

POLITIK PENGUPAHAN DAN RELASI ANTARSTAKEHOLDER DALAM PROSES PENETAPAN UPAH MINIMUM KOTA SURABAYA TAHUN 2016

Reza Putri Dewanti¹

¹*Analisis Pelindungan Hak-Hak Sipil dan HAM, Direktorat Jenderal HAM - Kemenkumham
rezadew77@gmail.com*

Abstract: *Ratification of Government Regulation No. 78/2015 about the Wages generates new issues on the decision-making process of the minimum wage at several regions. Employers' associations and labor unions seem contradict to each other in deal with the new regulation. The purpose of this research is to find how the dynamics process in determining the Minimum Wage in Surabaya in 2016 which is manifested in Governor Regulation No. 68/2015, and how relations from stakeholders in determining the amount of increase for the minimum wages in Surabaya 2016. This research used a qualitative research method which is data collection was conducted through in-depth interviews with reference to the interview guidelines. The results indicated that the deciding process of minimum wage of Surabaya for 2016 is still having conflicts of interest between employers' associations and labor unions which is marked by the appearance of two different proposals for the nominative of the wages. Through his authority as the provincial head, the Governor of East Java decided to take a discretionary policy by considering the interests of various parties although it deviated from the new formula stated in PP 78/2015 about the Wages, both from mathematically and regulatory perspective. The relation between stakeholders in the regulatory process depict the relation that dominated by the East Java Governor with labor unions. On the one hand, the deciding result is more influenced by the labor unions with their most effective tools, which is demonstrations. While the government and employers' relation are seen to be closer during the salary deferral process.*

Keywords: *Policy Formulation, Stakeholder Relations, Wages Policy, Labor Unions, UMK Surabaya*

PENDAHULUAN

Penetapan upah minimum merupakan bentuk politik pengupahan yang dilakukan oleh pemerintah dengan dalil sebagai jaring pengaman untuk melindungi hak upah bagi kaum buruh/pekerja. Melalui kebijakan ini, pemerintah berusaha untuk mempertemukan kepentingan buruh dan pengusaha sehingga dapat membentuk sistem pengupahan yang akomodatif bagi semua pihak. Bagi buruh, upah minimum merupakan isu yang sangat penting dan memiliki dampak langsung bagi kehidupan mereka. Hampir di setiap tahun, tuntutan dan aspirasi buruh mengenai kenaikan upah selalu dilontarkan melalui serikat-serikat pekerja/buruh yang merepresentasikan kepentingan mereka. Perbaikan kesejahteraan buruh menjadi tuntutan utama para buruh yang menginginkan adanya perubahan kehidupan yang lebih layak. Dasar dari tuntutan buruh sebenarnya sangat realistis, yaitu mengacu pada besarnya kebutuhan pokok yang selama ini terus mengalami kenaikan. Fakta menunjukkan bahwa meskipun upah minimum dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, namun kenaikan itu sendiri tidak cukup mengimbangi laju kenaikan harga kebutuhan bahan makan pokok yang dikonsumsi oleh buruh (Hariyadi, 1995). Kondisi ini yang memicu buruh harus melakukan mobilisasi massa dengan aksi turun ke jalan untuk menuntut dan mengawal penetapan upah minimum tersebut.

Pada pelaksanaannya selama ini, upah minimum justru menjadi sumber konflik perburuhan dengan kontroversi dan perdebatan tentang menentukan besaran nilainya. Dalam menentukan tingkat upah, pengusaha dan buruh memang memiliki dua kepentingan yang bertolak belakang. Bagi pengusaha, upah merupakan bentuk biaya yang dikeluarkan untuk operasional perusahaan (*cost of production*) dan akan berdampak pada keuntungan dan produktivitas perusahaan. Sedangkan bagi buruh, upah merupakan sumber pendapatan, sehingga mereka sangat mengharapkan peningkatan upah. Dua kepentingan yang bertolak belakang tersebut sering memunculkan polemik antara pengusaha dan buruh. Proses penentuan upah minimum yang dilaksanakan di tingkat daerah pun kemudian menjadi arena pertarungan tarik-menarik kepentingan antara buruh dan pengusaha. Pemerintah daerah yang secara normatif berfungsi sebagai mediator untuk menengahi perselisihan di antara buruh dan pengusaha, terlihat belum bisa memainkan perannya sebagai pihak netral. Sehingga hasil penetapan upah minimum yang diputuskan oleh pemerintah daerah sering kali tidak bisa mengakomodir kedua belah pihak. Pada akhirnya agenda penetapan upah minimum menimbulkan aksi protes, baik oleh kalangan buruh maupun pengusaha.

Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Jawa Timur untuk tahun 2016 ditetapkan oleh gubernur melalui Peraturan Gubernur Nomor 68 Tahun 2015. Dalam penetapannya, Gubernur menggunakan formula Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) sebagaimana ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2015, dengan tetap memperhatikan rekomendasi Bupati/Walikota dan Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Timur serta pertumbuhan ekonomi dan perkiraan inflasi tahun 2016. Lima kota yang termasuk dalam kawasan ring 1 mendapatkan upah minimum di atas tiga juta rupiah. Di mana Upah Minimum Kota Surabaya menjadi yang tertinggi dengan nominal sebesar Rp. 3.045.000.

Tabel 1. Besar Upah Minimum Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2016

NO	KABUPATEN/KOTA	UMK TAHUN 2016
1	KOTA SURABAYA	Rp. 3.045.000
2	KAB. GRESIK	Rp. 3.042.500
3	KAB. SIDOARJO	Rp. 3.040.000
4	KAB. PASURUAN	Rp. 3.037.500
5	KAB. MOJOKERTO	Rp. 3.030.000
6	KAB. MALANG	Rp. 2.188.000
7	KOTA MALANG	Rp. 2.099.000
8	KOTA BATU	Rp. 2.026.000
9	KAB. JOMBANG	Rp. 1.924.000
10	KAB. TUBAN	Rp. 1.757.000
11	KOTA PASURUAN	Rp. 1.757.000
12	KAB. PROBOLINGGO	Rp. 1.736.000
13	KAB. JEMBER	Rp. 1.629.000
14	KOTA MOJOKERTO	Rp. 1.603.000
15	KOTA PROBOLINGGO	Rp. 1.603.000
16	KAB. BANYUWANGI	Rp. 1.599.000
17	KAB. LAMONGAN	Rp. 1.573.000
18	KOTA KEDIRI	Rp. 1.494.000
19	KAB. BOJONEGORO	Rp. 1.462.000
20	KAB. KEDIRI	Rp. 1.456.000

21	KAB. LUMAJANG	Rp. 1.437.000
22	KAB. TULUNGAGUNG	Rp. 1.420.000
23	KAB. BONDOWOSO	Rp. 1.417.000
24	KAB. BANGKALAN	Rp. 1.414.000
25	KAB. NGANJUK	Rp. 1.411.000
26	KAB. BLITAR	Rp. 1.405.000
27	KAB. SUMENEP	Rp. 1.398.000
28	KOTA MADIUN	Rp. 1.394.000
29	KOTA BLITAR	Rp. 1.394.000
30	KAB. SAMPANG	Rp. 1.387.000
31	KAB. SITUBONDO	Rp. 1.374.000
32	KAB. PAMEKASAN	Rp. 1.350.000
33	KAB. MADIUN	Rp. 1.340.000
34	KAB. NGAWI	Rp. 1.334.000
35	KAB. PONOROGO	Rp. 1.283.000
36	KAB. PACITAN	Rp. 1.283.000
37	KAB. TRENGGALEK	Rp. 1.283.000
38	KAB. MAGETAN	Rp. 1.283.000

Sumber: Peraturan Gubernur No 68 Tahun 2015.

Hal yang menjadi menarik adalah hasil penetapan UMK Surabaya ini tidak sesuai dengan usulan yang diajukan baik dari pihak buruh maupun pengusaha. Hal ini sempat memunculkan aksi protes dari buruh karena UMK yang ditetapkan tidak sesuai dengan tuntutan mereka. Serikat pekerja Surabaya menuntut agar peraturan gubernur tersebut direvisi dan meminta besaran UMK tahun 2016 dinaikkan sesuai dengan tuntutan mereka. Di sisi lain, dari kalangan pengusaha berpendapat bahwa ada ketidaksesuaian antara kenaikan UMK yang ditetapkan dengan rumus kenaikan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015. Perwakilan pihak Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) menjelaskan UMK Surabaya telah ditetapkan sebesar Rp. 3.045.000 jika dasar perhitungannya sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Pengupahan maka besaran upahnya seharusnya menjadi Rp. 3.021.000. Di sinilah yang menjadi pertanyaan, sebenarnya bagaimana mekanisme penetapan Upah Minimum Kota Surabaya untuk tahun 2016? Apakah nominal UMK tersebut merupakan jalan tengah bagi semua pihak?

