

BAB II

TINJUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

2.1 Tinjauan Pustaka

Jika membahas seputar kebijakan pengupahan, telah banyak penelitian yang mengkaji persoalan ini dari berbagai sudut pandang disertai dengan langkah pencegahannya, di antaranya:

Pertama, Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Omar Muhammad (2020) yang berjudul “Penerapan Upah Minimum Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan”. Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa Pasal 27 ayat (2) dalam Undang-undang Dasar 1945 telah menentukan landasan hukum sebagai berikut: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dengan demikian maka upah yang harus diterima oleh buruh atau tenaga kerja kita atas jasa-jasa yang dijualnya haruslah upah yang sangat wajar sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Selain mengacu pada Upah Minimum, dalam menetapkan struktur dan skala upah perusahaan harus mempertimbangkan lama masa kerja, mempertimbangkan kompetensi mengenai pendidikan, mengenai prestasi atau kinerja lainnya (Mamun and Hasanuzzaman, 2020).

Kedua, Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Irena Anggrayni (2023) berjudul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat Pada Sektor Pengupahan Yang Didasarkan Pada Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 (Studi Implementasi UMK Di Kabupaten Bekasi)”. Hasil penelitian mengemukakan bahwa adanya perbedaan pendapat antara buruh, pengusaha, serta pemerintah karena dianggap kebijakan ini belum sesuai dan perlu adanya revisi kembali, dari hal ini maka adanya konflik berkaitan dengan ketentuan yang dimuat didalam UU CIPTAKER, dan ditemukan adanya kesenjangan yang terlihat antara pengusaha, pemerintah, dan buruh sehingga dari kebijakan ini seakan lebih condong ke pengusaha (Anggrayni, 2023).

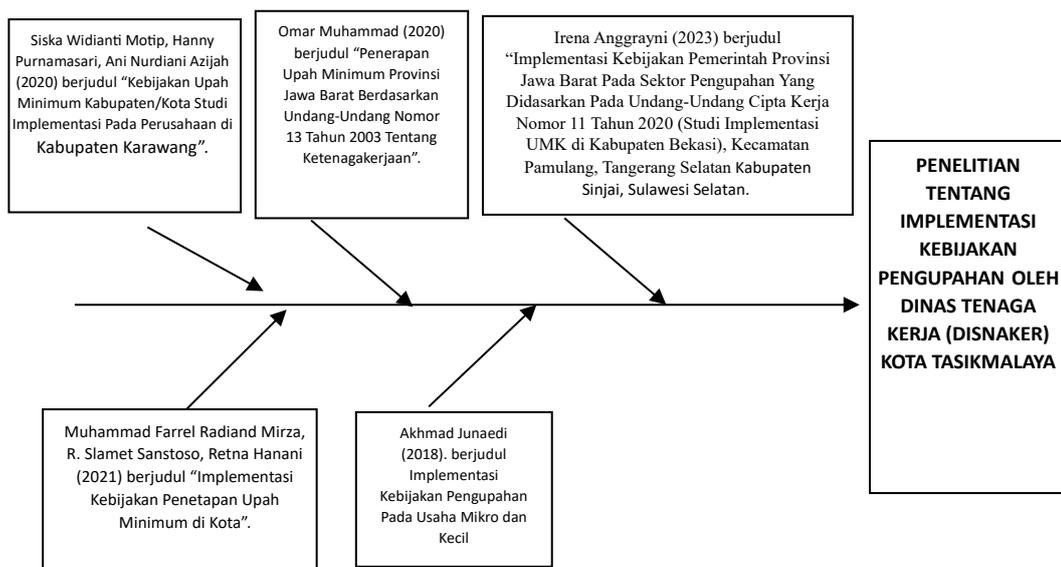
Ketiga, Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Muhammad Farrel Radiand Mirza, R. Slamet Sanstoso, Retna Hanani (2021) berjudul “Implementasi Kebijakan

