

**Advokasi Kebijakan Penetapan Upah Minimum
Kabupaten Sleman Tahun 2013**

Erwin Musdah (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)
Email: erwinmusdah@gmail.com

Abstract

This paper aims to explain the efforts made by unions and employers' organizations in influencing policy Sleman minimum wages in 2013. The method used is a qualitative method. Data were collected through interview and document study. The results showed that in the effort to influence policy Sleman district minimum wage in 2013, the employers' organization represented Apindo not do a lot of advocacy action. Advocacy is only done through negotiations in the wage councils and lobbying session with the Labour union and the government outside wage session at the district level. Meanwhile, the Labour union did a lot of advocacy action maneuver that is negotiated at the district wage councils, KHL independent surveys, lobbying and hearings to the governor, provocations on the Internet, seminars and demonstrations. Moreover, the action of advocacy done by labor unions gain from the momentum that demand wage increases above one million for all districts in Yogyakarta and the new KHL standard-setting moment with more kinds of needs.

Keywords: *policy advocacy, the district minimum wage, public policy*

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan upaya yang dilakukan oleh serikat pekerja dan organisasi pengusaha dalam mempengaruhi kebijakan penetapan upah minimum Kabupaten Sleman Tahun 2013. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Data dikumpulkan melalui metode wawancara dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam upaya mempengaruhi kebijakan upah minimum kabupaten sleman tahun 2013, organisasi pengusaha yang diwakili Apindo tidak banyak melakukan aksi advokasi. Advokasi hanya dilakukan melalui negosiasi dalam sidang dewan pengupahan dan lobi dengan serikat pekerja dan pemerintah diluar sidang pengupahan di tingkat Kabupaten. Sementara itu, serikat pekerja melakukan banyak manuver aksi advokasi yaitu melakukan negosiasi di dewan pengupahan kabupaten, survei KHL independent, lobi dan audiensi ke Gubernur, profokasi di Internet, seminar dan demonstrasi. Selain itu, aksi advokasi yang dilakukan oleh serikat pekerja mendapatkan keuntungan dari momentum yang tepat yaitu tuntutan kenaikan upah diatas satu juta untuk semua kabupaten di DIY dan moment penetapan standar KHL baru dengan jenis kebutuhan yang lebih banyak.

Kata kunci: *advokasi kebijakan, upah minimum kabupaten, kebijakan publik*

PENDAHULUAN

Kebijakan penetapan upah minimum merupakan salah satu kebijakan yang melibatkan masyarakat. Masyarakat yang terlibat disini, yaitu perwakilan serikat pekerja dan perwakilan organisasi

pengusaha, bersama-sama dengan pemerintah tergabung dalam dewan pengupahan. Dewan pengupahan inilah yang menjadi wadah permusyawaratan khususnya antara serikat pekerja dengan organisasi pengusaha untuk bersepakat menetapkan

sebuah angka upah minimum yang kemudian diusulkan ke Gubernur. Upah minimum ditetapkan dengan mempertimbangkan hasil kesepakatan diantara kedua pihak ini. Meskipun demikian, Gubernur selaku penentu kebijakan upah minimum tetap memiliki kebijaksanaan sendiri dalam memutuskan upah minimum tersebut yang bisa saja sama, lebih rendah ataupun lebih tinggi dari hasil kesepakatan serikat pekerja.

Dalam realitasnya, dewan pengupahan justru menjadi wadah kontestasi kepentingan antara serikat pekerja dengan organisasi pengusaha. Kasus penetapan upah minimum kota yang terjadi di Kabupaten Sleman dengan jelas menunjukkan kontestasi dua kepentingan ini. Kepentingan organisasi pengusaha adalah menekan kenaikan upah serendah mungkin. Asumsi ini dapat dibenarkan dengan adanya pernyataan kekecewaan dari organisasi pengusaha pasca penetapan UMK oleh Gubernur DIY. Apindo bahkan mengancam akan mengundurkan diri dari dewan pengupahan dan meminta dewan pengupahan dibubarkan (Kuntadi 2012).

Sebaliknya kepentingan serikat pekerja yaitu agar kenaikan upah mereka setinggi mungkin. Faktanya, aksi demonstrasi serikat buruh pada moment peringatan hari buruh sedunia masih mengecam politik upah murah (Yulianingsih 2013). Hal ini menunjukkan masih adanya ketidakpuasan pekerja dengan upah minimum yang berlaku ditahun 2013.

Benturan kepentingan dan dinamika yang terjadi dalam penetapan upah minimum tahun 2013 di Kabupaten Sleman mengisyaratkan adanya upaya oleh kedua belah pihak untuk mempengaruhi kebijakan penetapan upah minimum ini. Sistem pengusulan upah minimum yang melibatkan kedua pihak ini menjadi sarana yang cukup efektif untuk dapat mempengaruhi kebijakan upah minimum kota. Namun demikian, dinamika yang terjadi dalam penetapan UMK yaitu: perbedaan angka KHL, usulan upah minimum dan upah minimum yang

ditetapkan, menunjukkan bahwa kontestasi tidak hanya terjadi didalam forum sidang pengupahan. Sangat dimungkinkan adanya usaha-usaha mempengaruhi kebijakan diluar forum resmi yang ditetapkan dalam sistem ini. Kajian atas kedua sisi ini, baik upaya mempengaruhi kebijakan melalui forum resmi maupun upaya diluar forum tersebut, akan menambah perspektif tentang bagaimana proses pengambilan keputusan terjadi.

Proses demokratisasi yang telah berlangsung pasca orde baru menempatkan masyarakat sebagai pemilik kekuasaan negara. Prinsip dari, oleh dan untuk rakyat merupakan prinsip dasar dari demokrasi. Prinsip ini sejalan dengan pendekatan pluralisme dalam kebijakan yang menganggap kebijakan sebagai hasil interaksi berbagai kepentingan dalam masyarakat, baik itu interaksi dalam bentuk kontestasi maupun kolaborasi kepentingan (Budiman, 1996:58; Apter, 1997:287; dan Wibawa, 2011:11).

Lebih jauh, pluralisme bahkan dianggap intisari dari demokrasi (Apter, 1997:366). Asumsi tersebut dapat dibenarkan dengan merujuk pada pendapat Samudra Wibawa (2011) yang menganggap dalam sistem yang demokratis, liberal, setiap orang berhak mengajukan pendapat mereka. Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut Dahl, Polsby dan penganut pluralis awal Amerika lainnya menjelaskan kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan sistem politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan dan opini publik” (Parsons, 2011:137). Distribusi kekuasaan secara luas dalam kepada masyarakat dalam bentuk hak mengajukan pendapat tidak lain adalah pengejawantahan dari sistem demokrasi dimana kekuasaan tidak terpusat di satu atau beberapa orang melainkan berada ditangan rakyat.