Melalui formulasi kebijakan dengan model sistem, kebijakan merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep sistem itu sendiri merujuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang berfungsi untuk mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif. Paine dan Naumes (dalam Winarno, 2008: 94-95) mengasumsikan model ini bahwa dalam pembentukan kebijakan terjadi interaksi/relasi yang terbuka dan dinamis antara para pembentuk kebijakan dengan lingkungannya. Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadang bertentangan satu dengan yang lainnya. Misal dalam konteks penelitian ini, tuntutan buruh untuk menaikkan upah minimum akan pasti akan bertentangan dengan kelompok pengusaha yang menginginkan kondisi sebaliknya. Untuk mengubah tuntutan (*input*) menjadi hasil kebijakan (*output*) suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak yang berketerkaitan (Winarno, 2008: 97).

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah metode penelitian kualitatif. Fokus dari pendekatan ini adalah memahami konteks apa yang sebenarnya dicari dari sebuah penelitian, bukan hanya menjelaskan “apa yang terjadi” tetapi juga “mengapa” dan “bagaimana”. Pendekatan kualitatif menganalisis perilaku dan sikap politik yang tidak dapat atau tidak dianjurkan untuk dikuantifikasikan. Pendekatan kualitatif juga umumnya diakui bahwa dapat memberi kesempatan ekspresi dan penjelasan yang lebih besar dengan materi dokumenter atau wawancara. Devine (1995) mengatakan bahwa keuntungan dari pendekatan kualitatif dalam ilmu politik sering diabaikan, padahal kekuatannya terletak dalam fakta bahwa riset ini “membuat periset terlibat dalam *setting* sosial yang menjadi tujuan penelitiannya, membuat periset bisa mengamati sendiri orang-orang dalam situasi sehari-hari dan ikut serta beraktivitas bersama mereka.” Metode kualitatif ini juga dapat menjelaskan fenomena lebih dalam dan lebih terpampang yang susah dijelaskan oleh metode kuantitatif. Fenomena kualitatif ini berdasarkan peristiwa yang dikaji oleh kasat mata masyarakat secara lebih luas.

Tipe penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah tipe kualitatif deskriptif di mana dalam penelitian ini akan menguraikan mengenai suatu gejala sosial. Tujuannya untuk menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi dan variabel. Penelitian ini berfokus pada relasi antar *stakeholder* dalam proses penetapan Upah Minimum Kota (UMK) Surabaya Tahun 2016. Adapun kajiannya meliputi bagaimana mekanisme penetapan UMK Surabaya Tahun 2016 serta bagaimana relasi antara Pemprov Jatim/Pemerintah Kota, serikat pekerja, dan asosiasi pengusaha dalam proses penetapan tersebut.

PEMBAHASAN

Dinamika Proses Penetapan Upah Minimum Kota Surabaya Tahun 2016

Sejak pasca Orde Baru , semua hal teknis yang berkaitan dengan penetapan upah minimum dilakukan oleh pemerintah daerah. Prosesnya berjenjang dan melalui beberapa tahapan yaitu dimulai dari perumusan di tingkat kabupaten/kota kemudian sampai pada penetapan yang menjadi domain dari pemerintah provinsi. Secara konstitusional, gubernur yang memiliki kewenangan untuk menetapkan besaran Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) berdasarkan hasil pembahasan dari Dewan Pengupahan Provinsi dan rekomendasi bupati/walikota, dengan beberapa pertimbangan lainnya.

Seperti pada tahun-tahun sebelumnya, prosedur penetapan upah minimum kota Surabaya untuk tahun 2016 diawali dengan survei 60 komponen Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang diatur dalam Permenakertrans Nomor 13 Tahun 2012. Dewan Pengupahan Kota Surabaya yang terdiri dari perwakilan Pemerintah Kota Surabaya, APINDO Jatim, dan serikat pekerja bersama-sama melakukan survei KHL di tiga lokasi pasar tradisional yang berbeda. Ketiga pasar tersebut di antaranya, Pasar Balongsari Manukan, Pasar Wonokromo, dan Pasar Sopenyono. Hasil survei dari pasar ini kemudian menjadi tolak ukur penentuan nilai KHL.

