

## **PERAN DEWAN PENGUPAHAN DALAM PERENCANAAN UPAH MINIMUM KOTA MALANG**

**Dian Rohmawati**

Program Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang

email: dian\_rohma@yahoo.com

**Abstract:** *Demonstrations in May Day celebration and minimum wage establishment shows worker's dissatisfaction about the wage that received. The important of stakeholder involvement in wage planning, mainly employers and workers and supported by healthy and harmonious coordination between government, employment and worker enable for achievement of fair wage for every parties. Ethnographic approach used to obtain the answer on how the roles of board of wage in minimum wage planning and the factors that influencing to the role. The research focuses on wage's planning stages both in the process in preparation of materials, discussion and recommendation's submission. Local institution, board of wage can play a role as stakeholder's communication and participation place to realize the achievement of a fair wage that is capable of representing any aspirations. It is also been able to provide an alternative in the decision by the mayor even though there are several factors inhibiting including different interest, and difference in perception between the employers and workers in the implementation of role*

**Keywords:** *ethnographic, role, minimum wage*

**Abstrak:** Unjuk rasa kaum pekerja setiap peringatan hari buruh internasional dan menjelang penetapan upah minimum menunjukkan adanya ketidakpuasan terhadap besaran upah yang diterima. Pentingnya pelibatan pemangku kepentingan dalam perencanaan upah terutama pihak pengusaha dan pekerja, dan dengan adanya koordinasi yang sehat dan harmonis antara pemerintah, pekerja dan pengusaha memungkinkan untuk tercapainya upah yang adil bagi semua pihak. Pendekatan etnografi digunakan untuk mendapatkan jawaban tentang bagaimana peran dewan pengupahan dalam perencanaan upah minimum. Penelitian berfokus pada tahapan perencanaan upah baik pada proses persiapan bahan, pembahasan dan penyampaian rekomendasi. Lembaga lokal sebagaimana dewan pengupahan bisa berperan menjadi wadah komunikasi dan partisipasi pihak berkepentingan untuk mewujudkan tercapainya upah yang adil yang mampu mewakili setiap aspirasi yang ada. Dewan pengupahan juga telah mampu memberikan alternatif pilihan dalam pengambilan keputusan oleh walikota meskipun terdapat beberapa faktor penghambat diantaranya perbedaan kepentingan, dan perbedaan persepsi antara pihak pengusaha dan pekerja dalam pelaksanaan peran tersebut.

**Kata kunci:** etnografi, peran, upah minimum

### **PENDAHULUAN**

Pengertian pembangunan secara tradisional masih menganggap bahwa pertumbuhan dan pendapatan nasional adalah tujuan utama (Todaro & Smith, 2006) telah bergeser ke arah perluasan peran pemerintah daerah dan pemangku kepentingan (Iqbal, 2007). Pembangunan perlu dilaksanakan melalui empat jalur strategi, yaitu pertumbuhan (*pro-growth*), kesempatan kerja (*pro-job*), pengentasan kemiskinan (*pro-poor*) dan pelestarian lingkungan hidup (*pro-environment*). Hasil pelaksanaan pembangunan nasional sesuai data Bappenas selama periode 2010-2014 menunjukkan bahwa pembangunan nasional telah memberikan hasil yang baik, demikian juga pembangunan daerah terutama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, menurunkan tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran (Bappenas, 2013). Pengakuan keberadaan *multistakeholder* dan pelibatannya dalam pembuatan sebuah kebijakan baik di pusat maupun di daerah merupakan salah satu wujud *democratic*

*governance* dimana dalam pembuatan kebijakan memberikan bentuk demokrasi tidak sekadar pemilihan dan keterwakilan (Aminudin et. al, 2009). Perencanaan yang memperhatikan partisipasi masyarakat dan dunia usaha merupakan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Pemerintah dituntut untuk mampu berinteraksi dan berkoordinasi secara sehat dan harmonis dengan kekuatan masyarakat (*civil society*) dan swasta (*private sector*) sebagai konsekuensi dari pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengatur urusan-urusan pembangunan (Nasirin dan Alamsyah, 2010). Dilain pihak, partisipasi secara penuh yang melibatkan aktor-aktor pembangunan daerah mulai tahap perencanaan, pelaksanaan dan monitoring serta evaluasi pembangunan merupakan “daya dorong” guna mewujudkan sistem manajemen pembangunan daerah yang terpadu menuju peningkatan harkat dan kesejahteraan masyarakat (Rahman, 2009 dan Lubis, 2009).

