

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Implementasi Kebijakan Pengupahan Buruh di kabupaten Sidoarjo

Faktor yang sangat penting dalam penyusunan sebuah kebijakan yaitu isu-isu apa saja yang layak dianggap sebagai masalah, atau bagaimana isu dirumuskan, bagaimana didefinisikan dengan baik ini dari sebuah masalah, nilai-nilai dan etika apa yang menyertai tujuan, sasaran dan penyelesaiannya. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka penelitian tentang bagaimana proses kebijakan dibuat dan bagaimana akibat (implementasi) dari kebijakan yang telah dibuat penting untuk dikaji dalam studi-studi tentang kebijakan publik.¹

Dari kutipan diatas dapat dipahami bahwa dalam menetapkan suatu kebijakan maka pemerintah memperhatikan beberapa faktor diantaranya yaitu adanya isu-isu yang sedang berkembang di masyarakat. Isu-isu yang dimaksud terkait dengan pengaruhnya terhadap keberlangsungan hidup masyarakat. Salah satunya yaitu isu tentang upah murah, hal inilah yang kemudian membuat pemerintah untuk menetapkan suatu kebijakan berkaitan dengan upah minimum kabupaten/kota di Jawa Timur. Dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur no 72 tahun 2012 maka diharapkan pengusaha dapat melaksanakannya dengan sebaik-baiknya. Karena suatu kebijakan akan mendatangkan manfaat bagi masyarakat apabila diimplementasikan dengan baik, sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

¹ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, (Makasar: Graha Ilmu, 2011), 6

Dalam proses penentuan kebijakan publik yang telah dibahas pada bab sebelumnya maka dalam hal penetapan kebijakan pengupahan buruh secara garis besar sesuai dengan yang dikatakan oleh Bapak Saleh Ismail Mukakadar seperti berikut:

“Jadi begini, sistem pengupahan kan sudah di atur sesuai dengan mekanisme yang diatur oleh keputusan menteri tenaga kerja dan transmigrasi, itu kan dirundingkan antara tiga pihak kan di kabupaten/kota antara pekerja, pengusaha dan pemerintah. Ya kan. Tiga pihak ini menyetorkan upah di daerah itu berdasarkan hasil survey. Hasil survey bahan-bahan pokok di daerah untuk menentukan kebutuhan hidup layak itu seperti apa angkanya berapa. Kan begitu. Kemudian diputuskan disana untuk kemudian dibawa bupati/walikota dan dibawa ke propinsi untuk disahkan oleh Gubernur di propinsi. Di Provinsi hanya mengesahkan keputusan apa yang telah dibuat oleh bupati/walikota. Tapi ininya, keputusannya ada di kabupaten/kota. Di sini hanya mengesahkan apa yang telah diputuskan oleh bupati/walikota saja. Mekanismenya seperti itu.”²

Penetapan upah minimum Kabupaten atau kota yang telah ditandatangani oleh Gubernur diatas merupakan hasil perundingan dari beberapa pihak yang terlibat dalam proses pengupahan, yaitu pengusaha, buruh, dan pemerintah. Ketiga pihak yang terlibat proses penentuan pengupahan tersebut memutuskan KHL secara keseluruhan hasilnya pada angka berapa. Setelah itu kemudian di bawa ke bupati untuk selanjutnya oleh bupati/walikota di bawa ke provinsi untuk di sahkan oleh Gubernur. Jadi penentuan Upah minimum kabupaten/kota matangnya di daerah, Gubernur hanya mengesahkan dan memberikan jalan tengah terhadap keputusan yang yang telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota yang telah disesuaikan dengan tingkat inflasi dan pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur.

² Wawancara dengan Bapak saleh Ismail Mukaddar, pada tanggal 16 Oktober 2013 pukul 14.00

Proses penetapan UMK adalah rangkaian awal dalam pelaksanaan UMK, dengan tata cara penetapan upah menurut Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Kep 226/MEN/2000 yaitu :

- a. Gubernur dalam menetapkan UMP atau UMK berdasar usulan dari Komisi Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah.
- b. Dalam merumuskan usulan sebagai mana yang dimaksud diatas, Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah dapat berkonsultasi dengan pihak-pihak yang dipandang perlu.
- c. Usulan sebagaimana yang dimaksud disampaikan oleh Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah melalui Kepala Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja /Instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang ketenakerjaan di provinsi.

Selanjutnya untuk memperjelas tugas dan wewenang dari Dewan Pengupahan dengan Keputusan Presiden No.107 tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan Republik Indonesia, sebagai pelaksanaan dari ketentuan UMK dalam UU Ketenagakerjaan No. 13 tahun 2003. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa Dewan Pengupahan Nasional yang membawahi dewan pengupahan di tingkat provinsi, kabupaten/kota, memiliki fungsi untuk menganalisa dan memberikan pertimbangan atau tawaran kepada pemerintah daerah setempat dalam bentuk nominal berapa upah minimum yang ditawarkan. Dalam Dewan Pengupahan bersifat tripartit dalam keanggotaannya baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota harus dapat mewakili kedua belah pihak yaitu pengusaha dan pekerja, dalam peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi no. 3 Tahun

2005 disebutkan bahwa susunan dari keanggotaan dari Dewan Pengupahan secara umum harus mencakup :

1. Dewan Pengupahan Nasional yang selanjutnya disebut Depenas adalah suatu lembaga non struktural yang bersifat tripartit.
2. Serikat Pekerja/Buruh adalah organisasi yang dibentuk oleh, danri dan untuk pekerja/buruh baik di perusahaan maupun di luar perusahaan, yang bersufat bebas, terbuka, mandiri dan tanggungjawab guna memperjuangkan, membela serta melindungi hak dan kepentingan pekerja/buruh serta meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya.
3. Organisasi pengusaha adalah Asosiasi Pengusaha Indonesia(APINDO). Perguruan Tinggi adalah Perguruan Tinggi Negeri atau Swasta. Pakar adalah seseorang yang mempunyai keahlian dan pengalaman di bidang pengupahan.
4. Menteri adalah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Anggota Dewan Pengupahan Nasional menurut Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi no. 3 Tahun 2005 berjumlah 23 (dua puluh tiga) orang, yang terdiri dari :

1. Unsur pemerintah sebanyak 10 (sepuluh) orang.
2. Unsur serikat pekerja/serikat buruh sebanyak 5 (lima) orang.
3. Unsur organisasi pengusaha sebanyak 5 (lima) orang.
4. Unsur perguruan tinggi dan pakar sebanyak 3 (tiga) orang.