Model pendekatan pluralis ini sendiri dibangun dengan asumsi dasar bahwa setiap

individu terintegrasi kedalam sebuah kelompok yang sesuai dengan kepentingannya. Kelompok inilah yang menjadi jembatan antara kepentingan individu-individu yang ada didalamnya dengan otoritas pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah. Pemerintah sendiri berperan sebagai wadah interaksi berbagai kepentingan tersebut sekaligus regulator agar interaksi yang ada tidak mengganggu jalannya sistem secara keseluruhan (Subakti, 2010:98).

David Easton (dalam Wibawa, 2011) mengejawantahkan pandangan ini dalam teori yang disebut sebagai teori "kotak hitam". Proses pengambilan keputusan oleh pemerintah dilakukan didalam kotak hitam yang sebelumnya telah dimasukkan berbagai tuntutan atau dukungan masyarakat. Kotak hitam tersebut mengkonversi input yang masuk menjadi sebuah output berupa kebijakan (Wibawa, 2011:12-13). Dalam bahasa lain, pluralisme dianggap sebagai sebuah metode yang mengubah keinginan perorangan menjadi kebijaksanaan publik, adalah juga sarana untuk mencapai keadilan sosial (Apter, 1997:366).

Dalam perkembangannya kemudian, beberapa kaum pluralis memperbaharui pandangan-pandangan pluralisnya setelah menuai kritik khususnya dari Marxis dan penganut pendekatan elitis. Beberapa ilmuwan pluralis memodifikasi pandangannya yang dulu meyakini bahwa semua lapisan masyarakat memiliki kekuatan yang seimbang dalam mempengaruhi kebijakan. Parsons (2011) mengungkapkan kesimpulan terbaru dari beberapa ilmuwan pluralis yaitu: pembuatan kebijakan bukanlah kegiatan yang netral, tuntutan kepentingan bisnis mendominasi tuntutan kelompok lain. Karena itu, proses pembuatan keputusan – menurut pandangan baru mereka –dibiarkan demi keuntungan pihak yang kuat dan dimanfaatkan untuk kelompok yang kurang kuat" Pandangan pluralisme baru (neo-

pluralisme) ini lebih menekankan kepentingan ekonomi sebagai basis perbedaan kepentingan. Interaksi kepentingan dalam kebijakan didominasi oleh kepentingan bisnis. Mereka yang memiliki kekuasaan bisnis, menurut pandangan ini, dianggap lebih kuat dalam mempengaruhi kebijakan.

Baik pendekatan pluralis maupun neo-pluralis dapat memberikan sumbangan teoritik dalam melihat kasus penetapan UMK di Sleman. Pendekatan pluralis menekankan adanya interaksi kepentingan dalam masyarakat sehingga pembuatan kebijakan tidak terlepas dari interaksi kepentingan ini. Kecenderungan yang tampak disini adalah interaksi dalam bentuk kontestasi dimana pemerintah menjadi mediator sekaligus regulator akhir hasil kompromi kepentingan yang berbeda tersebut. Adapun perbedaan pandangan mengenai fragmentasi kekuasaan antara pandangan pluralisme dengan neo-pluralisme, kedua-duanya tetap dapat digunakan untuk melihat permasalahan ini. Pandangan neo-pluralisme yang menganggap bahwa kekuasaan lebih besar dimiliki oleh pihak yang memiliki kekuasaan bisnis bisa jadi benar, demikian juga pandangan neo-pluralisme yang menganggap bahwa kekuasaan terdistribusi secara luas dimana setiap pihak punya kekuatan dalam mempengaruhi kebijakan bisa jadi juga benar. Kedua konteks ini bisa salah satunya benar atau bisa jadi kedua-duanya benar mengingat kebijakan penetapan UMK melalui dua tahap yaitu di kabupaten dan Ppopinsi. Konteks demokrasi di dua tingkatan ini berbeda karena DIY (Propinsi) merupakan daerah istimewa dengan sistem demokrasi yang berbeda, yaitu tidak terjadi kontestasi politik untuk jabatan gubernur sebagaimana di kabupaten sehingga pengaruh bisnis dalam pembuatan kebijakan tidak sebesar di daerah lain.

Kesimpulan kaum pluralisme yang menganggap bahwa berbagai kelompok

dalam masyarakat memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi kebijakan memunculkan pertanyaan baru, yaitu bagaimana masyarakat dapat mempengaruhi kebijakan? Pertanyaan ini akan dijawab dengan menggunakan prespektif teori advokasi kebijakan.

Miller dan Covey (2005) menjelaskan advokasi sebagai sebuah upaya mempengaruhi kebijakan khususnya dilakukan oleh kelompok masyarakat yang memiliki akses yang terbatas terhadap sumber-sumber kekuasaan. Pendapat lain yang sifatnya lebih umum diungkapkan dalam pedoman advokasi kebijakan yang dikeluarkan oleh kadin. Advokasi kebijakan dianggap sebagai “tindakan mempengaruhi atau mendukung sesuatu atau seseorang yang berkaitan dengan kebijakan publik seperti regulasi atau kebijakan pemerintah”. Dalam mengkaji masalah penetapan UMK ini, konsep advokasi yang digunakan adalah konsep advokasi kebijakan yang diungkapkan oleh kadin, karena kebijakan ini lebih bersifat umum sehingga dapat mencakup advokasi oleh serikat pekerja maupun serikat pengusaha.

Untuk mengefektifkan advokasi kebijakan, Miller dan Covey (2005) mengemukakan beberapa faktor penting yaitu: legitimasi, kredibilitas, pertanggungjawaban dan kekuasaan. Inti dari legitimasi disini yaitu mengenai siapa yang diwakili dan dengan otoritas apa perwakilan itu berbicara. Kredibilitas yaitu kemampuan yang dimiliki seseorang atau kelompok agar pernyataannya dapat dipercaya sebagai sebuah informasi yang akurat. Pertanggungjawaban dalam advokasi konteksnya yaitu mekanisme pertanggungjawaban tim advokasi kepada anggota yang diwakilinya. Sementara kekuasaan disini ditekankan pada sumber-sumber kekuasaan apa yang dimiliki untuk dapat mempengaruhi kebijakan. Diantara keempat faktor tersebut, faktor pertanggungjawaban tidak digunakan

dalam melihat kasus penetapan UMK ini. Hal tersebut disebabkan karena sifatnya lebih ke internal kelompok sehingga dianggap berada diluar domain tulisan ini.