Upah minimum ditetapkan dalam rangka menjaga hubungan industrial yang harmonis antara pengusaha dan pekerja dengan dukungan dari pemerintah. Upah minimum bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja dan juga menjamin keberlangsungan dunia usaha. Pentingnya peran serta pemangku kepentingan baik pengusaha maupun pekerja dalam perencanaan upah minimum adalah untuk tercapainya kesepakatan mufakat terhadap besaran upah yang adil bagi kedua belah pihak. Perencanaan yang dilakukan apabila melibatkan masyarakat atau pemangku kepentingan secara langsung akan bisa menghindari potensi konflik dalam pelaksanaan pembangunan khususnya pembangunan ekonomi daerah. Kebijakan upah merupakan amanat dari Undang-undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dimana dalam pelaksanaannya pemerintah daerah bersama dengan pemangku kepentingan yang terlibat berusaha menetapkan besaran upah minimum. Dengan keterlibatan semua pihak yang berkaitan permasalahan upah dapat disampaikan dan dicari jalan keluarnya secara kekeluargaan dan musyawarah secara mufakat. Upah minimum yang adil akan membawa investasi masuk ke daerah yang akan menunjang pelaksanaan pembangunan di daerah. Dari investasi yang masuk, akan terbuka lapangan kerja baru yang dapat menyerap tenaga kerja sehingga akan sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yaitu tercapainya kesejahteraan rakyat.

Fenomena yang terjadi dalam masyarakat adalah seringnya unjuk rasa menuntut kenaikan upah pada peringatan hari buruh internasional, 1 Mei atau menjelang penetapan upah minimum 1 November. Dilain pihak, pengusaha yang merasa tuntutan pekerja/buruh atau upah minimum yang ditetapkan berat untuk dilaksanakan maka konsekuensi yang ada adalah membawa investasi yang dimiliki keluar dari satu wilayah. Permasalahan yang sering mengemuka dalam perencanaan upah minimum antara lain:

1. Ketidaksepakatan antara pengusaha dan serikat pekerja sehingga adanya usulan besaran nilai upah minimum yang berbeda. Hal ini dikarenakan masih adanya perbedaan kepentingan dan pendapat antara unsur pengusaha dan unsur serikat pekerja, yang masih menjadi kendala utama dalam perencanaan upah minimum;
2. Meskipun pengusaha dan serikat pekerja ikut berperan melalui partisipasi dalam perencanaan upah minimum, ternyata dalam dewan pengupahan aspirasi mereka tidak terealisasikan. Hal ini dikarenakan, dewan pengupahan hanya merumuskan besaran upah minimum tanpa menetapkan nilainya. Walikota/bupati yang akan menentukan dan menetapkan besaran rekomendasi upah minimum kota dan ditindak lanjuti dengan mengajukan rekomendasi kepada Gubernur untuk disahkan;
3. Kurangnya peran serta pengusaha dan serikat pekerja dalam perencanaan upah minimum (Rosyadi, 2007). Keterlibatan pihak pekerja dalam penetapan upah minimum di kota Malang dirasa sangat kecil karena komposisi dari dewan pengupahan lebih banyak didominasi unsur dari pemerintah. Selain itu hasil pihak pengusaha (APINDO) menolak mengikuti forum pembahasan pengupahan melalui tripartit dikarenakan sumbang sarannya tidak pernah didengarkan oleh pemerintah dalam menentukan upah minimum (Hariani, 2010).

Tiga mekanisme dalam penetapan upah minimum yaitu *collective bargaining*, *consultation*, *government legislated* (Boeri, 2009). *Collective bargaining* yaitu upah ditetapkan berdasarkan adanya penawaran kolektif yang dilakukan antara pengusaha dan pekerja secara langsung, pemerintah hanya menetapkan hasil kesepakatan tersebut. Pendekatan *consultation* dimana pemerintah hanya memposisikan diri sebagai legislator atau penjamin dalam hukum dan undang-undang yang ada. Dan pilihan lain adalah secara *government legislated* dimana pemerintah langsung menetapkan besaran upah minimum tanpa memperhatikan atau mendengarkan usulan pengusaha maupun pekerja. Sebelum menetapkan kebijakan upah minimum tentunya pemerintah membuat sebuah perencanaan upah yang mampu menghasilkan sebuah upah yang adil bagi pemangku kepentingan didalamnya. Perencanaan menurut Friedman merupakan upaya untuk menjembatani pengetahuan ilmiah dengan teknik (*scientific and technical knowledge*) kepada tindakan-tindakan dalam domain publik (Rahman, 2009). Perencanaan yang baik harus bisa mencerminkan prinsip-prinsip dasar dari tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

### **Peran Dewan Pengupahan**

Peran lebih cenderung atau lebih dekat pada kontribusi atau andil yang berhubungan dengan tugas dan fungsi seorang manusia. Tujuan dari peran adalah untuk bisa menjalankan tugas dan fungsi yang melekat pada individu atau kelompok. Untuk dapat mencapai peran sebagaimana yang diinginkan maka ada usaha untuk mewujudkan peran tersebut yang dilakukan secara nyata dalam masyarakat yaitu berupa partisipasi secara langsung dalam sebuah kegiatan (Effendi, 2013). Undang-undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa lembaga kerjasama tripartit merupakan forum komunikasi, konsultasi dan musyawarah tentang masalah ketenagakerjaan. Lembaga kerjasama tripartit memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada pemerintah dalam penyusunan kebijakan dan pemecahan masalah ketenagakerjaan. Dewan pengupahan kota/kabupaten merupakan bagian dari lembaga kerjasama tripartit yang membahas tentang penentuan besaran upah yang akan direkomendasikan kepada Walikota atau Bupati. Sehingga dapat dikatakan bahwa dewan pengupahan merupakan turunan dari lembaga kerjasama tripartit. Dimana tugas dan fungsi dari dewan pengupahan adalah memberikan saran, pertimbangan dan merumuskan kebijakan pengupahan besaran upah minimum kepada walikota untuk kemudian diajukan dan ditetapkan oleh Gubernur. Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 107 tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan, komposisi dewan pengupahan adalah 2:1:1 dimana 2 untuk pemerintah dan 1 untuk pengusaha dan serikat pekerja.