Penetapan Upah Minimum di Kota Semarang”. Hasil penelitian mengemukakan bahwa pelaksanaan implementasi penetapan upah minimum di Kota Semarang pada pandemi Covid-19 telah baik secara umum. Pemerintah Kota Semarang menggunakan Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2015 sebagai landasan hukum menentukan besaran upah minimum kota. Dalam menentukan besaran upah minimum di 2021 yaitu ditengah kondisi pandemi Covid-19, pemerintah mempertimbangkan tiga aspek yaitu kualitas hidup layak, pertumbuhan ekonomi, serta inflasi dan produktivitas. Besaran kenaikan upah telah sesuai dengan aturan yang berlaku. Adapun alasan pemerintah Kota Semarang menggunakan PP No 78 Tahun 2015 dan tidak mengikuti Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/11/1 HK.04/2020, karena berdasarkan masukan dari berbagai aktor seperti serikat pekerja dan pengusaha didalam dewan pengupahan.(Mirza, Sanstoso and Hanani, 2021)

Keempat, Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Akhmad Junaedi (2018) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pengupahan Pada Usaha Mikro dan Kecil”. Hasil penelitian mengemukakan bahwa penentuan upah pekerja/buruh pada Usaha Mikro dan Kecil, mayoritas berdasarkan satuan waktu yakni harian, yang cara pembayarannya sangat fleksibel. Akan tetapi, pada umumnya cara pembayaran upah kepada pekerja/buruhnya dilakukan secara harian atau mingguan. Dari berbagai faktor pertimbangan dalam penetapan upah, aspek keterampilan merupakan faktor pertimbangan yang paling mendapat perhatian bagi pelaku usaha mikro dan kecil. Meskipun demikian, beberapa faktor pertimbangan lainnya yang cukup menjadi perhatiannya adalah: masa kerja, pengalaman kerja, upah di daerah sekitar, pendidikan, kenaikan harga dan faktor lainnya. Kemudian dalam menaikkan upah pekerja/buruhnya, aspek kenaikan harga kebutuhan pokok, dan kenaikan omset menjadi pertimbangan yang paling mendapat perhatian. Sedangkan periode kenaikan upah pada usaha mikro dan kecil secara umum tidak menentu.(Junaedi, 2018)

Kelima, Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Siska Widiyanti Motip, Hanny Purnamasari, dan Ani Nurdiani Azijah (2020) yang berjudul “Kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota: Studi Implementasi Pada Perusahaan di Kabupaten Karawang”. Hasil penelitian mengemukakan bahwa ukuran dan tujuan dari implementasi kebijakan tentang upah minimum Kabupaten/Kota pada perusahaan di

Kabupaten Karawang tercapainya tujuan dari implementasi kebijakan ini, yaitu kesejahteraan hidup pekerja/buruh meningkat khususnya kesejahteraan secara finansial. Hal tersebut ditandai dengan penurunan jumlah presentase penduduk miskin di Kabupaten Karawang dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir. (Motip, Purnamasari and Azijah, 2020)



Gambar 1.1 Diagram *Fishbone*

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Berdasarkan diagram *Fishbone* diatas, untuk melihat *novelty* atau kebaruan dari penelitian ini yang telah diuraikan pada tabel penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

Pertama, Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan Omar Muhammad (2020) adalah ada pada fokus penelitian, dimana penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pengupahan dirumuskan dan diimplementasikan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Tasikmalaya, sedangkan penelitian terdahulu berfokus pada pelaksanaan kebijakan pengupahan dan penangguhan upah minimum dalam sektor swasta di PT. Kalibata Sarana Distrindo yang berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Kedua, Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan Irena Anggrayni (2023). Adalah ada dalam fokus penelitian, dimana penelitian ini berfokus

pada bagaimana kebijakan pengupahan dirumuskan dan diimplementasikan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Tasikmalaya, sedangkan penelitian terdahulu lebih berfokus pada implementasi kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam menerapkan Undang–Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 dalam menangani persoalan pengupahan di Kabupaten Bekasi.

