk narasi atau laporan penelitian.

6. *Mengtriangulasi*

Mengecek dan membandingkan data yang sudah dikategorikan dan dideskripsikan satu sama lain berdasarkan narasumber yang berbeda. Dan mencapai penemuan yang diharapkan.

I.8.6 Kualitas Data

Berkaitan dengan memeriksa keakuratan data dalam penelitian ini, maka dapat digunakan strategi mengtriangulasi sumber- sumber data yang berbeda, yaitu dengan cara membandingkan hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.