Selanjutnya dewan anggota tersebut akan mengadakan pembahasan mengenai berapa jumlah yang dapat disepakati oleh kedua belah pihak sebagai nilai UMK yang akan ditawarkan kepada pemerintahan tingkat provinsi maupun kota masing-masing untuk disahkan menjadi ketentuan atau standart UMK dalam satu tahun kedepan. Dalam pembahasan tersebut terdapat berbagai pertimbangan yang harus digunakan sebagai dasar acuan dalam menentukan besar UMK, antara lain adalah bagaimana keadaan kebutuhan dan harga pokok di pasaran, ekonomi nasional dan lokal, kesehatan perusahaan, dan yang paling dasar adalah apakah upah minimum ini nantinya akan dapat memenuhi kebutuhan hidup dari pekerja. Dari pihak pengusaha yang diwakili oleh Organisasi Pengusaha, pihak pekerja yang diwakili oleh Serikat Pekerja/buruh, dan pihak pemerintah melalui Disnaker secara jeli akan mengkaji data yang telah disediakan.

Untuk meminimalisir adanya ketidaksetaraan dengan komposisi keterwakilan keanggotaan dalam pasal 3 permenaker juga mengatur sebagai berikut:

- (1) Keanggotaan Dewan Pengupahan Nasional dan unsur pemerintah terdiri dari :
 - a. Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebanyak 3(tiga) orang;
 - b. Kantor Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian 1(satu) orang;
 - c. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 1(satu) orang;
 - d. Badan Pusat Statistik 1(satu) orang;
 - e. Departemen Perindustrian 1 (orang);
 - f. Departemen Perdagangan 1 (satu) orang;
 - g. Departemen Pertanian 1(satu) orang;

h. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral 1(satu) orang.

(2) Keanggotaan Dewan Pengupahan Nasional dari unsur organisasi pengusaha diwakili oleh APINDO.

(3) Keanggotaan Dewan Pengupahan Nasional dari unsur serikat pekerja/serikat buruh ditetapkan sesuai dengan ketentuan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP. 16/MEN/2001 tentang Tata Cara Pencatatan Serikat Pekerja/Serikat Buruh dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP. 201/MEN/2001 tentang Keterwakilan Dalam Kelembagaan Hubungan Industrial.

(4) Keanggotaan Dewan Pengupahan Nasional dari unsur perguruan tinggi dan pakar terdiri dari :

a. Akademis;

b. Pakar Ekonomi.

Ketentuan dalam Dewan Pengupahan ini selanjutnya akan dilaksanakan dan dibentuk di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota (Depekab/Depeko) yang didalamnya menyangkut tiga unsur pemerintah, pengusaha dan pekerja/buruh. Adapun unsur keanggotaan yang terdapat di dalam komposisi Depekab/Depeko sesuai dengan Keputusan Presiden No. 107 tahun 2004 adalah:

1. Keanggotaan Depekab/Depeko, terdiri dari unsur Pemerintah, Organisasi Pengusaha, Serikat Pekerja/Serikat Buruh, Perguruan Tinggi dan Pakar.
2. Keanggotaan Depekab/Depeko dari unsur Pemerintah, Organisasi Pengusaha, dan Serikat Pekerja/Serikat Buruh dengan komposisi perbandingan 2:1:1.

3. Keanggotaan Depekab/Depeko dari unsur Perguruan Tinggi dan Pakar jumlahnya disesuaikan menurut kebutuhan.
4. Keseluruhan anggota Depekab/Depeko sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berjumlah gasal.

Setelah sebuah kebijakan ditetapkan oleh pemerintah, maka yang perlu dilakukan yaitu mengimplementasikan kebijakan tersebut. Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.³

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.⁴

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

³ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT . Gavamedia, 2004), 158.

⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), 137

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.⁵

Kebijakan pemerintah dalam melindungi hak buruh diantaranya yaitu penetapan upah minimum. Sejak adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur daerahnya masing-masing, begitu pula Upah minimum. Yang dikenal dengan Upah minimum kabupaten/kota yang di sahkan dalam keputusan Gubernur. Dalam hal ini di Jawa Timur pada setiap tahunnya menetapkan upah minimum kabupaten/kota yang telah diusulkan oleh daerah kabupaten/kota masing-masing sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang telah di atur dalam undang-undang ketenagakerjaan no 13 tahun 2003.

Pemerintah menetapkan upah minimum kabupaten/kota sesuai dengan aturan dan keputusan yang dibuat bersama. Tujuan dari penetapan upah minimum yaitu untuk meminimalisir konflik antara pengusaha dan buruh. Agar hubungan industrial antara pengusaha dan buruh dapat berjalan harmonis, maka perlu adanya pemahaman terhadap tugas dan fungsi serta peranan dari masing-masing organisasi yang terlibat, yaitu antara pengusaha, buruh, dan pemerintah dalam hal ini adalah pegawai pengawas ketenagakerjaan.

“Lek ngomong idealnya kan ada dua jalur, pada dasarnya hub industrial itu didasari pada kepentingan yang berbeda, pengusaha pengen mencari keuntungan yang setinggi-tingginya dan buruh yang mencari upah setinggi-tingginya. Sampai kapanpn kepentingan itu ndak bisa disatukan. Itu udah cikal bakale hubungan kerja seperti itu. Maka kenapa terus pemerintah mengeluarkan undang-undang mulai jaman dulu sampai sekarang itu undang-undangnya selalu mengatur tentang

⁵ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Press, 2005), 102

perlindungan. Filosofinya undang-undang ketenagakerjaan kan isinya tentang perlindungan semua. Mengapa kemudian disitu banyak mengatur tentang kewajiban pengusaha. Karena tadi saya ngomong bahwa adanya kepentingan yang berbeda dan tidak mungkin disatukan dalam konteks pembuatan perjanjian kerja, buruh itu kan ada di posisi yang lemah. Lha kewajiban pemerintah melindungi maka adanya undang-undang perburuhan kalau dulu dan sekarang undang-undang ketenagakerjaan. Lha rohnya filosofinya adalah perlindungan. Nah Cuma dulu aja karena pergerakan-pergerakan pergerakan sebelum orde lama menuju orde baru kenapa kemudian si Ali Murtopo itu mencetuskan yang namanya hubungan industrial pancasila. Sejarahnya kan begitu. Lha itu diharapkan apa dengan hubungan pancasila ini mencoba untuk posisi pengusaha dan buruh adalah kemitraan. Jadi mitra, jadi bahasanya mencoba agak diperhalus menjadi mitra. Padahal esensinya dari rohnya kan tiadak seperti itu. Diharapkan dengan adanya kemitraan ini hubungan pengusaha dan buruh, kemudian pertentangan industrial menjadi berkurang. Diharapkan seperti itu. Nah berkembang, kemudian itu gak berhasil. Ternyata kemitraan hubungan idustrial pancasila kan pada orde baru berhasil karena ada penataan dari ... kemudian meledak lagi era reformasi , mulailah pertentangan-pertentangan itu muncul kembali.”