Ketiga, Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan Muhammad Farrel Radiand Mirza, R. Slamet Sanstoso, Retna Hanani (2021). Adalah ada dalam fokus penelitian, dimana penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pengupahan dirumuskan dan diimplementasikan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Tasikmalaya, sedangkan penelitian terdahulu lebih berfokus pada kesesuaian implementasi kebijakan penetapan upah minimum di Kota Semarang dengan PP No 78 Tahun 2015.

Keempat, Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan Akhmad Junaedi (2018). Adalah ada dalam fokus penelitian, dimana penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pengupahan dirumuskan dan diimplementasikan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Tasikmalaya, sedangkan penelitian terdahulu lebih berfokus pada Mengetahui cara penentuan upah yang dilakukan oleh pelaku usaha mikro dan kecil.

Kelima, Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan Siska Widiarti Motip, Hanny Purnamasari, Ani Nurdiani Azijah (2020). Adalah ada dalam fokus penelitian, dimana penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pengupahan dirumuskan dan diimplementasikan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Tasikmalaya, sedangkan penelitian terdahulu lebih berfokus pada keberhasilan implementasi kebijakan tentang upah minimum Kabupaten/Kota pada perusahaan di Kabupaten Karawang.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Konsep Kebijakan Publik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai sebuah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan untuk mewujudkan capaian yang telah

disepakati. Kebijakan secara umum yaitu rumusan keputusan yang diambil oleh pemerintah yang menjadi pegangan dalam mengatasi permasalahan yang ada serta menjadi acuan program yang akan dilaksanakan. Beberapa ahli menjelaskan teori-teori mengenai kebijakan publik:

Menurut Thomas R. Dye dikutip oleh (Anggara 2018) "*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*". Artinya Pemerintah dapat memilih dalam menentukan tindakan, sebab kebijakan publik memiliki tujuan.

Menurut B. Guy Peters dalam (Suaib et al. 2022) kebijakan publik adalah sebuah kumpulan atau pedoman kegiatan pemerintah, yang dilakukan secara langsung ataupun melalui agen milik pemerintah yang dapat mempengaruhi kehidupan warga negara.

Menurut Keban yang dikemukakan oleh (Kadji 2015) menjelaskan bahwa: "Public Policy dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya".

Kebijakan dapat membentuk suatu keputusan yang harus dipikirkan secara matang oleh pengambil keputusan puncak, agar tidak terjadinya kesalahan terhadap kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan. Menurut Holwet dan M Ramesh (Subarsono, 2005:13) berpendapat bahwa proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan yaitu sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.

2. Formulasi kebijakan, yakni proses penyusunan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan, yakni proses memonitor dan memilih kerja atau hasil kebijakan. Menurut James E. Anderson (Irfan Islamy, 2000: 17) mendefinisikan kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

2.2.2 Dimensi Implementasi Kebijakan

Implementasi yakni berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi yakni penyediaan sarana agar terlaksananya suatu hal yang menimbulkan berbagai dampak dan akibat terhadap sesuatu. Sesuatu ini bisa digunakan untuk menimbulkan dampak atau akibat di mana berupa sebuah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pendapat Cleaves yang tercatat menyebutkan secara terperinci bahwa implementasi mencakup “Proses bergerak menuju tujuan kebijakan dengan cara langkah administratif atau politik”. Keberhasilan dan kegagalan dari suatu implementasi dapat dievaluasi dari berbagai sudut kemampuannya secara nyata semisal saat mengoperasionalkan beberapa program-program yang telah dirancang sebelumnya.