Proses selanjutnya hasil survei yang didapat dari ketiga pasar tersebut dihitung, dikaji dan dibahas bersama dalam rapat dewan pengupahan kota. Pengkajian dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa aspek di antaranya inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan faktor ekonomi lainnya. Dari pembahasan tersebut akan ditentukan berapa nilai KHL kemudian ditambah dengan perhitungan inflasi dan pertumbuhan ekonomi sehingga diperoleh angka yang akan diajukan kepada walikota untuk menjadi pertimbangan berapa nominal upah yang akan diputuskan oleh walikota sebagai rekomendasi UMK Surabaya kepada gubernur. Akan tetapi ada yang berbeda dari penetapan UMK untuk tahun 2016. Di tengah-tengah proses perumusan nilai UMK di tingkat kabupaten/kota, pemerintah pusat mengeluarkan peraturan baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa penetapan upah menggunakan formula perhitungan baru, yaitu sebagai berikut:

$$\text{Formula perhitungan Upah minimum:} \\ \text{UM}_n = \text{UM}_t + \{ \text{UM}_t \times (\text{Inflasi}_t + \% \Delta \text{PDB}_t) \}$$

Sumber: PP Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan

Formula perhitungan upah minimum adalah upah minimum tahun berjalan ditambah dengan hasil perkalian antara upah minimum tahun berjalan dengan penjumlahan tingkat inflasi nasional tahun berjalan dan tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto tahun berjalan. Upah minimum tahun berjalan menjadi dasar perhitungan upah minimum di tahun selanjutnya. Dengan begitu, secara otomatis Kebutuhan Hidup Layak tidak lagi digunakan dalam menentukan tingkat upah.

Formula perhitungan baru ini yang menjadi perdebatan di antara pengusaha dan serikat pekerja. Hampir seluruh aliansi serikat pekerja sepakat untuk menolak Peraturan Pemerintah ini. Mereka menilai bahwa formula baru penetapan upah minimum ini justru akan menekan kenaikan upah buruh. Yang menjadi titik berat penolakan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) Surabaya terhadap PP Pengupahan adalah formula perhitungan dalam penetapan upah minimum, di mana nilai KHL tidak lagi menjadi pertimbangan dasar penentuan nilai upah. Komponen KHL ini akan ditinjau dalam kurun waktu lima tahun sekali.

Sistem pengupahan dengan inflasi sebagai parameter penetapan UMK membuat buruh tidak bisa mendapatkan upah layak yang sebagaimana mestinya. Berdasarkan pengamatan selama ini, apabila inflasi mencapai angka tinggi sudah pasti akan diikuti dengan kenaikan harga barang kebutuhan yang jauh lebih tinggi. Oleh karena itu, berapa pun kenaikan upah bagi pekerja tidak akan berdampak positif bagi kehidupan mereka selama kenaikan upah tersebut terus diiringi dengan kenaikan harga barang kebutuhan di pasaran.

Selain berdampak perampasan secara hak materiil, disahkannya PP Pengupahan juga bisa memberikan dampak pada perampasan hak politik pekerja. Formula penetapan upah minimum yang diatur dalam PP Pengupahan akan membatasi kesempatan bagi buruh untuk ikut terlibat dalam proses penetapan UMK. Keterlibatan serikat pekerja dalam dewan pengupahan menjadi salah satu cara efektif

bagi buruh dalam meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) terhadap penentuan nilai upah selama ini melalui survei KHL. Tetapi dengan mekanisme baru ini, unsur KHL tidak lagi menjadi dasar perhitungan UMK, kesempatan buruh untuk berusaha menaikkan daya tawar juga semakin kecil.

Reaksi berbeda ditunjukkan oleh pihak pengusaha. APINDO mendukung formula baru dalam penetapan upah minimum karena kenaikan upah dapat diprediksi sehingga memudahkan pengusaha menyusun alokasi dana untuk pembayaran upah. Hal ini tentu akan berdampak pada kepastian dalam dunia usaha sehingga usaha akan berjalan lebih stabil. Dalam pandangan ekonomi kestabilan dalam dunia usaha ini yang akan menjadi daya tarik bagi para investor. Selain itu, dengan rumus perhitungan baru ini juga akan menekan kenaikan UMK Surabaya yang selama tiga tahun terakhir dinilai pengusaha sudah tidak terkontrol dan berdampak cukup signifikan terhadap kerugian yang mereka alami.