Terkait dengan upaya mempengaruhi kebijakan, Miller dan Covey (2005) menggambarkan banyak pilihan taktik yang bisa dilakukan. Taktik-taktik tersebut diantaranya yaitu: dengar pendapat, peristiwa media, lobi pengumpulan pendapat, mogok, demo, laporan kebijakan, kampanye menulis surat, lokakarya bagi konstituen, riset tindakan partisipatif, sidang pertanggungjawaban dengan para anggota legislatif, pernyataan terhadap rekor pemilu, teater populer dan membangkitkan kesadaran. Namun demikian, mereka tetap menegaskan bahwa taktik-taktik tersebut bisa saja dikembangkan sehingga tidak terbatas hanya pada taktik-taktik yang digambarkan diatas. Hal ini disebabkan karena lingkungan kebijakan terus berubah sehingga taktik yang digunakan pun harus terus disesuaikan dengan lingkungan. Pilihan-pilihan taktik diatas dapat dijadikan kacamata dalam melihat upaya-upaya yang dilakukan oleh serikat pekerja dan serikat buruh dalam mempengaruhi kebijakan penetapan UMK, disamping tetap terbuka peluang untuk adanya kreasi-kreasi taktik yang dilakukan oleh keduanya.

Berdasarkan latar belakang masalah yang diungkapkan diatas maka dirumuskan sebuah pertanyaan yang akan dikaji dalam tulisan ini yaitu: *“Bagaimana upaya yang dilakukan oleh serikat pekerja dan organisasi pengusaha dalam mempengaruhi kebijakan penetapan upah minimum kota Kabupaten Sleman tahun 2013?”*

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Data dikumpulkan melalui triangulasi data dan triangulasi sumber. Data hasil wawancara dikonfirmasi melalui data sekunder yang

diperoleh dari media massa dan sumber informan lain. Adapun informan dari penelitian ini adalah perwakilan pemerintah, asosiasi buruh dan apindo. Penelitian dilakukan di Sleman DIY pada tahun 2013. Data yang dikumpulkan kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penetapan upah minimum diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: PER-01/MEN/1999 *juncto* Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: KEP-226/MEN/2000 tentang Upah Minimum. Upah minimum kabupaten/kota ditetapkan oleh Gubernur atas rekomendasi Dewan pengupahan kabupaten/kota. Dewan pengupahan kabupaten/kota terdiri dari unsur pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, perguruan tinggi dan pakar. Komposisi keanggotaan dewan pengupahan dari unsur pemerintah, organisasi pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh adalah 2:1:1. Sementara jumlah anggota dewan pengupahan dari perguruan tinggi dan pakar disesuaikan dengan kebutuhan. Jumlah seluruh anggota dewan pengupahan harus berjumlah ganjil.

Organisasi pengusaha yang duduk di dewan pengupahan adalah organisasi pengusaha yang ditunjuk oleh Kamar Dagang dan Industri (Kadin) untuk menangani masalah ketenagakerjaan. Syarat organisasi pengusaha yang dapat menjadi anggota dewan pengupahan di tingkat Kabupaten/Kota yaitu mempunyai jumlah anggota sekurang-kurangnya 10 perusahaan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Dalam hal ini, Kadin telah menunjuk Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) untuk menangani masalah ketenagakerjaan melalui Keputusan Dewan Pengurus Kadin Indonesia Nomor: 019/SKEP/DP/III/2004 tanggal 5 Maret 2004. Sementara itu, serikat pekerja/serikat buruh yang duduk di dewan

pengupahan adalah organisasi yang dibentuk dari, oleh, dan untuk pekerja/buruh baik di perusahaan maupun di luar perusahaan, yang bersifat bebas, terbuka, mandiri, demokratis, dan bertanggung jawab guna memperjuangkan, membela serta melindungi hak dan kepentingan pekerja/buruh serta meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya. Adapun syarat bagi serikat pekerja/serikat buruh untuk dapat mengutus perwakilannya dalam dewan pengupahan adalah mempunyai sekurang-kurangnya 10 unit kerja/serikat pekerja/serikat buruh di Kabupaten/Kota yang bersangkutan; atau mempunyai sekurang-kurangnya 2.500 anggota pekerja/buruh di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Berbeda dengan organisasi pengusaha yang telah menentukan satu organisasi pengusaha untuk duduk di dewan pengupahan, serikat pekerja belum memiliki wakil yang pasti untuk dapat mengutus perwakilannya didalam dewan pengupahan. Hanya serikat pekerja/buruh yang memenuhi persyaratan yang dapat bergabung dalam dewan pengupahan. Adapun mengenai syarat perwakilan dari organisasi pengusaha dan serikat pekerja/buruh untuk duduk di dewan pengupahan yaitu: warga negara Indonesia, berpendidikan paling rendah lulus Diploma-3 (D-3), dan memiliki pengalaman atau pengetahuan di bidang pengupahan dan pengembangan sumber daya manusia. Setiap perwakilan ditunjuk oleh organisasi atau serikatnya masing-masing.

Dewan pengupahan yang terbentuk di tingkat kabupaten bertugas memberikan saran dan usulan upah minimum kepada Bupati/Walikota. Bupati/Walikota kemudian menyampaikan usulan upah minimum tersebut melalui surat rekomendasi kepada Gubernur. Gubernur menetapkan upah minimum kabupaten/kota setelah mendengar masukan dari Bupati/Walikota dan Dewan Pengupahan Propinsi. Untuk upah minimum propinsi ditetapkan berdasarkan

pada nilai kebutuhan hidup layak kabupaten yang paling rendah dalam wilayah propinsi yang bersangkutan. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, upah minimum diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak (KHL).

KHL itu sendiri adalah standar kebutuhan seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak secara fisik untuk kebutuhan satu bulan. KHL terdiri dari sejumlah komponen dan jenis kebutuhan yang tercantum dalam Lampiran Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak. Terdapat tujuh komponen dengan 60 jenis kebutuhan yang tercantum dalam lampiran keputusan menteri tersebut. Item ini lebih banyak jika dibandingkan dengan yang terdapat pada Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: PER-17/MEN/VIII/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak yaitu terdapat tujuh komponen dengan hanya 46 jenis kebutuhan. Nilai masing-masing komponen dan jenis KHL diperoleh melalui survei harga yang dilakukan secara berkala. Kualitas dan Spesifikasi teknis masing-masing komponen dan jenis KHL disepakati sebelum survei dilaksanakan dan ditetapkan Ketua Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota. Survei dilakukan oleh Dewan Pengupahan Provinsi atau Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota dengan membentuk tim yang keanggotaannya terdiri dari anggota Dewan Pengupahan dari unsur tripartit (pemerintah, organisasi pengusaha dan serikat pekerja/buruh), unsur perguruan tinggi/pakar, dan dengan mengikutsertakan Badan Pusat Statistik setempat.