Implementasi sebagai sebuah konsep merupakan rangkaian tindak lanjut dari suatu pembuatan kebijakan yang di mana mengemukakan sejumlah faktor pengaruh dan kondisi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Menurut Grindle (1980), Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian *Outcome*, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ditentukan (Sawir, 2021). Hal ini dapat dilihat dari:

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - 1) Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
 - 2) Tingkat Perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan keberhasilan implementasi kebijakan publik memerlukan pendekatan top-down dan bottom-up sekaligus. Pendekatan top-down terutama berfokus pada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi); standar pelaksanaan; kewenangan; koordinasi; dll. Pendekatan bottom-up menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik itu secara keseluruhan (Rivki *et al.*,).

Dalam implementasi kebijakan, ada banyak model kebijakan dari berbagai ahli. Semua model kebijakan tersebut berusaha menjelaskan keberhasilan suatu pelaksanaan suatu kebijakan, seperti model-model kebijakan:

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama dikemukakan oleh duet Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975: 462 – 474) adalah model yang paling klasik. Model ini mengendalikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Model kebijakan adalah yang memperlihatkan 6 variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan kinerja, yaitu, standar dan tujuan kebijakan, sumber daya

kebijakan, kemudian ditambah lagi dengan 4 faktor yang berhubungan dengan kinerja kebijakan, yaitu, komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan hukum; karakteristik lembaga pelaksana; kondisi ekonomi, sosial, dan politik; dan disposisi pelaksana.

- 1) Standar dan Tujuan Kebijakan Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan kinerja kebijakan adalah standar dan tujuan-tujuan kebijakan. Oleh karena itu, indikator-indikator keberhasilan dan tujuan-tujuan kebijakan perlu jelas sehingga pihak pelaksana kebijakan tidak menimbulkan berbagai interpretasi yang berbeda dengan pembuat kebijakan. Terjadinya berbagai interpretasi dari tujuan kebijakan tersebut akan dapat menimbulkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.
- 2) Sumber Daya Kebijakan, Selain indikator-indikator kinerja kebijakan dan tujuan-tujuan kebijakan harus jelas, juga sumber-sumber daya pendukung pelaksanaan kebijakan tidak bisa disepelekan. Sumber-sumber daya yang dimaksud di sini adalah dana, materi, manusia, dan berbagai insentif yang dapat melancarkan pelaksanaan suatu kebijakan. Insentif dapat berupa pemberian hadiah bagi mereka yang berhasil dalam pelaksanaan pekerjaan, dan pemberian “hukuman” bagi mereka yang gagal dalam melaksanakan tugasnya.
- 3) Aktivitas Komunikasi dan Penegakan Hukum Antar Organisasi Dalam model ini, standar kinerja dan tujuan-tujuan kebijakan serta sumber-sumber daya merupakan faktor-faktor utama yang menentukan kinerja kebijakan. Selain faktor-faktor utama tersebut, ada faktor pendukung lain yang perlu diperhatikan dalam memperlancar pelaksanaan kebijakan, diantaranya adalah komunikasi antar organisasi dan aktivitas-aktivitas penguatan. Komunikasi antar organisasi perlu untuk memperlancar proses berjalannya informasi dari sumber-sumber informasi dalam rangka memperjelas standar-standar atau indikator-indikator kinerja kebijakan. Baik atau tidaknya saluran komunikasi antar organisasi pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut. Demikian pula, untuk menjamin keberhasilan implementasi

kebijakan diperlukan adanya pendorong atau penguatan terhadap pihak pelaksana. Aktivitas penguatan yang dimaksud adalah saran dan bantuan teknis dan ganjaran baik positif maupun negatif, bagi pihak pelaksana kebijakan.