Berdasarkan perbedaan pandangan tersebut membuat proses pembahasan di dewan pengupahan kota berujung dengan *deadlock*. Pihak APINDO mengajukan usulan dengan formula baru sesuai peraturan pemerintah yaitu sebesar 3.021.650, sedangkan serikat pekerja mengajukan usulan berdasar pada hasil survei KHL dengan nilai KHL sebesar Rp. 2.789.806 ditambah pertumbuhan ekonomi dan inflasi dengan nilai akhir menjadi Rp. 3.111.000. Baik pihak Disnaker Kota Surabaya dan Pelaksana Tugas Walikota yang saat itu dijabat oleh Bapak Nurwiyatno memutuskan untuk merekomendasikan kedua usulan UMK tersebut agar diputuskan oleh Gubernur Jawa Timur.



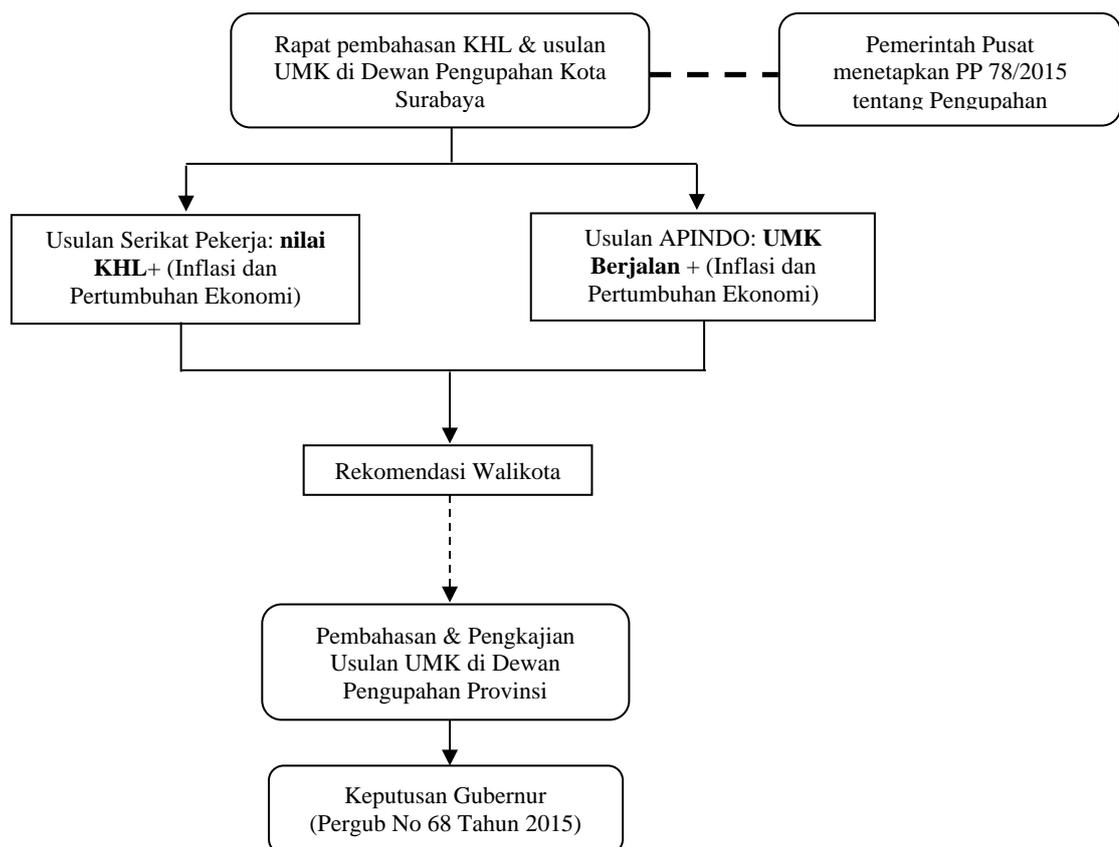
Gambar 1. Aksi demonstrasi serikat pekerja Jawa Timur

Sumber gambar: Dokumentasi pribadi peneliti saat mengikuti aksi demonstrasi serikat pekerja/buruh Jawa Timur

Setelah rekomendasi walikota dilimpahkan kepada Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Timur, situasi proses penetapan baik di dalam maupun luar dewan pengupahan semakin tidak kondusif. Aliansi serikat pekerja terus melakukan aksi demonstrasi menyuarakan aspirasi dan tuntutan kepada Pemerintah Provinsi dan Gubernur Jatim. Serikat pekerja menuntut gubernur untuk menetapkan UMK sesuai dengan usulan mereka dan meminta dicabutnya Peraturan Pemerintah No. 78/2015 tentang Pengupahan. Selain itu, pihak pengusaha juga ikut memberikan tekanan kepada pemerintah dengan berbagai bentuk ancaman yang akan mempengaruhi keberlanjutan pertumbuhan ekonomi daerah.