Dewan pengupahan kota dapat dimasukkan sebagai sebuah jaringan kebijakan yang berada pada tingkat lokal atau daerah sehingga bersifat sebagai sebuah lembaga lokal yang memiliki fungsi dan tugas bagi kemajuan suatu daerah. Sebagai institusi lokal dimana anggota yang tergabung didalamnya adalah kelompok masyarakat setempat, maka fungsi institusi lokal menurut Mubyarto yang diungkapkan oleh Mawardi (2002) yaitu:

1. menjadi wadah komunikasi antara pemerintah, masyarakat dan juga antar kelompok masyarakat;
2. menjadi wadah partisipasi dalam rangka menunjang program pemerintah;
3. menjadi sarana meningkatkan ketrampilan masyarakat, bisa berupa kemampuan dan pengetahuan;
4. menjadi sarana untuk merubah pola pemikiran masyarakat; dan
5. menjadi sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya Mawardi mengutip pendapat Cheema maka peran dari sebuah lembaga atau institusi lokal antara lain adalah:

1. sebagai sarana untuk mengenalkan partisipasi;
2. menyusun dan menentukan tujuan lokal;
3. mempermudah ketentuan pelayanan;
4. menggerakkan sumberdaya lokal;

5. mengembangkan komunikasi;
6. mengartikulasikan dan memprogram berbagai kebutuhan dan tuntutan lokal.

Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui dan menganalisis sejauh mana peran dewan pengupahan dalam perencanaan upah minimum, dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi peran dewan pengupahan dalam perencanaan upah minimum kota baik faktor pendukung maupun faktor penghambat.

## **METODE**

Penelitian dilaksanakan di Kota Malang, sejalan dengan Tribina Cita yaitu Malang sebagai kota Pendidikan, Pariwisata dan Industri. Berdasarkan data BPS tahun 2014 terdapat 85 perusahaan industri di Kota Malang yang meliputi industri besar dan industri sedang. Sehingga sebaran industri cukup untuk dilakukan sebuah penelitian tentang perencanaan upah minimum. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkapkan sejauh mana peran unsur-unsur yang tergabung dalam dewan pengupahan kota Malang dalam perencanaan upah minimum kota Malang. Data diperoleh melalui wawancara deskriptif, wawancara mendalam (*indepth interview*) dan studi dokumen. Wawancara dilakukan secara *semi-structured* dan *unstructured*. Informan dipilih secara *purposive*, meliputi unsur pemerintah, pengusaha dan pekerja yang tergabung dalam dewan pengupahan kota Malang.

Analisa data etnografi (Spradley, 1997) digunakan dengan menggunakan empat macam tahapan analisis yang meliputi analisis domain, analisis taksonomi, analisis komponen dan analisis tema kultural. Analisis domain dilakukan pada data yang diperoleh dari wawancara awal atau pengamatan deskriptif. Analisis domain pada umumnya dilakukan untuk mencari gambaran umum tentang obyek penelitian. Dalam analisis domain ini digunakan hubungan semantik untuk menghubungkan antara tema cakupan (*cover term*) dan tema tercakup (*included term*) sehingga akan memunculkan domain-domain. Dari domain terpilih dan penegasan kembali melalui pertanyaan struktural akhirnya didapatkan sub-sub domain yang kemudian dianalisa dengan menggunakan pendekatan keseragaman dan diperoleh subset dari masing-masing domain. dalam analisis komponensial dilakukan dengan pendekatan kontras. Data didapatkan melalui wawancara dan dokumentasi yang terseleksi. Dari pendekatan kontras akan didapatkan atribut-atribut pelengkap sub domain. Pertanyaan kontras menjadi bagian dalam setiap wawancara yang dilakukan kepada informan. Dengan ditemukannya benang merah dari analisis domain, analisis taksonomi dan analisis komponensial maka akan didapatkan sebuah struktur situasi atau obyek penelitian yang sebelumnya belum begitu jelas.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Perencanaan Upah Minimum dan Aktor yang Berperan**

Pemangku kepentingan (Crosby, 1991) yang terlibat dalam perencanaan upah minimum kota Malang dibedakan menjadi beberapa kelompok, meliputi:

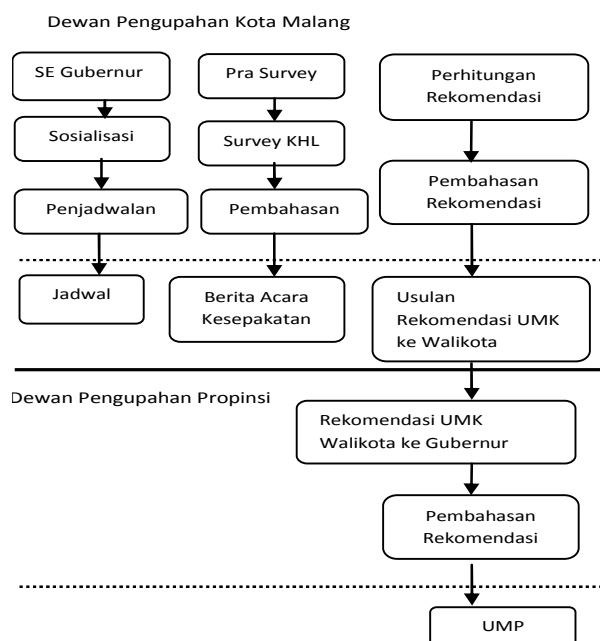
1. Pemangku kepentingan utama, yaitu pemangku kepentingan yang menerima dampak langsung baik negatif maupun positif, dalam perencanaan upah minimum pemangku kepentingan utama adalah pengusaha dan serikat pekerja, karena mereka yang akan merasakan dampak langsung penerapan kebijakan upah yang akan ditetapkan Gubernur. Secara nyata dampak bagi serikat pekerja adalah adanya kenaikan upah sehingga pendapatan ikut naik, sementara bagi pengusaha dengan adanya kenaikan upah minimum akan ada kenaikan pengeluaran untuk membayar upah pekerja;
2. Pemangku kepentingan penunjang adalah pemangku kepentingan yang menjadi perantara dalam kegiatan yaitu Bidang HI Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kota Malang beserta instansi yang terlibat;

3. Pemangku kepentingan kunci adalah pemangku kepentingan yang memiliki berpengaruh kuat. Walikota memiliki kewenangan penuh sebagai pengambil keputusan yang menetapkan besaran rekomendasi kepada Gubernur Jawa Timur.

Kerjasama dan kolaborasi terjadi dalam perencanaan upah minimum, dimana pemerintah bersama pemangku kepentingan dibantu oleh akademisi membuat usulan kepada Walikota. Pemerintah melalui Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kota Malang dan instansi terkait berperan sebagai fasilitator, mediator dan koordinator. Perencanaan upah minimum kota Malang merupakan bentuk proses berpolitik dari unsur-unsur yang menjadi anggota dewan pengupahan kota Malang. Dengan demikian klasifikasi perencanaan upah minimum kota Malang telah sesuai dengan klasifikasi Friedman yaitu perencanaan sebagai *policy analisis* yang melibatkan pemangku kepentingan, *social learning* dengan pemerintah sebagai fasilitator atau mediator dan *social transformation* bagi pemangku kepentingan yang tergabung didalamnya. Dilain sisi juga telah sesuai dengan definisi kolaborasi menurut Munt (Raharja, 2010) bahwa dalam perencanaan upah minimum telah terjadi hubungan antar organisasi yang menimbulkan terjadinya kerjasama antar organisasi baik pemerintah, pengusaha maupun pekerja dan menghasilkan satu keputusan yang bermakna dan berkelanjutan.

Sifat dewan pengupahan kota Malang tertutup dari kepentingan diluar tujuan bersama. Diharapkan semua anggota dewan pengupahan kota Malang mampu untuk merahasiakan semua informasi yang berkaitan dengan proses perencanaan usulan upah minimum. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kondisi dunia usaha, agar tidak menimbulkan berita yang simpang siur sehingga bisa mengakibatkan gejolak dalam dunia usaha. Selain itu, diharapkan bisa menghindari intervensi pihak pengusaha maupun pekerja diluar anggota dewan pengupahan kota Malang untuk memaksakan kehendak karena ketidakpuasan atau ketidaksetujuan hasil kesepakatan dalam dewan pengupahan.

Hubungan antar unsur dari awal sosialisasi surat edaran Gubernur Jawa Timur sampai dengan penetapan besaran usulan rekomendasi upah minimum kepada Walikota adalah saling bergantung. Meskipun sering mengajukan dua nilai yang berbeda namun hubungan antara serikat pekerja dan asosiasi pengusaha tetap terjalin dengan baik. Tim yang terdiri dari unsur pemerintah, pengusaha, dan pekerja bekerjasama melaksanakan tahapan survey yang merupakan salah satu bagian dalam pelaksanaan perencanaan upah minimum. Sifat-sifat yang ada dalam dewan pengupahan tersebut telah mencerminkan karakteristik *pluralistic* yang melibatkan banyak pihak, *closed* yang tertutup dari kepentingan luardan *interdependent* (Brasser, 1998).