“Kalo kita ngomong idealnya maka sampai kapanpun tidak akan ideal, Cuma dalam konteks hubungan industrial kan mencari posisi yang meminimalisir konflik. Artinya apa ya kuncinya ya di komunikasi. Satu semua hak yang di atur di dalam undang-undang harus dipenuhi semua. Itu kalau kita ngomongnya yang baik ibaratnya adalah hubungan industrial itu harus berjalan sesuai dengan rel. Jadi Selama keluar rel, maka hubungan yang harmonis itu tidak akan terjadi. Makanya hubungan industrial antara pekerja/buruh itu harus berjalan sesuai rel.kuncinya adalah itu, rel nya apa yaitu undang-undang, PKB, Peraturan perusahaan harus dijalankan sesuai rel itu. Selama keluar rel . jadi tidak bisa disalahkan bila tuntutan pekerja itu menuntut hak, selama ini yang digemborkan adalah menuntut hak, menuntut hak, dan sebagainya. Karena apa rel yang telah diatur oleh undang-undang itu tidak dipenuhi. Kewajiban-kewajiban yang diatur oleh undang-undang tidak dipenuhi oleh pengusaha. Jadi hubungan industrial yang baik yang ideal yaitu jalankan sesuai dengan rel yang ada. Maka untuk selebihnya persoalan-persoalan yang berada di luar rel akan mudah di selesaikan. Kuncinya disitu.”⁶

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa hubungan antara pengusaha dan buruh itu sampai kapanpun tidak akan pernah harmonis. Hal ini dikarenakan prinsip ekonomi pengusaha adalah mencari keuntungan yang setinggi-tingginya dan mencari pengeluaran yang serendah-rendahnya. Sedangkan

⁶ Wawancara dengan bapak Edi Kuncoro anggota SBI kabupaten Sidoarjo pada tanggal 16 oktober 2013 pukul 20.00

buruh juga demikian mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Hal inilah yang kemudian sering menimbulkan konflik diantara keduanya. Maka disinilah membutuhkan peran pemerintah sebagai jalan tengah untuk meminimalisir konflik diantara keduanya. Maka diperlukanlah sebuah komunikasi yang baik antara pengusaha, buruh dan pemerintah dalam suatu hubungan industrial. Selain itu untuk menciptakan hubungan industrial yang harmonis maka hendaknya pengusaha dan buruh menjalankan hubungan kerja sesuai dengan aturan yang ada. Yaitu dengan menjalankan semua kewajiban-kewajiban mereka dengan baik dan jangan melanggar aturan.

Berkaitan dengan proses implementasi kebijakan pengupahan buruh kabupaten Sidoarjo tahun 2013 dilaksanakan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, yaitu Pengusaha, Buruh, dan Pegawai pengawas ketenagakerjaan sebagai penegak hukum apabila terjadi pelanggaran-pelanggaran ketenagakerjaan.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.⁷

Dalam hal ini implementasi kebijakan diarahkan pada pelaksanaan kebijakan pengupahan buruh yang telah ditetapkan oleh Gubernur. Aktor yang terlibat yaitu Pengusaha, Buruh, dan Pegawai Pengawas, yang tugas dan fungsinya sudah ditetapkan dalam aturan-aturan yang harus dipatuhi oleh semua

⁷ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Press, 2005), 102

pihak. Kelompok aktor yang terlibat dalam pengupahan buruh tersebut dikenal dengan istilah Tripartit dalam perundingan penetapan upah buruh. Yang semua pihak tersebut saling berkomunikasi dalam menjalankan kebijakan yang telah disetujui bersama.

Penetapan upah minimum kabupaten/kota selalu diwarnai dengan beberapa aksi terutama di kalangan buruh yang menginginkan upah yang akan mereka terima dapat mencukupi segala kebutuhan keluarga mereka. Begitu juga dalam kenaikan Upah minimum pada tahun 2013 ini menuai pro dan kontra antara pengusaha dan buruh. Hal ini wajar karena kenaikan upah minimum tahun 2013 ini cukup luar biasa yaitu di kabupaten Sidoarjo dari angka Rp 1.250.000,00 menjadi 1.720.000,00. Kenaikan upah ini dirasa cukup memberatkan bagi pengusaha.

“Ya, karena kenaikan upah UMK tahun ini naiknya luar biasa yaitu 37% naik, biasanya naiknya sedikit dan ini memang sangat memberatkan memang bagi pengusaha kan. Karena dia komponen produksi lainnya juga adakan, tentu naik kan. listrik naik, bbm naik, dan komponen-komponen produksi juga akan naik kan. Nah dengan kenaikan upah yang lebih daripada 37% itu tentu memberatkan dia kan. Sehingga kemudian karena kemarin perundingan ini kan bahkan mereka minta UMKnya sama dengan Jakarta bahkan lebih dari Jakarta.. Jakarta kan sekitar 2.000.000. Tapi disini karena saya dengar sendiri dari cerita ketua apindo bahwa mereka mengancam Gubernur jika kenaikan upah sama dengan Jakarta dan mengikuti kemauan buruh, seperti macam di Jakarta, maka mereka mengancam akan melakukan outsourcing dan investasi akan dikeluarkan semua dari Jawa timur. Sehingga karena tekanan itu maka Gubernur tidak berani kan. Dan mengambil jalan tengah kan, dia mengikuti tuntutan pekerja tapi dia juga takut dengan pengusaha itu. Maka komprominya jatuh dengan harga angka 1.700.000 itu . begitu lho.”⁸

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat di ketahui bahwa memang kenaikan upah minimum ini dari tahun 2012 ke tahun 2013 mencapai 37%. Dan

⁸ Wawancara dengan Bapak saleh Ismail Mukaddar, pada tanggal 16 Oktober 2013 pukul 14.00

hal ini akan memberatkan pengusaha karena komponen produksi yang lain juga ikut naik. Bahkan tuntutan buruh yang menginginkan upah minimum sama dengan DKI Jakarta itu hanyalah sebuah hayalan. Karena apabila kenaikan upah minimum sesuai dengan Jakarta maka pengusaha akan mengeluarkan investasinya dari Jawa Timur. Maka disini Gubernur memberikan jalan tengah dengan ditetapkan Peraturan gubernur no. 72 tahun 2012 tentang upah minimum provinsi Jawa Timur.