Melihat gejala konflik yang terjadi antara pengusaha dan serikat pekerja, gubernur memutuskan untuk melakukan diskresi kebijakan dengan tidak bersandar pada usulan pengusaha maupun usulan buruh. Pada akhirnya nominal UMK Surabaya yang ditetapkan yaitu Rp. 3.045.000 atau mengalami kenaikan sebesar 12,4 persen. Meskipun secara matematis, nominal tersebut melebihi dari formula perhitungan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 78/2015. Jika diperhatikan pada saat itu, inflasi secara nasional ditetapkan sebesar 6,83 persen sedangkan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,7 persen. Jadi upah minimum untuk seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur seharusnya mengalami kenaikan sebesar 11,5 persen. Akan tetapi, kenaikan untuk UMK Surabaya mencapai 12,4 persen. Dari sudut pandang formulasi kebijakan dengan model sistem politik, keputusan yang diambil oleh gubernur dengan dasar otoritas/kewenangan yang dimilikinya dapat dibenarkan selama keputusan tersebut ditujukan untuk menyelesaikan konflik dari pihak yang berkaitan. Karena untuk mengubah tuntutan menjadi hasil kebijakan (*output*), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak yang berketerkaitan (Winarno, 2008: 97).

Bagan 1. Alur penetapan upah minimum Kota Surabaya Tahun 2016



Relasi Antar Stakeholder: Pemerintah, Asosiasi Pengusaha, dan Serikat Pekerja

Proses penetapan upah minimum kota melibatkan tiga *stakeholder* utama atau bisa disebut dengan unsur tripartit yaitu pemerintah, pengusaha, dan serikat pekerja. Ketiga *stakeholder* ini duduk

bersama dalam sebuah forum dewan pengupahan guna membahas besaran nilai upah minimum kota di setiap tahunnya. Dalam proses penetapan ini, akan ditemukan sebuah relasi di antara ketiganya yang dapat dilihat dari sejauh mana mereka berperan dan bertindak dalam mengartikulasikan kepentingan dari masing-masing pihak.

Relasi antara pemerintah dengan serikat pekerja dapat dilihat melalui dua bentuk interaksi yang mereka lakukan. Pertama, interaksi yang terjalin dalam dewan pengupahan. Kemudian yang kedua adalah interaksi yang terjadi di luar forum resmi dewan pengupahan, yaitu melalui aksi demonstrasi yang dilakukan oleh serikat pekerja sebagai bentuk pengawalan dari proses politik penetapan UMK Surabaya. Keduanya memiliki pengaruh cukup penting dalam menentukan arah kebijakan pemerintah. Bahkan aksi demonstrasi yang dilakukan serikat pekerja dinilai lebih banyak memberikan kontribusi dan dampak positif bagi pekerja ketika usaha negosiasi dalam proses politik di dewan pengupahan dianggap gagal. Dengan pergerakan massa serikat pekerja bisa memberikan *pressure* kepada pemerintah untuk mendengar tuntutan dan aspirasi mereka. Secara tidak langsung, hal ini memengaruhi pertimbangan gubernur dalam mengambil keputusan.

Relasi antara pemerintah (khususnya pemerintah provinsi) dengan asosiasi pengusaha, peneliti menemukan sebuah pola kontradiksi yang terjadi di antara keduanya. Pemerintah sebagai pihak ketiga dalam permasalahan penetapan upah minimum sering kali tidak bersikap konsisten. Dalam proses penetapan hingga diputuskannya nilai UMK, pemerintah terlihat seperti bersikap otonom dan bertindak sesuai dengan prosedur, bahkan terkesan membela kepentingan buruh/pekerja. Akan tetapi, dalam proses penangguhan upah relasi keduanya terlihat begitu dekat di mana penangguhan dalam relasi antara pemerintah dan pengusaha menjadi sebuah bentuk “kompromi” di antara keduanya di mana penangguhan upah menjadi efek domino bagi para buruh.