Gambar 1 Alur Perencanaan Upah Minimum Kota Malang

**Pengumpulan Bahan dan Pembahasan Upah Minimum**

Bentuk peran dewan pengupahan dalam pengumpulan bahan dan pembahasan angka usulan rekomendasi upah minimum kota Malang merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat secara langsung. Anggota dewan Pengupahan kota Malang berusaha untuk mempengaruhi pemerintah melalui usulan tersebut. Ada proses berpolitik dalam dewan pengupahan yaitu lobi-lobi antara asosiasi pengusaha dan serikat pekerja untuk mencapai satu kesepakatan angka usulan, upaya negosiasi yang dilakukan mengarah pada suatu kesepakatan bersama (Lubis, 2009). Melalui Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi hasil diajukan ke Walikota, sehingga terjadi proses berpolitik dalam partisipasi untuk mempengaruhi keputusan pemerintah (Huntington dan Nelson, 1994). Dalam menjalankan perannya juga muncul kesadaran dari pemangku kepentingan bahwa keberadaan mereka penting untuk memutuskan kearah mana masalah upah akan ditetapkan dan bagaimana kelangsungan pemangku kepentingan ketika upah tersebut diberlakukan. Keberadaan mereka juga sebagai bentuk kontrol kepada pemerintah agar apapun keputusan nantinya yang akan dihasilkan akan menjadi keputusan yang adil. Sehingga dengan adanya kesadaran ini ada kerelaan dari partisipan untuk meluangkan waktu dan pemikirannya untuk menjadi bagian dalam dewan pengupahan. Hal ini selaras dengan sebagai partisipasi yang berhasil mendorong pemangku kepentingan mencari keputusan bersama dengan adanya usaha dan kesediaan waktu partisipan (Redburn, 2004), dan merupakan indikator adanya pemberdayaan pemangku kepentingan yaitu timbulnya kesadaran dan kemampuan untuk memecahkan masalah serta adanya kontrol terhadap hasil yang ditetapkan (Abu Samah dan Aref, 2009). Masing-masing perwakilan dari unsur-unsur yang tergabung dalam dewan pengupahan berusaha untuk meningkatkan kapasitas diri yaitu dengan membuka diri untuk menerima masukan dan ilmu baru, serta menghormati sudut pandang dari pihak lain. Tidak pernah terjadi perselisihan yang mengarah ke konflik antara unsur pengusaha dan serikat pekerja menunjukkan bahwa setiap perwakilan menghormati dan menghargai setiap pendapat masing-masing individu. Akan tetapi dalam pelaksanaan perencanaan upah minimum, tahapan akhir dalam pemberdayaannya yaitu pemberian otoritas dan kekuasaan kepada pemangku kepentingan (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2007) dimana dalam perencanaan upah minimum adalah untuk menetapkan dan memutuskan hasil secara langsung belum ada.

Pemerintah memberikan fasilitas kepada pemangku kepentingan berupa anggaran, waktu, tempat, informasi dan pembelajaran pada masing-masing pemangku kepentingan. Sebagai mediator, pemerintah menjadi penengah apabila terjadi perbedaan pendapat dari asosiasi pengusaha dan serikat pekerja dalam menentukan standar kualitas barang/jasa yang akan di survey. Apabila tidak mampu menjadi penengah maka pemerintah akan mencarikan jalan terbaik yang adil tanpa memihak salah satu pihak. Cara yang diambil adalah dengan melibatkan akademisi atau pakar. Peran lain pemerintah adalah menjadi penghubung antar pemangku kepentingan dengan mengkoordinasikan waktu, tempat dan sumberdaya. Sehingga pernyataan Webber (Bogason, 2000) bahwa terjadi monopoli dalam legitimasi oleh pemerintah tidak berlaku dalam pelaksanaan perencanaan upah minimum kota Malang.

**Rekomendasi Upah Minimum**

Perencanaan secara partisipatif harus menghasilkan suatu keluaran yang disepakati bersama. Dewan pengupahan mampu menampung aspirasi setiap unsur yang tergabung didalamnya, meskipun tidak tercapai satu kesepakatan angka akan tetapi dewan pengupahan tetap mengajukan usulan besaran rekomendasi kepada walikota. Dalam perencanaan upah minimum kota, hasil akhir yang menentukan besaran rekomendasi adalah Walikota. Proses partisipatif pemangku kepentingan dalam perencanaan upah hanya terbatas pada memberikan usulan pada Walikota untuk kemudian diteruskan menjadi rekomendasi ke Gubernur. Dewan pengupahan telah mampu menyediakan alternatif pilihan berupa

batas atas dan batas bawah usulan upah minimum kota dan pertimbangan kepada Walikota dari usulan setiap unsur.