Survei dilakukan setiap minggu pertama bulan Januari sampai bulan September (kecuali bulan menjelang Ramadhan). Hal tersebut disebabkan karena upah minimum propinsi harus ditetapkan paling lambat pada akhir bulan Oktober. Sementara untuk upah

minimum kabupaten sendiri ditetapkan paling lambat tanggal 20 November. Disisi lain, nilai KHL yang dijadikan dasar penetapan upah minimum adalah nilai KHL bulan Desember. Untuk itu, delapan data KHL dari Januari sampai September dijadikan dasar untuk melihat trend perkembangan harga pasar. Angka-angka tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan analisa regresi untuk memprediksi nilai KHL bulan Desember. Hasil analisa regresi inilah yang ditetapkan sebagai nilai KHL yang menjadi dasar penetapan upah minimum (Tricahyo 2012).

Penetapan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan mengamanatkan agar upah minimum diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak (KHL). Kata “diarahkan pada pencapaian” disini mengisyaratkan bahwa KHL tidak serta merta dijadikan dasar dalam penetapan upah minimum. Beberapa pertimbangan lain yaitu: produktivitas, pertumbuhan ekonomi, kemampuan usaha marginal, kondisi pasar kerja, ekonomi, PDRB, dan inflasi tahun sebelumnya. Berhubung karena indikator-indikator ini sifatnya kualitatif maka KHL yang bersifat kuantitatif inilah yang menjadi dasar ideal penetapan upah minimum. Hal tersebut ditegaskan dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak pasal 9 ayat 3 yang intinya bahwa pencapaian KHL diwujudkan secara bertahap dalam penetapan Upah Minimum oleh Gubernur. Ini berarti cepat atau lambat, nilai upah minimum harus menyesuaikan dengan KHL.

Dinamika Penetapan UMK Sleman 2013

Dewan pengupahan Kabupaten Sleman tahun 2012 terdiri dari unsur pemerintah, serikat pekerja, organisasi pengusaha dan perguruan tinggi. Dari unsur pemerintah Kabupaten Sleman diwakili oleh Dinas Tenaga

Kerja dan Sosial (Disnakersos), Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindagkop), dan Badan Pusat Statistik (BPS) dengan jumlah total enam orang. Organisasi pengusaha diwakili oleh Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) sebanyak tiga orang. Serikat Pekerja diwakili oleh Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) sebanyak dua orang dan Serikat Pekerja Nasional (SPN) sebanyak satu orang. Sementara unsur perguruan tinggi diwakili oleh satu orang dosen dari Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia (UII).

Perwakilan dari Apindo diputuskan setelah melakukan rapat internal. Utusan Apindo dalam dewan pengupahan adalah Ketua dan dua orang Wakil Ketua Apindo Kabupaten Sleman. Meskipun Apindo merupakan organisasi pengusaha, tidak semua yang menjadi pengurus dan utusan di dewan pengupahan adalah murni pengusaha. Salah seorang diantaranya bekerja sebagai manajer di salah satu perusahaan di Yogyakarta. Namun dengan persetujuan pemilik perusahaannya dan anggota Apindo lainnya, orang tersebut dipercayakan untuk mewakili Apindo dalam dewan pengupahan di Kabupaten Sleman. Menjelang sidang akhir pengusulan upah minimum, satu orang perwakilan dari Apindo diganti karena masalah internal di Apindo.

Berbeda dengan organisasi pengusaha yang telah diwakili oleh satu asosiasi, serikat pekerja/buruh di Sleman terfragmentasi kedalam beberapa serikat diantaranya: Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI), Serikat Pekerja Nasional (SPN), Aliansi Buruh Yogyakarta (ABY), Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI), Perhimpunan Solidaritas Buruh (PSB), dll. Ditengah banyaknya organisasi pekerja/buruh, hanya dua serikat yang memenuhi syarat untuk duduk dalam keanggotaan dewan pengupahan yaitu Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) dan Serikat Pekerja Nasional (SPN). Pengutusan perwakilan dilakukan

melalui konsolidasi internal masing-masing serikat tersebut. Perwakilan yang diutus adalah anggota yang memenuhi persyaratan untuk duduk di dewan pengupahan kabupaten yaitu minimal D3 serta memiliki loyalitas dan pengalaman dalam advokasi kebijakan. SPSI sendiri mengutus dua orang anggotanya yang telah berpengalaman dimana salah seorang diantaranya telah berpengalaman sebagai anggota dewan pengupahan propinsi dimasa sebelumnya.

Dinamika Forum Sidang Dewan Pengupahan

Tahun 2012 merupakan tahun pertama terbentuknya dewan pengupahan di seluruh kabupaten di DIY. Tahun-tahun sebelumnya, pembahasan upah minimum hanya dilakukan oleh dewan pengupahan propinsi. Untuk itu, sidang pertama Dewan Pengupahan Kabupaten Sleman adalah pembahasan *Standard Operating Prosedur (SOP)*. Dalam sidang tersebut dibahas mengenai mekanisme kerja dan tata tertib khususnya yang berkaitan dengan SOP survei KHL. Pembahasan mengenai siapa tim survei, pasar mana yang akan dijadikan lokasi survei, kapan jadwal survei, dan yang paling utama seperti apa spesifikasi kualitas barang yang akan disurvei. Tim survei disepakati terdiri dari delapan orang yang berada di dewan pengupahan kabupaten, yaitu empat orang dari unsur pemerintah, dua orang dari Apindo dan dua orang dari serikat pekerja. Pasar yang dijadikan lokasi survei KHL berpindah-pindah, beberapa diantaranya yaitu Pasar Godean, Pasar Melati dan Pasar Prambanan. Intinya adalah pasar tersebut berada disekitar lokasi dimana pekerja berdomisili dan tetap memperhatikan kriteria pasar sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: PER-17/MEN/VIII/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak. Peraturan ini masih digunakan dalam penetapan standar survei KHL tahun 2012

karena peraturan menteri terbaru keluar pada bulan juli tahun 2012.

Spesifikasi kualitas barang merupakan hal yang paling penting dibahas dalam sidang pertama ini. Hal tersebut memang harus dilakukan mengingat petunjuk yang terdapat dalam lampiran Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-17/MEN/VIII/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak hanya menyebutkan spesifikasi secara general. Salah satunya misalnya spesifikasi beras yang akan disurvei hanya dijelaskan bahwa kualitas sedang dengan jumlah 10 kg per bulan. Penjelasan lebih lanjut mengenai kualitas sedang dalam lampiran keputusan tersebut yaitu "kualitas sedang adalah jenis beras yang biasa dikonsumsi oleh masyarakat setempat". Definisi operasional kualitas sedang inilah yang menjadi ruang perdebatan dalam sidang pertama ini. Jika spesifikasinya lebih baik maka tentu nilai total KHL nya akan naik, begitu pula sebaliknya jika spesifikasinya rendah maka total nilai KHL nya juga rendah.