- 4) Karakteristik Lembaga Pelaksana merupakan faktor pendukung kedua dalam model ini, yang ikut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, adalah karakteristik badan yang melaksanakan kebijakan. Menurut Ripley (dikutip oleh Meter & Horn, 1971 : 471), ada 6 karakteristik yang perlu dimiliki oleh badan pelaksana kebijakan, yaitu:
 - (a) Kompetensi dan ukuran staf suatu lembaga.
 - (b) Tingkat kendali hirarkis atas keputusan dan proses subunit dalam lembaga pelaksana.
 - (c) Sumber daya politik suatu lembaga (misalnya, dukungan di antara legislator dan eksekutif).
 - (d) Vitalitas suatu organisasi.
 - (e) Tingkat komunikasi “terbuka” (yaitu, jaringan komunikasi dengan komunikasi horizontal dan vertikal yang bebas, dan tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam berkomunikasi dengan orang-orang di luar organisasi) dalam suatu organisasi.
 - (f) Hubungan formal dan informal lembaga dengan badan “pembuat kebijakan” atau “penegak kebijakan”.
- 5) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan salah satu faktor pendukung yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini, ketersediaan sumber-sumber daya ekonomi sangat dibutuhkan dalam kesuksesan implementasi kebijakan. Hal yang sama pula, bahwa kondisi sosial perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan, karena hal merupakan kelompok sasaran dari suatu kebijakan publik. Demikian juga, pentingnya kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat diperhatikan, baik dalam formulasi kebijakan maupun dalam implementasinya.

- 6) Disposisi Pelaksana Faktor pendukung ke empat yang perlu mendapat perhatian dalam implementasi kebijakan adalah disposisi para pelaksana kebijakan. Setiap komponen dalam model di atas akan disaring melalui persepsi dari para implementor. Terdapat tiga elemen yang mempengaruhi hal tersebut, yaitu *kognisi* mereka (pemahaman, pengertian) terhadap kebijakan tersebut, arah respon mereka terhadap kebijakan tersebut (penerimaan, netralitas, penolakan), dan intensitas respon tersebut.

2. Model Maumania dan Sabatier

Model kebijakan kedua dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Hal yang berbeda dengan model kebijakan *top down* dan model kebijakan van Meter dan van Horn, melihat keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh berbagai variabel yang saling berkaitan. Mazmanian dan Sabatier (1983 : 71) memperkenalkan model implementasi kebijakan dengan suatu kerangka analisis implementasi sebagai salah satu model implementasi kebijakan yang tepat dan operasional. Menurut mereka, analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Ada tiga kategori variabel dimaksud, yakni:

- 1) Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap, yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- 2) Variabel Intervening, yaitu kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakan teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik,

sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana , dan

- 3) Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga-lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan publik dimaksud. Ketiga kategori variabel itu diperlukan sebagai independen variabel, yang dibedakan dari tahap-tahap implementasi lainnya yang harus diperlukan sebagai variabel tergantung.

3. Model Hogwood dan Gunn

Model ketiga adalah model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978) yang dalam pemetaan kita beri label “MS” yang terletak di kuadran “puncak bawah” dan berada di “mekanisme paksa” dan “mekanisme pasar”. Pada model *Top Down Approach*, Wahab (1997 : 13) mengemukakan bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna atau *perfect implementation* maka diperlukan 10 persyaratan, yaitu : “Pertama, kondisis eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan yang serius. Kedua, untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber daya yang cukup memadai. Ketiga, perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. Keempat, kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal. Kelima, hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Keenam, hubungan saling ketergantungan harus kecil. Ketujuh, Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Kedelapan, tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Kesembilan, komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Kesepuluh, pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.”

4. Model Goggin, Bowman, dan Lester

Malcom Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebut sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai generasi ketiga model implementasi kebijakan (1990). Goggin, dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan menggunakan Variabel-Variabel Proses Implementasi Kebijakan oleh Mazmanian dan Sabatier (*independen, intervening, dependen*) dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

5. Model Grindle

Model Merilee S. Grindle (1980), model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam model implementasi kebijakan, Grindle (1980 : 11) menamakan modelnya “*Implementation as a Political and Administratif Process*”. Pada model ini, menunjukkan adanya keterkaitan antara tujuan kebijakan, program-program tindakan dan proyek-proyek individual telah tersusun dan dibiayai, aktivitas-aktivitas pelaksanaan kebijakan, dan hasil dari kebijakan. Menurut Grindle (1980 : 11), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah “*content*” dan “*context*” dari kebijakan tersebut. 1) Content atau isi kebijakan, terdiri dari : (1) Interest affected Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan sangat tergantung pada kepentingan-kepentingan yang ada pada kebijakan tersebut.