Pada kenyataannya belum semua perusahaan menerapkan undang-undang ketenagakerjaan. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Bapak Edi Kuncoro yang mengatakan bahwa:

“Di Sidoarjo kan ada sekitar 3000 ribuan perusahaan. Tapi data lengkapnya ada di kantor. Besar, kecil kurang lebih segitu. Yang ikut serikat itu tidak lebih dari 200 perusahaan, yang ikut organisasi serikat. Kebanyakan yang ikut serikat itu perusahaan besar-besar. aa.. ada dua pemetaan kalo yang sudah ikut serikat hampir 80% hak normatifnya sudah dilaksanakan karena ada kontrol, kontrolnya ya serikat tadi yang ikut serikat bukan semuanya tapi 80% pasti hak normatifnya jalan. Tapi kalo yang belum ya hampir dipastikan kebalikannya 80% tidak dijalankan, pemetaannya itu. Nah Pertanyaannya kenapa? Kenapa kok seperti itu? Kalo yang ikut serikat kenapa kemudian perusahaan mau menjalankan normatif ya karena apa ketika itu nggak dijalankan maka oleh serikat di advokasi. Mau dilaporkan, mau di demo dan lain sebagainya. Kenapa kemudian kebanyakan yang ikut serikat hak normatifnya jalan. Yang 20% ini biasanya ada kesepakatan-kesepakatan tertentu. Banyak faktor yang mempengaruhi itu. Faktornya ya macam-macam. Ya memang karena ya saya tidak menutup mata ya mungkin saja dari serikatnya ada yang bermain, dan karena adanya kesepakatan-kesepakatan tersendiri, bisa dikatakan seperti itu. Nah Kalau hak normatifnya nggak jalan di mereka yang tidak ikut serikat, mereka tidak tau jalur, ketika hak saya dilanggar saya lapor kemana, mereka yang ndak ikut serikat itu nggak tau. Sehingga perlindungan terhadap haknya mereka menjadi gak ada. Kalaupun misalnya tau mereka takut. Kebanyakan begitu. Nah maka disinilah fungsi pegawai pengawas. Pegawai pengawas itu kan mempunyai fungsi dua. Represif edukatif dan represif yudisial pembinaan tanpa menggunakan tindakan hukum maupun pembinaan dengan jalur hukum. Sebenarnya fungsinya yang lebih berperan adalah pegawai pengawas. Toh serikat pun bila terjadi pelanggaran lapornya kan kepada pengawas. Jadi kita tidak bisa melakukan tindakan sendiri karena kewenangan untuk

melakukan itu tentang penegakan hukum ketenagakerjaan itu adalah pengawas ketenagakerjaan. Nah kuncinya disitu.”⁹

Dari hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa di kabupaten Sidoarjo terdapat kurang lebih 3000 perusahaan baik besar maupun kecil. Dari perusahaan-perusahaan tersebut yang tergabung dalam Serikat Buruh hanya ada 200 perusahaan. Dari 3000 an perusahaan di Sidoarjo belum semua melaksanakan pengupahan buruh sesuai dengan UMK. Yang ikut serikat 80% hak normatifnya dapat terpenuhi, dan yang 20% terdapat kesepakatan diantara pengusaha dan buruh dalam diskusi Bipartit yang didalamnya terdapat kesepakatan-kesepakatan tertentu. Sedangkan perusahaan yang tidak ada serikatnya hampir dipastikan kebalikannya, karena tidak adanya kontrol dari serikat apabila terjadi pelanggaran. Apabila terdapat pelanggaran, kebanyakan dari buruh takut untuk melaporkannya dan mereka tidak tau cara dan jalur/mekanisme pelaporannya. Hal inilah yang sangat disayangkan karena hak mereka tidak dipenuhi oleh pengusaha, dan seharusnya mereka bisa menuntut itu. Selain itu yang berperan dalam penegakan hukum jika terdapat pelanggaran yaitu pegawai pengawas ketenagakerjaan. Karena merekalah yang mempunyai wewenang untuk melakukan penindakan.

Hal tersebut senada dengan apa yang telah diungkapkan oleh bapak Siswanto selaku perwakilan dari Apindo Sidoarjo, yaitu

“Implementasi UMK di Sidoarjo masih banyak pelanggaran-pelanggaran karena bergantung pada kemampuan perusahaan, karena kalau tidak maka banyak perusahaan tutup dan akhirnya banyak pengangguran”.¹⁰

⁹ Wawancara dengan bapak Edi Kuncoro anggota SBI kabupaten Sidoarjo pada tanggal 16 oktober 2013 pukul 20.00

¹⁰ Wawancara dengan bapak Siswanto seagai perwakilan dari Apindo Sidoarjo pada tanggal 15 Oktober 2013 pada pukul 19.00

Implementasi pengupahan buruh di Kabupaten memang belum semua perusahaan menggaji buruhnya sesuai dengan UMK. Hal ini karena masih banyaknya kelonggaran-kelonggaran dari pemerintah terhadap pemilik usaha yang melakukan pelanggaran UMK serta lemahnya pengawasan ketenagakerjaan. Pernyataan tersebut sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Ibu Dyan Sukma berikut ini:

“Kalau misalnya semua perusahaan maupun industri rumah tangga harus membayarkan upah sesuai dengan upah minimum, nanti yang ada mereka akan menutup usaha mereka dan akan menimbulkan pengangguran yang luar biasa, inikan repo, malah menimbulkan masalah baru.”¹¹

Demi tercapainya tujuan bersama yaitu diterapkan upah minimum sesuai dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur no 72 tahun 2012, maka diperlukan suatu cara untuk menimbulkan kejeraan bagi para pengusaha yang melakukan pelanggaran UMK, maka diperlukan sebuah sanksi atau hukuman bagi pengusaha yang melanggar aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

“Harus ada sanksi-sanksi kepada mereka. Mereka ditegur agar menggaji sesuai dengan UMK yang sudah diputuskan dan sesuai dengan ketentuan undang-undang . pekerja bisa menuntut itu. Iya kan. Bisa Menuntut hak mereka gitu lho. Tentang pembayaran itu. Dan bila tidak sanggup menggaji karyawan gak usah buka usaha anda. Kan kira-kira begitu. Kalau dia mampu membuka perusahaan maka dia harus mampu menggaji karyawan. Ya kan. Jadi tidak ada alasan bagi perusahaan yang menggaji karyawannya untuk tidak melaksanakan UMK yang telah diputuskan. Karena suka tidak suka dia punya wakil kan di Apindo kan. apa yang ditandatangani oleh kepala daerah/walikota maupun gubernur itu atas persetujuan semua pihak. Ya kan. Pemerintah, pekerja, dan juga apindo selaku wakil pengusaha.”¹²