Proses yang transparan belum terlihat ketika Walikota mengajukan usulan rekomendasi besaran upah minimum kota kepada Gubernur. Dimana anggota dewan pengupahan Kota Malang tidak mengetahui berapa besaran rekomendasi yang diajukan. Alasan yang diberikan adalah sudah sesuai dengan kewenangan untuk menentukan besaran rekomendasi ke Gubernur adalah di tangan Walikota. Pertimbangan yang dimiliki Walikota dalam mengambil keputusan tidak diketahui secara pasti. Walikota menggunakan kekuasaannya memaksa pemangku kepentingan untuk menerima keputusan yang diambil. Meskipun sebelumnya sudah ada proses yang melibatkan pemangku kepentingan untuk menghasilkan sebuah usulan rekomendasi. Pemangku kepentingan yang terlibat di perencanaan upah minimum kota Malang tidak ada yang bisa merubah keputusan Walikota, hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Nordlinger (Bogason, 2009) bahwa pemerintah menerima masukan, protes dari masyarakat tetapi masukan atau protes yang diberikan tidak akan mampu merubah keputusan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip-prinsip *good governance* mengenai informasi dan keputusan yang transparan (UNDP, 2011 dan CIPFA, 2004) belum terlihat ketika Walikota mengambil keputusan rekomendasi. Tidak ada penjelasan tentang dasar pengambilan keputusan dan pertimbangan pengambilan keputusan menunjukkan bahwa transparansi dan akuntabilitas Walikota masih lemah. Sehingga, hal ini menimbulkan adanya asumsi diantara pemangku kepentingan yang tergabung dalam dewan pengupahan.

### **Faktor yang Berpengaruh dalam Peran Dewan Pengupahan**

Faktor yang berpengaruh dalam peran dewan pengupahan meliputi faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung peran antara lain: Pertama, Kemampuan perwakilan meliputi kemampuan penguasaan masalah ketenagakerjaan, kemampuan negosiasi dan kemampuan berargumentasi menjadi faktor penting dalam keberhasilan peran unsur-unsur yang ada dalam dewan pengupahan kota Malang. Dengan penguasaan masalah ketenagakerjaan maka didapatkan sudut pandang yang sama mengenai pentingnya upah untuk pengusaha maupun untuk pekerja. Kemampuan negosiasi berperan untuk mencapai sebuah kesepakatan dengan pihak lain sehingga akan membantu dalam memperjuangkan hak yang ingin dicapai. Negosiasi mengedepankan musyawarah untuk mencapai mufakat bukan mengedepankan kepentingan golongan merupakan hal penting dalam mencapai tujuan bersama. Kemampuan argumentasi diperlukan untuk mengemukakan dan mempertahankan pendapat dalam forum dan meyakinkan pihak lain. Hal ini senada dengan pernyataan Soegijoko (Abu Huraerah, 2008) bahwa kesiapan sumber daya manusia menjadi salah satu faktor keberhasilan partisipasi, kemampuan perwakilan merupakan salah satu bentuk dari kesiapan SDM yang disiapkan oleh masing-masing unsur;

Kedua, latar belakang perwakilan masing-masing unsur dewan pengupahan menjadi faktor pendukung keberhasilan peran yang kedua. Dewan pengupahan kota Malang telah melibatkan individu yang memiliki latar belakang politik dan aktivis buruh, sehingga berpengaruh pada kemampuan perwakilan. Hal ini sejalan dengan Soegijoko (Abu Huraerah, 2008) tentang kesiapan SDM perwakilan. Ketiga, keaktifan organisasi merupakan faktor pendukung peran unsur-unsur dalam dewan pengupahan kota Malang. Sebuah organisasi akan bersikap aktif dalam memperjuangkan dan mewujudkan tujuan organisasi, dan hal tersebut akan menjadi budaya dalam organisasi. Keempat, kebijakan pemerintah daerah untuk memberikan beberapa kelonggaran dalam perencanaan upah minimum termasuk dalam faktor yang mendukung peran anggota dewan pengupahan dalam perencanaan upah minimum. Kelonggaran yang diberikan seperti syarat pendidikan minimal perwakilan dan tetap diikutkannya organisasi yang kurang memenuhi syarat menjadi salah satu cara bagi pemerintah untuk tetap menampung aspirasi dan memfasilitasi keikutsertaan anggota dewan

pengupahan. Kelonggaran ini tetap berlanjut pada periode-periode keanggotaan dewan pengupahan selanjutnya. Kebijakan pemerintah daerah dalam memberikan kelonggaran telah sesuai dengan faktor-faktor yang berpengaruh dalam pencapaian keberhasilan partisipasi yang dinyatakan oleh Najib yaitu adanya regulasi yang menjamin keikutsertaan masyarakat dan pemangku kepentingan dalam partisipasi (Abu Huraerah, 2008). Selanjutnya Najib juga menyatakan bahwa jaminan diberikan untuk kepentingan pemangku kepentingan dan akan menjadi sebuah budaya (kultural) yang akan cenderung berlanjut pada pelaksanaan kegiatan selanjutnya;