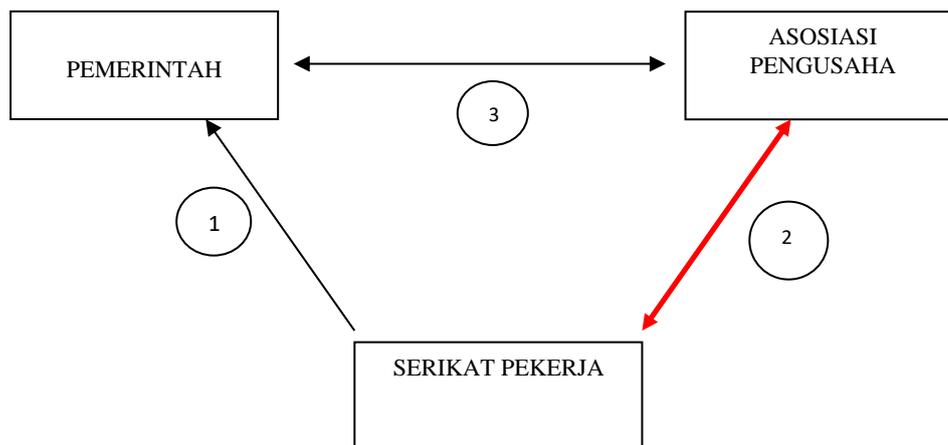
Melihat ketegangan antara APINDO dan serikat pekerja dalam menanggapi regulasi baru tentang penetapan upah minimum sehingga menghasilkan dua nominal usulan UMK yang berbeda, sudah tentu dapat menjelaskan bagaimana relasi yang terjadi di antara keduanya dalam proses penetapan UMK Surabaya tahun 2016. Munculnya regulasi baru ternyata juga tidak banyak mengubah hubungan industrial antara penguasa dan pekerja. Karena pada dasarnya hubungan yang terjalin antara pengusaha dan buruh dilandasi atas dasar hubungan produksi. Di mana dalam hubungan produksi tersebut pengusaha bertindak sebagai pemilik modal, sedangkan buruh hanya memiliki tenaga kerja. Keduanya menjalankan hubungan produksi yang tidak seimbang dengan posisi buruh berada di bawah kontrol atas kaum kapitalis. Kondisi ini yang disebut Marx menciptakan sebuah pembagian kelas yaitu antara kelas pekerja (proletar) dan kelas pemodal (borjuis). Hubungan antar kelas sering kali menimbulkan ketegangan di antara keduanya yang berpotensi menjadi sebuah konflik karena buruh dituntut untuk menjalin hubungan yang tidak sederajat (asimetris) (Susetiawan, 2000: 11).



Gambar 2. Aksi demonstrasi serikat pekerja Jawa Timur

Sumber gambar: Dokumentasi pribadi peneliti saat mengikuti aksi demonstrasi serikat pekerja/buruh Jawa Timur

Demi memudahkan dan memahami relasi yang terjadi antar *stakeholder* dalam proses penetapan UMK Surabaya tahun 2016, peneliti menggambarkan pola relasi melalui skema berikut ini:



Bagan 2. Pola relasi antar *stakeholder*

Pertama, serikat pekerja menuntut dan menekan pemerintah serta pengusaha untuk menaikkan UMK sesuai dengan kebutuhan yang terus meningkat. Kedua, pengusaha berbalik menekan serikat pekerja dan pemerintah dengan menggunakan alasan terancamnya roda perusahaan yang akan berdampak pada pemutusan hubungan kerja dan naiknya angka pengangguran. Benturan kepentingan ini yang membangun relasi konfliktual antara serikat pekerja dan pengusaha (perhatikan garis merah). Ketiga, dengan tekanan yang diberikan oleh serikat pekerja membuat pemerintah mendesak pengusaha untuk dapat menerima hasil/keputusan yang telah dibuat oleh gubernur. Akan tetapi, di sisi lain pemerintah dan pengusaha terlihat menjalin sebuah kerja sama tidak tertulis dalam proses penangguhan. Penangguhan dalam relasi antara pemerintah dan pengusaha menjadi sebuah bentuk kompensasi yang diberikan pemerintah kepada pengusaha atas kenaikan UMK yang dinilai merugikan bagi pihak pengusaha.