Tim survei melakukan survei langsung dari Januari sampai September. Setiap tiga bulan diadakan sidang dewan pengupahan untuk menetapkan hasil survei KHL tersebut. Dalam sidang-sidang berkala ini, nyaris tidak ada hal yang penting untuk dibahas lebih serius oleh anggota dewan pengupahan. Hal tersebut disebabkan karena harga KHL sudah disepakati langsung di pasar oleh semua tim survei tersebut, sehingga sidang hanya dimaksudkan untuk menetapkan nilai KHL tersebut. Nilai-nilai KHL yang dihasilkan dari survei selama Januari sampai September ini kemudian dianalisis secara regresi untuk memprediksi nilai KHL bulan Desember. Dari hasil analisis regresi tersebut maka keluarlah angka Rp 1.024.464,-. Angka inilah yang menjadi dasar untuk pembahasan selanjutnya mengenai nilai KHL.

Sebagaimana ditetapkan dalam aturan, nilai upah minimum tidak serta merta sama

dengan KHL. Pertimbangan lain seperti produktivitas, pertumbuhan ekonomi, kemampuan usaha marginal, kondisi pasar kerja, ekonomi, PDRB, dan inflasi tahun sebelumnya menjadikan sidang terakhir penetapan usulan UMK Sleman berjalan alot bahkan sempat *deadlock*. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, baik Apindo maupun serikat pekerja masuk kedalam sidang dengan nilai yang telah dirapatkan dalam sidang internal masing-masing. Bahkan SPSI dan SPN yang merupakan serikat yang berbeda sudah melakukan konsolidasi sebelum masuk dalam sidang dewan pengupahan. Hasil konsolidasi internal masing-masing dibahas sebagai aspirasi dari anggotanya baik dari pengusaha maupun dari pekerja.

Nilai KHL bulan Desember disepakati sebesar Rp 1.024.464,-, sementara itu serikat pekerja mengusulkan upah minimum kabupaten sebesar Rp 1.055.000,- dan Apindo mengusulkan sebesar Rp 925.000,-. Dengan perbedaan angka yang demikian besar, tawar menawar menjadi jalan keluar untuk menemukan satu titik pertemuan. Serikat pekerja mendasarkan argumennya pada kesejahteraan pekerja, inflasi dan optimisme pertumbuhan produktifitas. Dengan meningkatkan upah minimum maka akan meningkatkan kesejahteraan pekerja sehingga produktifitas juga dapat ditingkatkan. Sementara itu, pengusaha menitikberatkan pada argumen peningkatan biaya produksi karena inflasi yang diakibatkan oleh rencana kenaikan tarif dasar listrik, rencana kenaikan harga BBM dan akan semakin berat jika ditambah dengan kenaikan upah pekerja. Pengusaha juga menuntut peningkatan produktifitas pekerja sehingga dapat menutupi kenaikan biaya produksi. Perdebatan-perdebatan inilah yang kental terjadi dalam negosiasi nilai upah minimum dalam dewan pengupahan. Sidang ini berlangsung alot sampai tiga kali sidang. Tawar menawar akhirnya mengerucut pada

angka Rp 975.000,- dan Rp 980.000,-. Apindo menyepakati angka Rp 975.000,- sementara serikat pekerja tetap bertahan di angka Rp 980.000,-. Karena terjadi *deadlock* negosiasi maka diadakan voting dimana apindo, serikat pekerja dan pemerintah masing-masing memiliki tiga hak suara. Suara apindo dan pemerintah menyepakati angka Rp 975.000,-, sehingga angka tersebutlah yang diputuskan untuk diusulkan ke Gubernur untuk ditetapkan. Namun tidak sampai disitu, serikat pekerja hanya bersedia menandatangani kesepakatan tersebut jika diberi catatan tambahan bahwa serikat pekerja tidak menyepakati angka Rp 975.000,- dan mengusulkan angka Rp 980.000,- untuk ditetapkan sebagai upah minimum Kabupaten Sleman tahun 2013. Akhirnya, surat rekomendasi upah minimum tersebut tetap mengusulkan angka Rp 975.000,- tetapi dengan catatan tambahan sebagaimana disyaratkan oleh serikat pekerja (wawancara, 2-4 juni 2013).

Dinamika di Luar Sidang

Upaya-upaya serikat pekerja dan organisasi pengusaha dalam mempengaruhi kebijakan penetapan UMK Sleman tahun 2013 tidak terbatas hanya negosiasi dalam forum resmi dewan pengupahan Kabupaten Sleman. Berbagai upaya dilakukan untuk mempengaruhi berbagai pihak yang dianggap memiliki peran penting dalam penetapan upah minimum kabupaten. Dari pihak Apindo, upaya yang dilakukan untuk mempengaruhi kebijakan penetapan UMK adalah berupa lobi kepada pemerintah dan serikat pekerja. Lobi dilakukan dengan mekanisme sidang setengah kamar yaitu pertemuan hanya antara Apindo dengan serikat buruh dan juga pertemuan antara Apindo dengan Pemerintah. Namun jika dilihat dampaknya dalam sidang dewan pengupahan, sudah bisa dipastikan upaya lobi Apindo kepada serikat pekerja tidak menuai hasil sebagaimana yang diharapkan.

Serikat pekerja tetap bertahan untuk tidak menyepakati besaran angka yang telah disepakati bersama antara Apindo dengan pemerintah. Pasca penetapan usulan UMK Sleman oleh sidang dewan pengupahan, Apindo Sleman mengakui tidak lagi melakukan pengawalan terhadap hasil sidang tersebut. Mereka menyerahkan sepenuhnya kepada Gubernur dan dewan pengupahan propinsi untuk menetapkan besaran UMK Sleman (wawancara, 3 juni 2013).

Upaya yang lebih beragam dilakukan oleh serikat pekerja Kabupaten Sleman, baik itu serikat pekerja yang ada di dewan pengupahan maupun yang ada di luar dewan pengupahan. SPSI sebagai anggota dewan pengupahan di Kabupaten Sleman melakukan audiensi dengan Gubernur DIY pasca penetapan usulan UMK Sleman oleh dewan pengupahan. Ketimbang melakukan lobi dengan pemerintah Kabupaten, SPSI lebih memilih langsung bertemu dengan Gubernur DIY untuk menyampaikan tuntutan mereka yang tidak disepakati dalam sidang dewan pengupahan di Kabupaten Sleman. Hal tersebut dilakukan karena SPSI menilai Pemerintah Kabupaten Sleman lebih dekat dan lebih mengakomodasi kepentingan pengusaha ketimbang serikat pekerja. Selain itu, SPSI mengakui telah memiliki hubungan yang cukup dekat dengan Sri Sultan Hamengku Buwono X yang tidak lain adalah pemegang kewenangan penetapan upah minimum (wawancara, 4 juni 2013).