Dalam hal ini, apakah kebijakan itu mewakili kepentingan orang-orang tertentu saja atau mewakili kepentingan-kepentingan masyarakat luas. Suatu kebijakan akan berhasil apabila mendapat dukungan luas dari masyarakat sebagai kelompok sasaran dari. Suatu kebijakan akan mendapat dukungan yang luas dari kelompok sasarannya kalau kebijakan tersebut mewakili kepentingan-kepentingannya, demikian pula sebaliknya. (2) Type of benefits Keberhasilan suatu kebijakan kalau kebijakan tersebut memberikan manfaat yang banyak terhadap kelompok sasarannya dan kebijakan tersebut akan mendapat dukungan yang luas dari kelompok sasarannya. Hal ini juga terjadi

sebaliknya, kalau suatu kebijakan hanya memberikan manfaat yang sedikit kepada kelompok sasarannya. (3) *Extent of change evisioned* Suatu kebijakan yang menginginkan perubahan yang besar, maka semakin sulit dalam implementasinya. Dalam hal ini, perubahan yang besar yang merupakan tujuan dari suatu kebijakan maka terdapat kesulitan dalam mencapai tujuannya. (4) *Site of decision making* Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan diimplementasikan sangat tergantung pada tempat pengambilan keputusan. Semakin jauh lokasi pengambilan keputusan, maka semakin besar kemungkinan implementasi kebijakan tidak berhasil dan demikian pula sebaliknya. (5) *Program implementors* Salah satu yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan adalah para pelaksananya. Implementor yang memiliki kemampuan dan komitmen yang kuat tentunya kebijakan tersebut berhasil. (6) *Resources commited* Ketersediaan sumber-sumber daya pendukung implementasi kebijakan akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut. Tentunya, kekurangan sumber-sumber daya pendukung akan menyulitkan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. 2) *Context* atau lingkungan kebijakan, terdiri dari : (1) *Power, interests, and strategies of actor involved* Keberhasilan suatu kebijakan kalau aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut mempunyai kekuatan, kepentingan, dan strategi-strategi dalam pelaksanaan suatu kebijakan. (2) *Institution and regime characteristics* Keberhasilan kebijakan akan ditentukan pula oleh dukungan institusi dan rezim yang berkuasa. Dukungan ini bervariasi tergantung dari karakteristik rezim berkuasa. (3) *Compliance and reponsiveness* Kebijakan akan berhasil apabila ada kesesuaian tujuan dan bentuk program. Hal yang sama pula kalau para implementor bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan.

2.2.3 Pengupahan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981, upah adalah imbalan yang diterima oleh tenaga kerja dari pengusaha sebagai hasil pekerjaan atau jasa yang dilakukan. Imbalan ini dinyatakan dalam bentuk uang, yang

ditetapkan berdasarkan perjanjian atau peraturan perundang-undangan. Upah juga mencakup tunjangan untuk pekerja dan keluarganya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, upah adalah hak yang diterima oleh pekerja atau buruh dalam bentuk uang sebagai imbalan atas pekerjaan atau jasa yang dilakukan di bawah perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan. Upah juga mencakup tunjangan bagi pekerja atau buruh serta keluarganya atas pekerjaan atau jasa yang telah dilakukan. Simanjuntak (2002) menggambarkan upah sebagai imbalan yang diterima oleh pekerja untuk jasa yang diberikannya dalam proses produksi barang atau jasa di perusahaan.