Apabila pengusaha tidak melaksanakan kewajibannya dalam menggaji buruh sesuai dengan UMK maka harus ada sanksi yang tegas kepada mereka. Para

¹¹ Wawancara dengan Ibu Dyan Sukma anggota Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan pada tanggal 10 Oktober 2013 pada pukul 09.00

¹² Wawancara dengan bapak Ismail Mukadar....

pekerja/buruh bisa menuntut hak mereka sesuai dengan ketentuan undang-undang. Karena penentuan Upah minimum ini atas persetujuan semua pihak. Pengusaha punya wakil di APINDO, jadi apapun yang telah diputuskan oleh Gubernur harus dilaksanakan karena itu sudah atas persetujuan semua pihak. Jadi tidak ada alasan pengusaha untuk tidak melaksanakan aturan yang telah ditetapkan.

Walaupun UMK sudah diputuskan, namun kenyataannya masih banyak pelanggaran UMK yang dilakukan pengusaha. Maka dari itu kerja dan peran pegawai pengawas sangat diperlukan dalam proses pelaksanaan UMK, karena Pegawai pengawas merupakan kaki tangan pemerintah di daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap berjalan Undang-undang, dalam hal ini adalah 'Undang-undang yang mengatur masalah ketenagakerjaan.

“Jadi pengawas itu kan diangkat dan diberhentikan oleh menteri tenaga kerja. Landasan hukumnya dia menjalankan tugasnya adalah undang-undang no 3 tahun 1981 tentang pengawas industrial, kemudian ada permenaker nomor 3 tahun 1984 tentang pengawasan terpadu, kemudian ada undang-undang nomor 13 tahun 2003. Payung hukumnya dia melakukan tindakan adalah itu. Kalo kita ngomong opo sih dasare pegawai pengawas. Nah makanya di dalam undang-undang nomor 1 tahun 1951 ... ada pegawai pengawas yang diberikan wewenang khusus namanya Pegawai Penyidik Negeri Sipil (PPNS) ketenagakerjaan, itu juga pengawas tapi diberikan wewenang khusus. Jadi dasarnya juga itu. Disitu dia sebagai penyidik. Nah jadi ketika ada dugaan tindak pidana ketenagakerjaan baik pidana pelanggaran maupun kejahatan mereka punya wewenang untuk menyidik. Prosesnya penyidikan ya pakai hukum acara pidana (KUHP) sama dengan polisi. Lek ngomong opo sih dasare pegawai pengawas menindak, tugas dan wewenang penyidik.”¹³

Pegawai pengawas diangkat dan diberhentikan oleh Menteri tenaga kerja. Dia menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan undang-undang. Selain itu juga terdapat Pegawai Penyidik Negeri Sipil (PPNS) ketenagakerjaan yang mempunyai

¹³ Wawancara dengan Bapak Edi Kuncoro anggota SBI...

wewenang khusus. Apabila terdapat dugaan tindak pidana ketenagakerjaan maupun terdapat pelanggaran ketenagakerjaan, maka PPNS mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan. Penyidikan dilakukan berdasarkan Hukum Acara Pidana seperti halnya polisi.

“Pengawas itu secara tugas dan fungsi lapornya ke menteri, bukan kepada bupati. Karena mereka diangkat dan diberhentikan oleh Menteri tenaga kerja. Tapi ini yang agak rancu, dengan adanya otda undang-undang nomor 32 tahun 2004 itu dan berbagai revisinya semua pejabat apapun aparatur negara itu kan pegawainya pak bupati. Nah rancunya dalam undang-undang kita itu disitu. Di satu sisi bahwa pegawai pengawas, tidak hanya pegawai pengawas tapi pegawai mediator itu diangkat dan diberhentikan oleh menteri tenaga kerja, tapi di satu sisi dia sebagai pegawai PNS dia adalah pegawainya pak bupati. Tapi pengawas dan mediator kinerjanya tidak lapor ke pak bupati tapi lapor ke menteri. Itu yang membuat rancu. Maka disitulah yang kemudian ada semacam tumpang tindih aturan dan tumpang tindih kewenangan.”

Pegawai pengawas secara tugas dan fungsi memberikan laporan tahunan kepada Menteri tenaga kerja, bukan kepada bupati. Tapi dengan adanya undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan beberapa revisinya tentang otonomi daerah, semua pejabat apapun sebagai aparatur negara merupakan pegawainya bupati. hal inilah yang menyebabkan terjadinya semacam tumpang tindih kewenangan di pemerintah pusat dan daerah.

“Pengawas di Sidoarjo itu ada 16 orang, itu paling besar se Jawa Timur. Personilnya paling besar se Jawa Timur. Tapi lek ngomong kinerja pengawas itu sebenarnya masalah Indonesia. Jadi semua ketenagakerjaan Indonesia pemasalahannya ada di pengawas. Satu memang kembali lagi soal kinerja kan banyak faktor sih. Contoh di Sidoarjo ada 16 orang yang paham benar soal aturan itu gataidak semua. Belum lagi karena berbicara soal apakah dia benar-benar menjalankan tugasnya atau mencari kepentingan di sana.”¹⁴

Jumlah pegawai pengawas di kabupaten Sidoarjo terdapat 16 orang, itu merupakan jumlah terbesar di Jawa Timur. Permasalahan yang timbul di Indonesia

¹⁴ Wawancara dengan Bapak Edi Kuncoro...

adalah tentang kinerja pengawas. Hal ini dikarenakan adanya beberapa faktor yang mempengaruhinya. Diantaranya adalah kurangnya pemahaman pegawai pengawas tentang aturan-aturan ketenagakerjaan, selain itu juga kurangnya kesadaran diri pegawai pengawas dalam menjalankan tugasnya, apakah mereka sudah benar-benar menjalankan tugasnya atau mencari kepentingan di dalam tugasnya. Hal inilah yang kemudian menyebabkan kurang maksimalnya kerja pengawas.