Diluar dewan pengupahan, serikat pekerja lainnya tidak hanya tinggal berpangku tangan tanpa ada upaya untuk berjuang mempengaruhi kebijakan penetapan upah minimum. Beberapa aliansi melakukan survei KHL independent sebagai data pembanding hasil survei yang dilakukan oleh tim survei dewan pengupahan. Di tahun 2011, Persatuan Solidaritas Buruh (PSB) mempublikasikan hasil survei KHL rata-rata di DIY tahun 2011 sekita 1,4 juta rupiah. Sementara itu, pasca penetapan Peraturan

Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak, Barisan Buruh Indonesia (BBI) mempublikasikan KHL di Yogyakarta dan sekitarnya sebesar Rp 1.760.265,-. Dengan berdasar pada peraturan yang sama, Aliansi Buruh Yogyakarta (ABY) mempublikasikan KHL di kabupaten/kota di DIY berkisar antara 1,3 juta – 1,5 juta rupiah (Widianto, 2012).

Hasil survei KHL independet oleh serikat buruh tersebut ditindak lanjuti dengan cara yang beragam oleh masing-masing serikat buruh. ABY menindaklanjuti hasil survei tersebut dengan mengirim surat kepada Gubernur agar tidak menandatangani usulan UMK dari lima kabupaten di DIY. Selain itu, mereka juga melakukan audiensi untuk mensosialisasikan hasil surveinya (Galuh, 2012). PSB menindaklanjuti hasil survei independennya dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat, pemerintah dan anggota DPRD DIY melalui audiensi, demonstrasi dan seminar (wawancara, 2 Juni 2013). Masing-masing serikat buruh ini juga aktif memberikan ulasan-ulasan terkait dengan upah minimum dalam halaman blognya masing-masing. Disamping itu, perkembangan yang terjadi terkait dengan penetapan upah minimum dengan cepat dipublikasikan oleh media-media di DIY khususnya media online.

Pembahasan

Setelah melalui beberapa proses formal dan informal sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, Upah Minimum Kabupaten Sleman ditetapkan oleh Gubernur DIY sebesar Rp 1.026.000,-. Angka ini lebih besar sekitar dua ribu rupiah dari nilai KHL yang ditetapkan bersama dalam dewan pengupahan Kabupaten Sleman. Sebuah alur yang menarik untuk disimak yaitu dimulai dari penetapan KHL sebesar Rp 1.024.464,- kemudian dewan pengupahan mengusulkan

angka dibawah KHL tersebut, namun akhirnya Gubernur DIY menetapkan angka diatas nilai KHL Kabupaten Sleman. Penetapan usulan KHL oleh dewan pengupahan Kabupaten Sleman yang angkanya dibawah KHL menyebabkan serikat pekerja berpikir bahwa pemerintah cenderung berpihak kepada pengusaha. Sebaliknya, penetapan UMK diatas KHL oleh Gubernur DIY menyebabkan organisasi pengusaha lebih berpihak kepada pekerja. Jika benar bahwa pemerintah berpihak ke salah satu diantara serikat pekerja atau organisasi pengusaha maka tentu ada faktor yang mempengaruhi keberpihakannya tersebut.

Dalam teori advokasi yang disarikan dari pendapat Miller dan Covey, terdapat tiga faktor yang mempengaruhi efektifitas advokasi kebijakan yaitu legitimasi, kapabilitas dan kekuasaan. Legitimasi disini intinya yaitu siapa berbicara untuk siapa dan dengan otoritas apa (Miller dan Covey, 2005:15). Baik serikat pekerja maupun organisasi pengusaha yang duduk dalam dewan pengupahan masing-masing berbicara untuk anggotanya yang tergabung dalam kelembagaan tersebut. Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) dan Serikat Pekerja Nasional (SPN) berbicara mewakili pekerja-pekerja yang tergabung dalam kedua serikat tersebut. Khusus untuk organisasi pengusaha semua dianggap telah terintegrasi dalam Kamar Dagang dan Industri (Kadin) yang diwakili oleh Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) untuk duduk dalam dewan pengupahan. Adapun otoritas untuk berbicara dalam forum dewan pengupahan itu sendiri telah dijamin dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku tentu saja dengan syarat dan ketentuan tertentu. Secara personal, orang-orang yang ditunjuk mewakili lembaga-lembaga tersebut diatas dilegitimasi melalui mekanisme internal masing-masing lembaga.

Dengan kriteria-kriteria tersebut diatas, maka legitimasi yang dimiliki oleh serikat

pekerja dan Apindo dapat digolongkan kedalam legitimasi prosedural dan kualitas pribadi. Keduanya memiliki legitimasi prosedural karena keberadaannya dalam dewan pengupahan sebagai bagian dari penentu kebijakan upah minimum kabupaten dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Legitimasi kualitas pribadi tercermin dari pengutusan perwakilan masing-masing lembaga dalam dewan pengupahan harus memenuhi syarat pendidikan minimal D3 dan merupakan orang-orang pilihan di lembaganya masing-masing. Jadi, legitimasi prosedural merupakan legitimasi dari negara untuk lembaga yang duduk dalam dewan pengupahan sedangkan legitimasi kualitas personal merupakan legitimasi setiap perwakilan lembaga oleh anggotanya masing-masing. Khusus untuk serikat pekerja yang belum memenuhi syarat untuk duduk dalam dewan pengupahan tetap memiliki legitimasi prosedural yaitu kebebasan untuk menyampaikan pendapat yang dijamin dalam konstitusi negara. Meskipun mereka tidak secara prosedural ikut menentukan usulan upah minimum dalam dewan pengupahan, mereka masih bisa secara prosedural mempengaruhi kebijakan upah minimum ini melalui penyampaian aspirasi kepada pejabat yang berwenang.

Kredibilitas disini merujuk pada kapasitas personal perwakilan dari masing-masing organisasi sehingga informasinya dapat diterima. Indikator kredibilitas yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu berpendidikan minimal D3 dan memiliki pengalaman atau pengetahuan di bidang pengupahan dan pengembangan sumber daya manusia. Semua yang duduk di dewan pengupahan tentu memiliki kredibilitas standar sebagaimana yang disyaratkan dalam peraturan tersebut. Perwakilan yang diutus dari Apindo yaitu Ketua dan dua orang Wakil Ketua Apindo Sleman. Hal ini dapat dijadikan ukuran kematangan berorganisasi dari masing-masing perwakilan dari Apindo.