Menurut Hakim (2006), upah adalah hak yang didapat oleh pekerja atau buruh dari pengusaha sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dan akan dilakukan sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat. Upah melibatkan hubungan langsung antara pengusaha dan pekerja, di mana keduanya memiliki hak dan kewajiban yang sesuai. Secara teori ekonomi, upah dapat diartikan sebagai pembayaran yang diberikan kepada tenaga kerja untuk jasa fisik atau mental yang disediakan kepada pengusaha, yang jumlahnya ditetapkan sebagai pengganti jasa yang telah diberikan oleh tenaga kerja dalam waktu atau syarat-syarat tertentu (Sukirno, 2004; Sumarsono, 2013). Perubahan dalam tingkat upah akan berdampak pada biaya produksi perusahaan, baik meningkatkan maupun menurunkannya. (Damanik and Zakhulu, 2021)

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, Pasal 88 ayat (1) menyatakan bahwa setiap pekerja berhak atas penghasilan yang cukup untuk memenuhi kehidupan yang layak secara kemanusiaan. Oleh karena itu, pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan untuk melindungi pekerja, yang mencakup:

- a. Upah minimum;
- b. Upah untuk kerja lembur;
- c. Upah ketika pekerja tidak masuk kerja karena alasan tertentu;
- d. Upah ketika pekerja tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan di luar pekerjaannya;

- e. Upah selama pekerja menjalankan hak istirahat kerja;
- f. Bentuk dan cara pembayaran upah;
- g. Denda dan potongan upah;
- h. Hal-hal lain yang dapat diperhitungkan sebagai bagian dari upah;
- i. Struktur dan skala pengupahan yang proporsional;
- j. Upah untuk pembayaran pesangon;
- k. Upah yang digunakan untuk perhitungan pajak penghasilan.

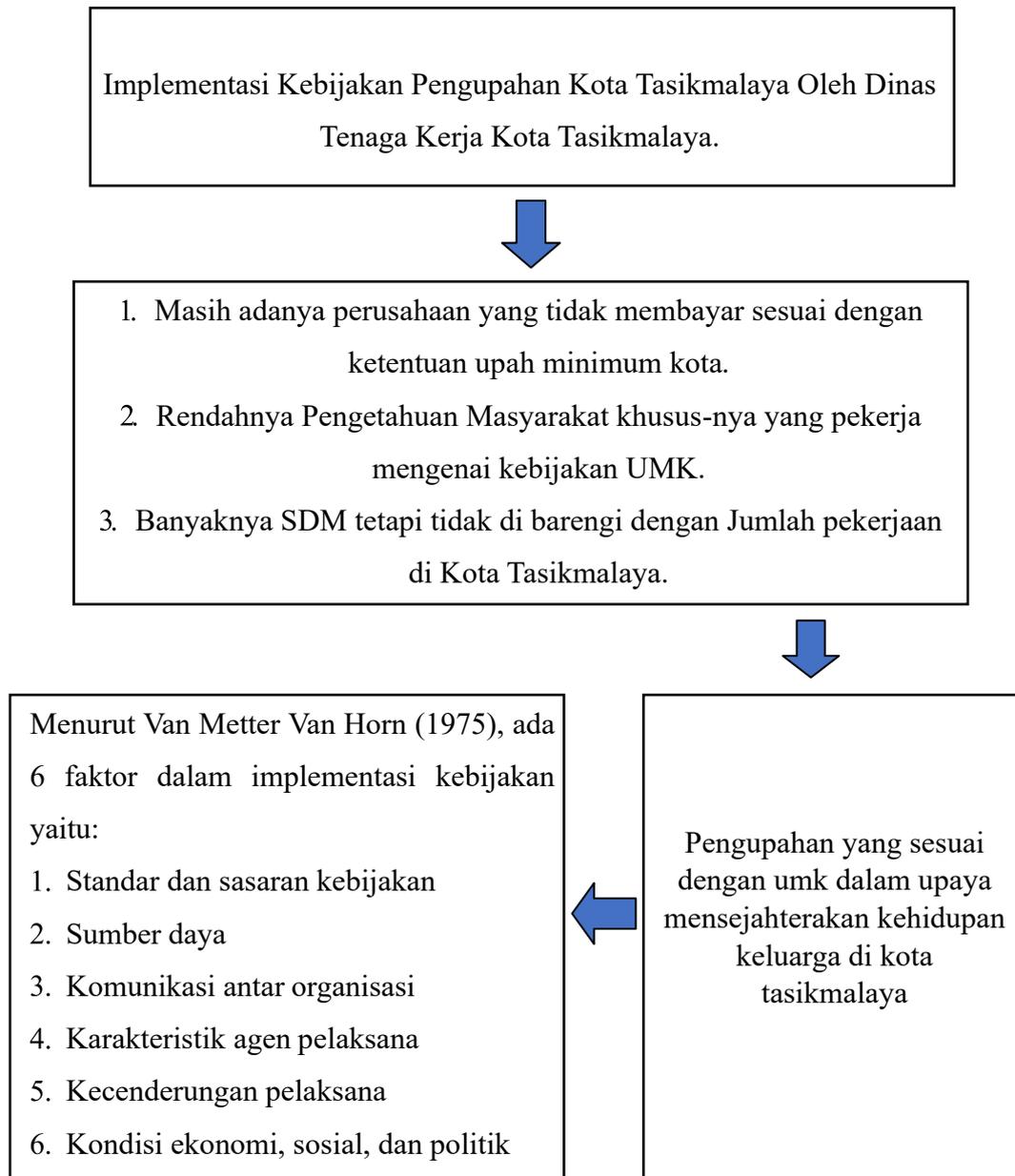
Pasal 91 ayat (1) dan (2) dari undang-undang tersebut menyatakan bahwa pengaturan pengupahan yang disepakati antara pengusaha dan pekerja atau serikat pekerja tidak boleh lebih rendah dari ketentuan pengupahan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana diatur dalam Pasal 90 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Jika perjanjian antara pengusaha dan pekerja tersebut mengatur upah lebih rendah daripada yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka perjanjian tersebut tidak berlaku secara hukum, dan pengusaha wajib membayar upah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