“Ibaratnya kan pengawas itu kan polisinya pabrik. Artinya disitu banyak celah dalam penegakan hukum yang dimainkan. apalagi pengawas itu dalam melakukan pengawasan ada dua hal, satu melakukan pengawasan secara rutin berdasarkan rencana kerjanya, yang kedua melakukan pengawasan dan penindakan secara khusus berdasarkan laporan, jadi selain melakukan pemeriksaan rutin maka ia juga melakukan pemeriksaan khusus. Pemeriksaan khusus itu adalah melakukan pemeriksaan berdasarkan pengaduan dari para pihak baik pengusaha atau pekerja. Ketika misalnya dia harus turun ke lapangan untuk melakukan pemeriksaan ada pengaduan dari pekerja atau serikat pekerja maka dia harus turun, nah itu namanya pemeriksaan khusus. tanpa ada pengaduan pun dia tetap turun karena agenda dari pemeriksaan rutin . yang rawan diselewengkan itu adalah pemeriksaan khusus. Karena tidak ada tanggung jawabnya dia kan internal. contoh misalnya ada satu perusahaan yang tidak ada serikatnya, ia terkena jatah pemeriksaan rutin, oh ternyata itu ditemukan beberapa pelanggaran bla bla bla... nah Pihak luar/pekerja pun tidak tau apakah dari temuan itu dilakukan penindakan atau tidak. Yang rawan diselewengkan adalah disitu. Karena mekanisme kontrolnya adalah mekanisme kontrol internal. Maka di situlah di perlukan politik pemerintah, kebijakan dari pemerintah untuk melakukan pengawasan itu.”

Pegawai pengawas dapat diibaratkan seperti polisinya pabrik. Maka disanalah banyak celah yang dapat dimainkan dalam penegakan hukum. Pengawas dalam melakukan tugasnya terdapat dua hal yaitu berdasarkan rencana kerja dan pemeriksaan khusus. Pemeriksaan khusus dilakukan berdasarkan pengaduan dari para pihak baik pengusaha maupun buruh. Pemeriksaan khusus inilah yang rawan diselewengkan. Karena tanggung jawabnya di internal.

“Pelanggaran banyak, gak hanya satu, jadi lihat kondisi perusahaan. Banyak terjadi pelanggaran di Sidoarjo namun yang diutamakan adalah pengaduan. Pengawas dalam melakukan tugasnya untuk memeriksa terdapat beberapa jenis diantaranya pengaduan, perkara, dan khusus. Namun yang kita dulukan yaitu pemeriksaan atas dasar pengaduan”¹⁵

Dalam penemuan pelanggaran yang ditemukan 87 kasus pelanggaran oleh pegawai pengawas, maka pegawai pengawas mempunyai wewenang untuk melakukan pemeriksaan.

“Mekanisme pegawai pengawas dalam menjalankan tugasnya yaitu berdasarkan rencana kerja, SPT (Surat Perintah Tugas), selanjutnya memberikan surat pemberitahuan kepada perusahaan untuk melakukan pemeriksaan, setelah itu diberikan nota pemeriksaan. Apabila perusahaan tidak menindaklanjuti, maka dikeluarkan nota peringatan ke 2, dan jika perusahaan tetap tidak menghiraukan maka dikeluarkanlah nota peringatan ke 3, setelah itu dilakukanlah pemanggilan untuk proses klarifikasi, jika masih tetap tidak menghiraukan maka akan diproses secara yudisial.”¹⁶

Dalam bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa bentuk pengawasan terdapat beberapa macam, diantaranya yaitu pengawasan dengan bentuk represif antara lain dengan memberikan nota pemeriksaan I sampai III, selanjutnya sampai pada dikeluarkannya berita acara pemeriksaan (berita acara pro-justicia) memerlukan waktu yang relatif lama, misalkan dalam penerbitan nota I memberikan jangka waktu selama 2 minggu, selanjutnya jika masih dilakukan pelanggaran maka diterbitkan nota II sampai III, hingga diterbitkan berita acara dan masuk pada pengadilan negeri, yang juga masih memakan waktu sampai 3 minggu baru perkara tersebut dilakukan persidangan, selanjutnya belum masuk dalam proses persidangan. Sehingga proses penyelesaian pelanggaran bisa

¹⁵ Wawancara dengan Ibu Dyan Sukma salah satu seorang pegawai pengawas ketenagakerjaan Kab Sidoarjo pada 20 Oktober 2013

¹⁶ *Ibid.*,

menghabiskan waktu 2 bulan. Dalam kasus pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan UMK waktu yang dibutuhkan dalam penanganan pelanggaran tersebut akan lebih merugikan pihak pekerja, karena dalam jangka waktu itu pula upah yang diberikan masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Permasalahan ini akan lebih berat jika pihak perusahaan atau pengusaha mengadakan banding dalam penyelesaian perkaranya.

“Penyelesaian terhadap masalah pelanggaran ketenagakerjaan dilakukan oleh 2 bidang yaitu apabila terdapat tindak perdata, maka penyelesaiannya oleh mediator yaitu dalam bidang Hubungan Industrial di PHI (Pengadilan Hubungan Industrial), dan apabila terdapat tindak pelanggaran pidana maka yang menangani adalah pegawai pengawas.”¹⁷

Dalam proses penyelesaian pelanggaran-pelanggaran ketenagakerjaan, maka terdapat pembagian wewenang antara Mediator dan Pegawai Pengawas. Yang semuanya itu sudah ditetapkan dalam undang-undang ketenagakerjaan.

“Pegawas di masing-masing bidang dalam menjalankan tugasnya dapat dikatakan belum maksimal. Hal ini dikarenakan kemampuan pengawas dalam mengawasi perusahaan-perusahaan di Sidoarjo yang jumlahnya ada 2560 perusahaan belum dapat dilakukan pengawasan kepada semua perusahaan tersebut. Dalam rencana kerja pengawas mempunyai 8 perusahaan setiap bulannya untuk dilakukan pemeriksaan. Namun tetap yang diutamakan yaitu pengaduan. Jadi pengawas melakukan pengawasan dapat dikatakan tebang pilih, kalo nggak ada pengaduan, ya tidak dilakukan pengawasan. Hal ini berdampak pada penemuan pelanggaran pengupahan oleh pengawas ngacak.”¹⁸

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa Pegawai pengawas mempunyai rencana kerja untuk melakukan pemeriksaan terhadap 8 perusahaan, namun yang diutamakan adalah pengaduan. pegawai pengawas dalam melakukan tugasnya belum maksimal karena tingkat kemampuan pengawas di Sidoarjo yang

¹⁷ Wawancara dengan Ibu Dyan Sukma...