Disamping itu, para perwakilan dari Apindo merupakan orang-orang yang telah lama berkecimpung dalam dunia bisnis sehingga dapat dikatakan memiliki pemahaman yang baik tentang perekonomian. Ukuran-ukuran seperti inflasi, produktifitas, pertumbuhan ekonomi, usaha marginal dll. tentu sudah dipahami dengan baik oleh mereka. Perwakilan dari serikat pekerja juga dapat dikatakan memiliki kredibilitas untuk duduk di dewan pengupahan. Mereka telah memiliki pengalaman yang panjang dalam hal advokasi kebijakan. Perwakilan dari SPSI merupakan orang yang berpengalaman sebagai anggota Dewan Pengupahan Propinsi DIY beberapa tahun terakhir sebelum duduk di Dewan Pengupahan Kabupaten Sleman. Pengalaman tersebut tentu membuat mereka paham betul tentang apa yang menjadi ukuran-ukuran dalam penetapan upah minimum serta bagaimana teknik bernegosiasi. Jadi dapat dikatakan bahwa kedua pihak ini sama-sama memiliki kredibilitas yang baik untuk duduk di dewan pengupahan.

Faktor ketiga yang merupakan faktor yang paling penting yaitu kekuasaan apa yang dimiliki oleh masing-masing pihak untuk dapat mempengaruhi kebijakan. Apindo sebagaimana pengusaha secara umum memiliki kekuasaan modal, jabatan dan informasi. Pengusaha sebagai pihak yang memiliki modal dapat mempengaruhi pejabat dengan uang pelicin (sogokan) dan juga dapat mempengaruhi sistem kekuasaan secara tidak langsung melalui lembaga ekonomi, pasar, bank, perdagangan, dan pelayanan yang menguasai kehidupan orang banyak (Subakti, 2010:81). Jika pengusaha beramai-ramai memboikot usahanya maka perekonomian sudah bisa dipastikan terganggu dan dampak lebih jauhnya dapat mengakibatkan kekacauan di masyarakat. Kekuasaan lain yang dimiliki pengusaha adalah jabatan. Pengusaha merupakan orang yang mempekerjakan para pekerja sehingga secara otomatis memiliki jabatan yang lebih

tinggi daripada pekerja. Dengan jabatannya, pengusaha dapat mengontrol pekerja dengan imbalan berupa gaji maupun ancaman berupa PHK. Untuk itu, pekerja yang kritis terhadap pengusaha dapat diberhentikan oleh pengusaha tempatnya bekerja. Informasi merupakan salah satu sumber kekuasaan dalam konteks negosiasi pengupahan. Jika pengusaha tidak transparan mengenai informasi untung atau rugi, besarnya perhasilan dan produktifitas perusahaan maka akan dengan mudah memanipulasi informasi untuk menekan upah pekerja. Umumnya informasi seperti itu hanya diketahui oleh pengusaha dan sebagian kecil pekerja di level manajemen. Ini berarti pengusaha dapat memanipulasi informasi untuk kepentingannya.

Kekuasaan serikat pekerja yaitu pada keahlian dan massa yang terorganisasi. Pengusaha memiliki modal tetapi tidak memiliki keahlian untuk mengerjakan pekerjaan teknis. Inilah yang menjadikan pengusaha membutuhkan tenaga kerja yang memiliki keahlian. Keahlian yang dimiliki oleh pekerja menjadi nilai tawar tersendiri dalam mempengaruhi kebijakan perusahaan. Tetapi dalam konteks hubungan industrial, keahlian ini tidak cukup signifikan untuk mempengaruhi kebijakan. Semakin parah karena akhir-akhir ini tenaga ahli semakin melimpah sehingga jika satu orang keluar telah ada banyak calon penggantinya. Tampaknya massa yang terorganisasi merupakan kunci utama kekuasaan serikat pekerja dalam mempengaruhi kebijakan. Jumlah anggota serikat pekerja yang cukup berarti menarik perhatian aktor-aktor politik untuk mendapatkan simpati dan dukungan mereka dalam pemilihan-pemilihan umum. Selain itu, apabila mereka melakukan aksi mogok kerja atau aksi huru-hara akan sangat mengganggu perekonomian dan ketertiban dalam masyarakat (Subakti, 2010: 83). Salah satu yang dianggap oleh SPSI sebagai faktor keberhasilan lobi serikat pekerja kepada

Gubernur DIY dalam penetapan upah minimum ini adalah faktor ketertiban. Karena Gubernur DIY lebih menginginkan DIY selalu kondusif maka daripada massa dari serikat pekerja melakukan aksi demonstrasi, lebih baik diakomodasi keinginannya (wawancara, 4 Juni 2013).

Mencermati kekuasaan yang dimiliki Apindo dengan serikat pekerja menunjukkan bahwa Apindo memiliki sumber kekuasaan yang lebih banyak ketimbang serikat pekerja. Hal ini dapat diasumsikan sebagai faktor penyebab mengapa Apindo Sleman tidak banyak melakukan upaya-upaya diluar forum dewan pengupahan untuk mempengaruhi kebijakan Penerapan Upah Minimum Kabupaten Sleman 2013. Tanpa banyak berusaha pun pemerintah tetap akan menjadikan ekonomi makro sebagai salah satu pertimbangan dalam penetapan UMK. Apabila banyak perusahaan yang tutup karena tidak sanggup membayarkan upah pekerja tentu akan sangat berdampak pada perekonomian di daerah tersebut. Untuk itu, Apindo merasa cukup hanya melakukan advokasi di tingkat kabupaten melalui negosiasi di forum pengupahan dan lobi di luar forum kepada serikat pekerja dan pemerintah kabupaten tanpa melakukan pengawalan di tingkat propinsi.

Berbeda dengan Apindo, serikat pekerja melakukan banyak upaya-upaya di luar forum untuk dapat mempengaruhi kebijakan penetapan upah minimum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dalam bentuk survei independent, lobi, audiensi dengan gubernur, demosntrasi, dan profokasi di Internet. Tidak bersatunya organisasi pekerja kedalam satu organisasi tunggal menjadi kekuatan tersendiri bagi serikat pekerja dalam mempengaruhi kebijakan. Jika senadainya hanya ada satu organisasi pekerja maka kemungkinan hanya ada sekelompok orang perwakilan yang menyampaikan aspirasinya atas nama pekerja. Namun karena terdapat beberapa serikat pekerja berakibat pada

banyaknya intensitas penyaluran aspirasi oleh serikat pekerja yang berbeda-beda tetapi dengan tuntutan yang sama yaitu kenaikan upah minimum yang memadai.