Kelima, tidak adanya konflik perselisihan yang timbul dalam perencanaan upah minimum kota menunjukkan bahwa hubungan baik telah terjalin diantara anggota dewan pengupahan kota Malang. Dengan adanya hubungan yang baik antar unsur-unsur dalam dewan pengupahan kota Malang akan menjauhkan konflik yang mampu menghambat peranan sehingga pelaksanaan perencanaan upah minimum mampu terlaksana dengan baik. Keenam, keberadaan akademisi menjadi penting karena mampu menjadi pihak netral dalam menghadapi perbedaan pendapat dan pandangan antara asosiasi pengusaha dan serikat pekerja. Selain sebagai mediator akademisi juga berperan sebagai *advisor* yang mampu memberikan masukan dan pandangan dari sisi akademis dan keilmuan dalam merencanakan upah minimum kota. Ketujuh, pekerjaan yang dilakukan oleh masing-masing perwakilan menjadi faktor pendukung ke tujuh dalam perencanaan upah minimum kota Malang. Faktor pekerjaan termasuk dari faktor yang mendukung peran anggota dewan pengupahan karena pekerjaan berpengaruh pada kesediaan waktu untuk berpartisipasi dalam perencanaan upah minimum. Sesuai dengan faktor yang dinyatakan oleh Slamet (Rodliyah, 2013) bahwa pekerjaan partisipan berpengaruh pada waktu yang tersedia untuk berperan atau berpartisipasi aktif dalam sebuah kegiatan.

Selain faktor pendukung pelaksanaan peran terdapat beberapa faktor penghambat peran dewan pengupahan dalam perencanaan upah minimum kota Malang antara lain: (1) Perbedaan kepentingan yang tampak jelas antara asosiasi pengusaha dan serikat pekerja. Asosiasi pengusaha menginginkan kenaikan upah minimum adalah sekecil mungkin sedangkan dari pihak serikat pekerja menginginkan sebaliknya yaitu kenaikan upah minimum setinggi mungkin. Kepentingan pengusaha adalah untuk menekan penambahan biaya produksi, semakin tinggi kenaikan upah minimum maka pengeluaran yang dikeluarkan akan semakin besar. Sementara dari pihak serikat pekerja dengan adanya kenaikan upah yang tinggi maka tingkat penghasilan akan menjadi tinggi pula; (2) Adanya perbedaan pemahaman dan persepsi pada proses penghitungan KHL maupun penghitungan besaran usulan upah minimum kota yang akan diajukan ke Walikota. Perbedaan persepsi terjadi dikarenakan adanya perbedaan pengetahuan, perbedaan kepentingan dan perbedaan pemikiran yang dimiliki, Perbedaan persepsi yang ada antara pemangku kepentingan menjadi salah satu faktor penghambat dalam partisipasi (Kunarjo, 2002) dan dalam perencanaan upah minimum kota Malang perbedaan persepsi dapat mengakibatkan susah koordinasi.

Solusi yang diberikan oleh pemerintah dalam mengatasi perbedaan kepentingan dan perbedaan pemahaman adalah dengan tetap mengakomodir kedua pendapat yang ada juga menghadirkan akademisi untuk membantu mencari jalan keluar terbaik. Usaha untuk mengakomodir pendapat asosiasi pengusaha dan serikat pekerja adalah dengan tetap mengajukan dua angka ke Walikota Malang. Faktor perbedaan kepentingan dan perbedaan persepsi termasuk dalam faktor-faktor yang menyebabkan konflik (Mochran, 2003 dan Mitchell dkk, 2000) yang dikhawatirkan akan menjadikan peran anggota dewan pengupahan tidak maksimal, sehingga kesepakatan akan susah dicapai.

## **KESIMPULAN**

Dewan pengupahan telah mampu mengakomodir semua usulan dari unsur-unsur yang tergabung di dalamnya serta mampu menjaring informasi dan menjadi wadah satu meja antara pemerintah, pengusaha dan pekerja melalui masing-masing perwakilan yang ditunjuk untuk mencapai



kesepakatan meskipun tidak pernah mencapai satu angka usulan. Dalam dewan pengupahan telah terjadi komunikasi dua arah antara pemerintah, pengusaha, pekerja dan akademisi baik dalam persiapan maupun pembahasan usulan nilai upah minimum. Selain itu dewan pengupahan telah mampu menggerakkan sumber daya yang ada baik itu berupa sumber daya manusia, dana dan pemikiran untuk mencapai tujuan bersama yaitu upah yang adil dalam rangka mewujudkan hubungan industrial yang harmonis. Kesimpulan yang bisa didapatkan yaitu dewan pengupahan kota Malang berperan sebagai wadah untuk membangun, menampung dan melaksanakan aspirasi unsur-unsur didalamnya yaitu unsur pemerintah, asosiasi pengusaha, serikat pekerja dan akademisi. Dewan pengupahan kota Malang telah mampu berperan dengan baik dalam merumuskan dan memberikan usulan alternatif rekomendasi upah minimum kepada Walikota. Dan untuk menghasilkan alternatif usulan rekomendasi tersebut unsur-unsur yang tergabung dalam dewan pengupahan telah mampu berpartisipasi secara substantif (*substantial participation*) yang diikuti pemberdayaan didalamnya. Akan tetapi dominasi Walikota dalam pengambilan keputusan membuat peran unsur-unsur yang tergabung dalam dewan pengupahan menjadi kurang begitu memiliki makna.