¹⁸ Wawancara dengan Bapak Anwar Khoifin kepala bidang pengupahan di Dinas Sosial Dan Tenaga Kerja pada 11 Oktober 2013 pukul 09.00

berjumlah 16 orang belum mampu untuk mengawasi seluruh perusahaan di Sidoarjo yang berjumlah 2560 perusahaan baik perusahaan berskala kecil, menengah dan besar. Karena keterbatasan inilah maka belum semua kasus pelanggaran pengupahan buruh ditemukan. Hanya beberapa perusahaan saja yang diketahui melanggar, karena kebetulan terdapat pengaduan dan dilakukan pemeriksaan.

“Dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan pemeriksaan kepada perusahaan-perusahaan di kabupaten Sidoarjo pegawai pengawas dibagi menjadi tim. Jadi di Sidoarjo itu kan ada 18 kecamatan, jumlah pengawas ada 16 orang. Jadi pembagian timnya dilakukan dengan mempertimbangkan wilayah yang padat industri dan tidak. Jika wilayahnya padat industri seperti Waru, gedangan itu bisa 2 sampai 3 orang.”¹⁹

Dalam hal implementasi kebijakan upah minimum kabupaten Sidoarjo belum semua perusahaan menggaji buruh sesuai dengan ketentuan UMK. Kebanyakan yang melakukan pelanggaran yaitu perusahaan berskala menengah dan kecil yang jumlahnya mencapai 75% dari total perusahaan di Sidoarjo. Hal ini dikarenakan usaha berskala kecil dan menengah anggota buruhnya tidak memiliki serikat. Begitu juga melihat kondisi perusahaan yang kecil sehingga minim dilakukan pengawasan oleh pegawai pengawas tenaga kerja.

¹⁹ Ibid.,

B. Faktor-faktor dalam Implementasi Kebijakan Pengupahan Buruh di Kabupaten Sidoarjo

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo. Komunikasi ini dilakukan oleh beberapa pihak yang terlibat dalam proses pengupahan buruh, yaitu pihak pengusaha, buruh dan pemerintah dalam hal ini yaitu pegawai ketengakerjaan. Ketiga aktor ini perlu melakukan sebuah komunikasi demi tercapainya tujuan bersama yang telah ditetapkan oleh pemerintah, yaitu tercapainya kesejahteraan buruh dengan dilaksanakannya Upah Minimum kabupaten Sidoarjo sesuai dengan Peraturan Gubernur no 72 tahun 2012.

Hubungan komunikasi yang baik akan dapat terjalin apabila terjadi komunikasi yang baik antara pengusaha, buruh dan pemerintah. Masyarakat dalam hal ini yaitu buruh mempunyai hubungan yang erat dengan anggota masyarakat lain seperti pengusaha yang mempekerjakan mereka dan pegawai pengawas yang akan menegakkan keadilan jika terdapat penyalahgunaan wewenang oleh pengusaha terhadap mereka. Jadi secara umum ketiga lembaga ini merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya. Yang dalam hubungan industrial disebut sebagai tripartit. Mereka saling bekerja sama dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Seperti dalam langkah awal penetapan kebijakan oleh Gubernur maka sebelumnya mereka melakukan survey bersama untuk menentukan KHL yang kemudian diserahkan ke bupati kemudian bupati membawanya ke provinsi untuk di sahkan oleh Gubernur. Walaupun pada akhirnya yang mempunyai wewenang menetapkan adalah Gubernur untuk langsung menerina sesuai dengan yang diajukan oleh Bupati atau tidak, semua merupakan wewenang dari Gubernur.

Pada tataran kelembagaan, Talcott Parsons berpendapat bahwa semua lembaga yang ada pada hakikatnya adalah suatu sistem dan setiap lembaga akan menjalankan 4 fungsi dasar yang di sebut A-G-I-L berasal dari empat konsep utama yaitu: *Adaptation, Goal Attainment, Integration, and latent Pattern maintenance*.²⁰

1. Adaptasi (*Adaptation*)

Dalam sebuah sistem sosial yang terdapat hubungan antara masyarakat dan pemerintah diperlukan suatu adaptasi terhadap lingkungan. Dimana dalam implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo ini harus dilakukan adaptasi oleh kelompok buruh, pengusaha dan pemerintah dalam hal ini pegawai ketenagakerjaan. Mereka harus menyadari bahwa mereka merupakan sebuah sistem sosial yang keberadaan mereka tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Mereka

²⁰ Johnson, *Teori Sosial Klasik dan Modern* jilid II (Jakarta: Gramedia, 1986), 130-131

melakukan penyesuaian terhadap lingkungan mereka masing-masing untuk menjaga sistem sosial tersebut agar berjalan dengan harmonis.

2. Tujuan (*Goal Attainment*)

Merupakan persyaratan yang muncul dari pandangan Parsons bahwa tindakan itu diarahkan pada tujuan-tujuannya. Namun, perhatian yang diutamakan di sini bukanlah tujuan pribadi individu, melainkan tujuan bersama para anggota dalam suatu sistem sosial.

Dalam sebuah sistem sosial yang terkait dengan hubungan ketenagakerjaan terdapat tujuan bersama yang ingin dicapai oleh sistem tersebut. Yaitu dilaksanakannya Peraturan Gubernur oleh semua pihak yang terlibat, agar mereka menjalankan tugas dan wewenang mereka di lingkungan masing-masing. Misalnya buruh agar mereka berkerja dengan baik dan profesional untuk mendapatkan imbalan dalam hal ini yaitu upah layak, kemudian pengusaha agar membayarkan upah buruh sesuai dengan Peraturan Gubernur yang telah diberlakukan sejak bulan januari 2013. Kemudian pemerintah yaitu pegawai ketenagakerjaan agar dapat melakukan tugasnya melakukan pengawasan dengan baik dan profesional terhadap implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo serta melakukan penindakan terhadap pihak yang melakukan pelanggaran ketenagakerjaan.

3. *Integration*

Supaya sistem sosial itu berfungsi secara efektif sebagai satu satuan, harus ada paling kurang suatu tingkat solidaritas di antara individu

yang termasuk di dalamnya. Masalah integrasi menunjuk pada kebutuhan untuk menjamin bahwa ikatan emosional yang cukup, yang menghasilkan solidaritas dan kerelaan untuk bekerjasama dikembangkan dan dipertahankan.

Dalam sistem sosial ketenagakerjaan hendaknya antara buruh, pengusaha dan pegawai ketenagakerjaan mempunyai solidaritas yang tinggi agar mampu bekerjasama demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu di implementasikannya peraturan Gubernur no 72 tahun 2013 tentang upah minimum di kabupaten Sidoarjo.