2.3 Kerangka Berpikir

Model Implementasi kebijakan publik menurut Van Metter Van Horn disebut sebagai "*A Model of the Policy Implementation Process*". Model ini menggambarkan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan.

Pengukuran tersebut dapat menggunakan variabel kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan standar dan sasaran kebijakan, dalam hal ini implementor perlu mempunyai landasan atau dasar hukum atau regulasi yang mendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Kemudian perlu adanya sasaran dari pelaksanaan kebijakan tersebut agar sesuai dengan landasan atau dasar hukum. Sumber daya, dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja perlu mempersiapkan dengan baik personil yang dimiliki untuk mengatasi permasalahan upah. Komunikasi antar organisasi, dalam hal ini, Dinas Tenaga Kerja sebagai pemegang komando dalam proses penyusunan jumlah umk

setiap tahun nya di Kota Tasikmalaya sudah seharusnya melakukan komunikasi dan koordinasi dengan berbagai *stakeholder* yang ada. Karakteristik agen pelaksana/implementor, dalam hal ini dilihat dari sejauh mana implementor melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai Standar Operasional Prosedur (SOP) Kebijakan Penyelenggaraan Upah Minimum Kota Tasikmalaya. Kecenderungan pelaksana/implementor, dalam hal ini dilihat dari sikap Dinas Tenaga Kerja Kota Tasikmalaya dalam mengatasi permasalahan pengupahan terkait Implementasi Kebijakan Pengupahan di Kota Tasikmalaya. Dan kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang mendorong keberhasilan kebijakan pengupahan di Kota Tasikmalaya.



Gambar 2.2 Kerangka Berpikir

Sumber: Hasil Olahan Peneliti