Dewan Pengupahan kota tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan besaran usulan upah minimum kota. Hasil yang diperoleh selama ini dalam dewan pengupahan adalah dua angka yang diusulkan dan biasanya angka yang ditetapkan oleh Walikota adalah berada diantara dua angka tersebut. Sehingga perlu sebuah kriteria pengambilan keputusan, kejelasan dan pertimbangan mengapa diambil keputusan nilai tersebut. Sebaiknya ada sebuah mekanisme yang lebih transparan bagi seorang Walikota untuk mengambil keputusan, harus ada alasan-alasan dan pertimbangan yang bisa dijelaskan kepada semua anggota dewan pengupahan kota Malang dan juga masyarakat sehingga akan terwujud sebuah tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

#### **DAFTAR RUJUKAN**

- Aminudin et. al, 2009. *Globalisasi dan Neoliberalisme*. Yogyakarta: Logung Pustaka.
- Aref, F. & Samah, A., 2009. People's Participation in Community Development: A Case Study in a Planned Village Settlement in Malaysia. *World Rural Observation*, 1(2), pp. 45-54.
- Boeri, T., 2009. *Setting the Minimum Wages*, Bonn: IZA, Institute for the Study Labor.
- Bogason, P., 2000. *Public Policy and Local Governance*. London: Cambridge University Press.
- Direktorat Pengupahan dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja, 2008. Himpunan Peraturan Bidang Pengupahan. Jakarta.
- Effendi, Taufik, 2013. *Peran*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Lotus Book.
- Hariani, 2010. *Kajian Tentang Penetapan dan Penerapan Uph Minimum*, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI.
- Huntington, Samuel P dan Joan Nelson, 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Huraerah, Abu, 2008. *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat: Model dan Strategi Pembangunan Berbasis Kerakyatan*. Bandung: Humaniora.
- Iqbal, Muhammad, 2007. Analisis Peran Pemangku Kepentingan dan Implementasinya dalam Pembangunan Pertanian. *Jurnal Litbang Pertanian*, 36(3), pp. 89-99.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013. *Buku Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah 2014: Memantapkan Perekonomian Nasional bagi Peningkatan Kesejahteraan Rakyat yang Berkeadilan*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Kunarjo, 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta: UI Press.
- Lubis, A., 2009. Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan. *Jurnal Tabularasa PPS UNIMED*, 6(2), pp. 181-190.

- Mawardi, A., 2002. *Peran Institusi lokal dalam menanggulangi kemiskinan di Perkotaan (Suatu Studi tentang Peran Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dalam menanggulangi Kemiskinan di Kecamatan Lowokwaru Kota Malang)*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Mitchell, B. et al, 2000. *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Mochran, D., 2003. *Analisis Konflik dan Resolusi Konflik*. Bogor: IPB.
- Nasirin & Alamsyah, C., 2010. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Good Governanc*. Malang: Indo Press.
- Raharja, Sam'un Jaja, 2010. *Pendekatan Kolaboratif dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum*. Jurnal Bumi Lestari, Volume 10 No. 2, Agustus 2010, hlm. 222-235
- Rahman, H.A., 2009. *Keterlibatan Stakeholder dalam Perumusan Kebijakan Perencanaan Pembangunan Kota Bima*. Thesis. Program Studi Ilmu Administrasi Kekhususan Kebijakan Publik Universitas Brawijaya, Malang.
- Redburn, F Stevens dan Terry F. Buss, 2004. "Modernizing Democracy: Citizen Participation in the Information Revolution". Dalam Farazman, Ali, (ed.), *Sound Governance Policy and Administrative Innovations*. Westport: Praeger Publisher.
- Rodliyah, 2013. *Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan dan Perencanaan di Sekolah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rosyadi, Hasmi Fibrian, 2007. *Persepsi Buruh Kota Malang Terhadap SK Gubernur No.188/318/Kpts/013/2006 Tentang Penetapan Upah Minimum Kota (UMK) Di Jawa Timur Tahun 2007*. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Malang, Malang.
- Spradley, James P., 1997. *Metode Etnografi*. Diterjemahkan oleh Misbah Zulfa Elizabeth. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- The Independent Commision for Good Governance in Public Services, 2004. *The Good Governance Standard for Public Services*. London: Hackney Press Ltd.
- Todaro, Michael P. Dan Stephen C. Smith, 2006. *Pembangunan Ekonomi*. Edisi Kesembilan. Diterjemahkan oleh Haris Munandar. Jakarta: Penerbit Erlangga
- UNDP, 2011. *Governance Principles and Institutional Capacity and Quality*. New York
- Wrihatnolo, J. A. & Dwidjowijoto, R. N., 2007. *Manajemen Pemberdayaan : Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat..* Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.