4. *Latency*

Konsep Latensi (*latency*) menunjukkan pada berhentinya interaksi. Para anggota dalam sistem sosial apa saja bisa letih dan jenuh serta tunduk pada sistem sosial lainnya di mana mungkin mereka terlibat. Karena itu, semua sistem sosial harus berjaga-jaga bilamana sistem itu sewaktu-waktu kocar-kacir dan para anggotanya tidak lagi bertindak atau berinteraksi sebagai anggota sistem.

Dalam hubungan ketenagakerjaan segala kemungkinan harus tetap dipertimbangkan. Misalnya saja dalam sebuah sistem sosial hubungan ketenagakerjaan terdapat sebuah titik dimana para anggota tidak mau bekerja sama lagi dalam suatu sistem maka harus dilakukan suatu usaha untuk mengatasi segala kemungkinan yang terjadi.

Yang rawan adalah apabila pengusaha tidak mau membayarkan upah buruh sesuai dengan Peraturan Gubernur maka akan merugikan

buruh karena sebagian haknya belum terpenuhi. Yang akhirnya dapat memicu segala permasalahan seperti demo buruh yang dapat mengganggu aktivitas masyarakat lain. Untuk itu dibutuhkan suatu motivasi dalam menghadapi suatu kemungkinan yang terjadi.

Untuk itu maka diperlukan kesadaran terkait status dan peran yang di miliki oleh masing-masing anggota dalam sistem sosial. Seperti kelompok buruh, pengusaha dan pemerintah. Mereka haruslah memahami benar status dan peran mereka di lingkungan masing-masing. Diperlukan suatu kesadaran yang tinggi serta pemahaman yang baik untuk menjaga sebuah sistem sosial. Mereka harus patuh dan taat terhadap sistem sosial serta dapat menjalankan tugas dan peran mereka masing-masing demi tercapainya tujuan bersama.

2. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku

Salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo yaitu kecenderungan-kecenderungan yang dilakukan oleh semua pihak, seperti yang telah diungkapkan oleh Ibu Dyan Sukma berikut ini;

“Hubungan industrial itu didasari pada kepentingan yang berbeda, pengusaha pengen mencari keuntungan yang setinggi-tingginya dan buruh yang mencari upah setinggi-tingginya. Sampai kapanpn kepentingan itu ndak bisa disatukan.”²¹

Kecenderungan seseorang dalam bertindak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Pengusaha bertindak sesuai dengan tujuan ia mendirikan usaha yaitu untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dengan

²¹ Wawancara dengan Ibu Dyan Sukma

pengeluaran yang sekecil-kecilnya. Begitu juga dengan buruh yaitu menginginkan upah yang setinggi-tingginya dengan pengeluaran yang sekecil-kecilnya. Hal inilah yang kemudian berpengaruh dalam implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo. Kedua pihak hanya mementingkan kepentingan masing-masing. Untuk itu diperlukan peran dari pemerintah dalam hal ini yaitu pegawai pengawas yang akan membantu pemerintah dalam implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo sesuai dengan tujuan pemerintah yaitu mensejahterakan rakyat. Namun yang terjadi yaitu pegawai pengawas ketenagakerjaan lebih menyoroiti perusahaan yang hanya memberikan laporan-laporan pelanggaran dan pengaduan yang akan ditindak, sementara jumlah perusahaan yang ada di Sidoarjo banyak, sehingga pengawasan yang dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan sangat lemah.

3. Struktur Birokrasi

Salah satu faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan upah minimum kabupaten Sidoarjo yaitu struktur birokrasi. Yang dimaksud dalam struktur birokrasi disini yaitu pegawai pengawas. Pegawai pengawas diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Di sisi lain pegawai pengawas ketenagakerjaan berada di daerah, yang otomatis mereka adalah pegawainya Bupati. Namun yang terjadi adalah pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya mereka memberikan laporan dan pertanggungjawaban kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan mereka tidak memberikan laporan kepada Bupati. Maka

struktur organisasi yang seperti inilah yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo. Struktur birokrasi inilah yang menyebabkan adanya tumpang-tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo ini salah satu yang berpengaruh adalah struktur birokrasi yang dapat dianalisis dengan menggunakan teori struktural fungsional. Menurut teori struktural fungsional, masyarakat sebagai suatu sistem memiliki struktur yang terdiri dari banyak lembaga, dimana masing-masing lembaga memiliki fungsi sendiri-sendiri. Struktur dan fungsi, dengan kompleksitas yang berbeda-beda yang ada pada setiap masyarakat, baik masyarakat modern maupun masyarakat primitif.²²

Seperti halnya pegawai pengawas mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap berjalannya proses implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo. Seperti yang diungkapkan oleh bapak Edi Kuncoro berikut ini;

“Pengawas itu kan untuk menjamin terlaksananya undang-undang dan hukum ketenagakerjaan itu adalah pengawas. Jadi tugasnya pegawai pengawas adalah mengawasi seluruh peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan ketenagakerjaan untuk terlaksananya hak-hak yang sudah diatur dalam undang-undang itu.”

Jadi fungsi dari pegawai pengawas yaitu menjamin bahwa keputusan Gubernur nomor 72 tahun 2012 telah diimplementasikan dengan baik oleh

²² Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*,... 25

semua pihak yang bersangkutan. Pengawas ketenagakerjaan merupakan penegak hukum dalam bidang ketenagakerjaan. Apabila terdapat sebuah pelanggaran maka pegawai pengawas mempunyai wewenang untuk melakukan penindakan, apakah diselesaikan secara kekeluargaan oleh pihak pengusaha dan buruh atau melalui jalur di pengadilan hubungan industrial.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.²³

Selain itu jumlah personil dari pegawai pengawas ketenagakerjaan di kabupaten yang berjumlah 16 orang dianggap kurang dapat menjalankan tugas dan kewajibannya dengan maksimal. Karena jika dibandingkan dengan jumlah perusahaan di kabupaten Sidoarjo yang berjumlah 2.560 perusahaan, maka tidak sebanding bila dibandingkan dengan jumlah pegawai pengawas ketenagakerjaan yang hanya ada 16 orang. Hal inilah yang sebenarnya menjadi masalah utama dalam implementasi kebijakan pengupahan buruh di kabupaten Sidoarjo yang belum dapat menjalankan perannya dengan baik. Maka implementasi kebijakan buruh di Sidoarjo dapat dikatakan belum sesuai

²³ *Ibid.*, 149-153

dengan tujuan atau *gold* yang ingin dicapai yaitu diterapkan pengupahan buruh sesuai dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur no 72 tahun 2012.