Berdasarkan ukuran angka yang akhirnya ditetapkan oleh Gubernur DIY sebagai Upah Minimum Kabupaten Sleman tahun 2013 maka dapat dikatakan bahwa keputusan tersebut lebih menguntungkan serikat pekerja. Dengan demikian dapat pula dikatakan bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh serikat pekerja membuahkan hasil yang cukup memuaskan. Namun demikian, keberhasilan tersebut tidak semata-mata hanya diengaruhi oleh upaya advokasi serikat pekerja di tahun 2012 tersebut. faktor lain yang juga ikut berperan yaitu faktor momentum. Momentum pertama adalah adanya tuntutan yang terus disuarakan mayoritas serikat buruh di DIY untuk menuntut agar minimum di setiap kabupaten di DIY diatas satu juta mulai tahun 2011. Momentum kedua yang paling penting adalah ditetapkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 13 tahun 2012 pada bulan juni 2012 yang menambahkan jenis kebutuhan dalam KHL dari sebelumnya hanya ada 46 jenis kebutuhan menjadi 60 jenis kebutuhan. Bertambahnya jumlah jenis kebutuhan ini tentu saja menambah total dari KHL setiap bulannya sehingga diproyeksikan KHL tahun depan akan naik secara drastis. Untuk itu, jika upah minimum tahun 2013 tidak disesuaikan dengan KHL yang notabene masih menggunakan peraturan lama maka dimungkinkan akan terjadi loncatan angka yang luar biasa di tahun 2014, sementara peraturan perundang-undangan mengamanatkan adanya pencapaian KHL secara berkala. Jadi, salah satu faktor yang tidak kalah pentingnya dalam upaya mempengaruhi kebijakan selain dari taktik dan strategi advokasi adalah menemukan moment yang tepat.

Apa yang terjadi dalam proses penetapan upah minimum di Kabupaten Sleman memberikan pelajaran bahwa teori pluralisme dan neo-pluralisme dua-duanya dapat dibenarkan. Proses yang terjadi di dalam dewan pengupahan kabupaten Sleman yang menetapkan angka upah minimum dibawah KHL menunjukkan kuatnya pengaruh yang dimiliki organisasi pengusaha dalam mempengaruhi kebijakan. Dari pijakan ini, teori neo-pluralisme yang mengatakan bahwa dalam kontestasi kepentingan, pihak yang memiliki kekuatan bisnis yang lebih besarlah yang akan menang. Namun anomali dari teori ini justru ditunjukkan dalam penetapan upah minimum Kabupaten Sleman yang nilainya lebih tinggi dari KHL. Ketetapan ini dapat dianggap sebagai keberhasilan upaya advokasi oleh serikat pekerja sehingga dapat pula berarti bahwa kepentingan bisnis dapat diimbangi oleh kekuasaan lain yaitu kekuasaan massa yang terorganisir. Dari pijakan ini, teori pluralisme dapat dianggap masih berlaku.

KESIMPULAN

Perbedaan kepentingan dalam penetapan upah minimum telah memposisikan serikat pekerja dengan organisasi pengusaha berada pada posisi berhadapan-hadapan. Kenyataan ini mengharuskan keduanya untuk melakukan upaya-upaya tertentu agar kepentingan mereka bisa diwujudkan. Serikat pekerja menginginkan agar upah minimum ditingkatkan sewajarnya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Disisi lain, pengusaha menginginkan agar biaya produksi yang dikeluarkan tidak sampai membebani perusahaan sehingga dapat terus beroperasi dan sebisa mungkin meningkatkan keuntungan perusahaan.

Dalam upaya mempengaruhi kebijakan upah minimum kabupaten sleman tahun 2013, organisasi pengusaha yang diwakili Apindo tidak banyak melakukan aksi

advokasi. Advokasi hanya dilakukan melalui negosiasi dalam sidang dewan pengupahan dan lobi dengan serikat pekerja dan pemerintah diluar sidang pengupahan di tingkat Kabupaten. Sementara itu, serikat pekerja melakukan banyak manuver aksi advokasi yaitu melakukan negosiasi di dewan pengupahan kabupaten, survei KHL independent, lobi dan audiensi ke Gubernur, profokasi di Internet, seminar dan demonstrasi. Selain itu, aksi advokasi yang dilakukan oleh serikat pekerja mendapatkan keuntungan dari momentum yang tepat yaitu tuntutan kenaikan upah diatas satu juta untuk semua kabupaten di DIY dan moment penetapan standar KHL baru dengan jenis kebutuhan yang lebih banyak.

Ada dua sumbangan teoritik yang ditemukan dalam proses penetapan upah minimum ini. Pertama yaitu faktor lain yang mempengaruhi efektivitas advokasi kebijakan selain legitimasi, kredibilitas dan kekuasaan adalah momentum yang tepat. Menemukan moment yang tepat dapat sangat membantu efektivitas advokasi kebijakan. Kedua yaitu teori neo-pluralisme dan teori pluralisme dapat dibenerkan dalam kasus penetapan UMK Sleman. Teori neo pluralisme yang menaggap kepentingan bisnis akan memenangkan kontestasi kepentingan terlihat pada kasus penetapan usulan UMK oleh dewan pengupahan Kabupaten Sleman. Sementara teori pluralisme yang menganggap bahwa semua kelompok dapat mempengaruhi kebijakan terlihat dalam penetapan UMK Sleman oleh Gubernur DIY. Penetapan UMK Sleman oleh Gubernur DIY yang dianggap tidak menguntungkan pengusaha oleh Apindo menunjukkan bahwa kepentingan bisnis dapat diimbangi oleh kekuatan massa.

DAFTAR PUSTAKA

- Apter, David E.(1996). *Pengantar Analisa Politik*. Jakarta:LP3ES
- Budiman, Arif. (1996). *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia
- Galuh, Iwan. (2012). *Buruh dan Pekerja Kirim Surat ke Gubernur DIY Terkait UMK*. Suara Pengusaha 22 Oktober 2012 diakses dari <http://suarapengusaha.com>. Tanggal 5 Juni 2013
- Kuntadi. (2012). *Apindo DIY Ancam Mundur dari Dewan Pengupahan*. Sindonews 21 November 2012 diakses dari <http://sindonews.com>. Tanggal 5 juni 2013
- Miller, Valery dan Jane Covey. (2005). *Pedoman Advokasi: Perencanaan, Tindakan dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Parsons, Wayne. (2011). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana
- Santana, Septiawan. (2007). *Menulis Ilmiah: Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Kedua*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Subakti, Ramlan. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta:Grasindo
- Wibawa, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Widianto, Danar. (2012). *ABY Koreksi Usulan UMK DIY*. Kedaulatan Rakyat 15 Oktober 2012 diakses dari <http://krjogja.com>. Tanggal 5 Juni 2013