KESIMPULAN

Proses penetapan UMK Surabaya untuk tahun 2016 lebih banyak dipengaruhi gejolak politik yang terjadi antara pengusaha dan serikat pekerja terkait regulasi baru dalam penetapan upah minimum. Serikat pekerja menolak adanya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan, sedangkan pengusaha merasa diuntungkan karena dengan regulasi baru tersebut dapat menekan kenaikan UMK dan lebih memberi kepastian bagi iklim usaha ke depannya. Dua persepsi yang bertolak belakang ini membuat proses penetapan di dewan pengupahan berakhir *deadlock*. Perbedaan kepentingan yang terjadi antara pengusaha dan serikat pekerja tidak dapat diselesaikan secara mufakat dalam forum dewan pengupahan. Sehingga letak pengambilan keputusan dalam menentukan besaran kenaikan upah minimum sepenuhnya berada di tangan gubernur. Dalam formulasi kebijakan dengan model sistem politik, Paine dan Naumes menjelaskan bahwa untuk mengubah tuntutan menjadi hasil kebijakan (*output*) maka suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak terkait. Salah satu cara yang digunakan oleh gubernur yang saat itu menjabat, Soekarwo, untuk menyelesaikan konflik dalam penetapan UMK 2016 ini adalah dengan mengambil kebijakan diskresi sebagai solusi terbaik. Meskipun keputusan ini tidak selalu memuaskan keinginan atau kepentingan dari semua pihak (pengusaha maupun pekerja).

Adanya peraturan baru dalam penetapan upah minimum tahun 2016 ternyata tidak banyak mengubah pola relasi dari ketiga *stakeholder* (pemerintah, pengusaha, dan pekerja). Terutama relasi antara pengusaha dan buruh yang cenderung menimbulkan eskalasi konflik di antara keduanya semakin memanas. Relasi yang terjalin antara Pemerintah Kota Surabaya dan Gubernur Jawa Timur dengan serikat pekerja sendiri dalam proses penetapan masih berjalan cukup baik di mana gubernur selama ini dinilai mampu menampung aspirasi dan tuntutan serikat pekerja terkait upah minimum kemudian merealisasikannya dalam sebuah kebijakan (Pergub). Sedangkan relasi pemerintah dengan pengusaha terlihat lebih dekat ketika proses penangguhan dan pelaksanaan upah minimum di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn WN (2000) Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Estawara H (2010) Stakeholder Relations. Jakarta: Universitas Pancasila.
- Hariyadi D (1995) Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia. Bandung: Yayasan AKATIGA.
- Harrison L (2007) Metodologi Penelitian Politik. Jakarta: Kencana.
- Hasan U (2013) Manajemen Industrial. Tangerang: Jelajah Nusa.
- Lindblom C (1984) Proses Penetapan Kebijakan Publik (Edisi Kedua). Jakarta: Airlangga.
- Nugroho RD (2003) Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Pratomo & Saputra (2011) Kebijakan upah minimum untuk perekonomian yang berkeadilan: Tinjauan UUD 1945. *Journal of Indonesian Applied Economics*, 5(2).

- Starr G Minimum Wage Fixing. Jakarta: Penerbit Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.
- Surbakti R (2010) Memahami Ilmu Politik. Jakarta: Grasindo.
- Susetiawan (2000) Konflik Sosial: Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara Indonesia. Yogyakarta: pustaka pelajar.
- Suparjan & Hempri Suyatno (2002) Kebijakan upah minimum yang akomodatif. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 5(3).
- Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan
- Peraturan Gubernur No 68 Tahun 2015 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2016.
- Tim Peneliti SMERU (2002) Hubungan industrial di Jabodetabek, Bandung, dan Surabaya pada era kebebasan berserikat. Lembaga Penelitian Semeru, Laporan Penelitian Mei 2002.
- Tim Peneliti SMERU (2003) Penerapan upah minimum di Jabotabek dan Bandung. Lembaga Penelitian SMERU, Laporan Penelitian Maret 2003
- Tianggur Sinaga (2008) Kebijakan pengupahan di Indonesia. Jurnal Ketenagakerjaan, 3(2) Edisi Juli-Desember 2008.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Winarno B (2008) Kebijakan Publik, Teori dan Proses (Edisi Revisi). Yogyakarta: Media Pressindo.