

**RASIONALITAS PENETAPAN KEBIJAKAN UPAH MINIMUM KOTA
BANDARLAMPUNG 2014**

(Skripsi)

Oleh

EFRIDHO AL'AZANA DWINANDHANI



**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
2016**

ABSTRACT

THE RATIONALITY OF THE MINIMUM WAGE POLICY IN BANDAR LAMPUNG CITY 2014

BY

EFRIDHO AL AZANA DWINANDHANI

Minimum wage policy is a manifestation of the 1945 Constitution of Indonesian Republic in Article 27 clause 3 which states that nation guarantee the rights of every citizens for a proper job and living. There is an interesting phenomenon to be discussed regarding the problem appeared in the Policy setting of minimum wage year 2014 in Bandar Lampung, which is not suitable with minimum living Standard (KHL). Besides, the numbers of minimum wage that had been imposed was far from the city minimum standards. It shows that in the formulation process of minimum wage policy setting, there was no synergy between the municipal of Bandar Lampung and the Province government of Lampung. However, in the act No. 13 year 2013 regarding citizen employment, it stated that the minimum wage policy has to consider recommendation from City Waging Council. It indicates that there is another consideration in setting the city minimum wage policy (UMK). In the policy formulation process, there is values and interest affect actor interaction involved the different perception among them (Employe and Workers) in term of of minimum salary being debate focus.

The research aims to analyze the rationality of minimum wage policy setting in Bandar Lampung year 2014. To answer the questions the researchers used descriptive method with qualitative approach and data collection techniques taken from interviews and documentation. From the results of research and studies there are five actors that interact representation in the formulation and establishment of UMK namely; governments, employers, workers, experts and academics, but of fact are not able to work and running the function optimally, only used the information for consideration in the search for alternatives has not been used optimally so that only the amount of decent living needs (KHL) as the basis of consideration of the adoption of recommendations of wages, and known at the stage of determination of wage minimum wage of Bandar Lampung magnitude is decided unilaterally by the governor without any the discussion or request the reexamination by the wage Board of Bandar Lampung.

Keywords : UMK, Policy Determination.

ABSTRAK

RASIONALITAS PENETAPAN KEBIJAKAN UPAH MINIMUM KOTA BANDAR LAMPUNG TAHUN 2014

Oleh

EFRIDHO AL AZANA DWINANDHANI

Fenomena kebijakan upah minimum merupakan perwujudan dari amanat UUD 1945 Pasal 27 ayat 3 yang menyatakan bahwa negara menjamin hak tiap tiap warga negara atas pekerjaan dan kehidupan yang layak. menjadi fenomena yang menarik dan perlu dikaji yaitu Permasalahan yang muncul dalam kebijakan penetapan UMK 2014 di Bandar Lampung adalah bahwa penetapan UMK yang diputuskan tidak sesuai dengan kebutuhan hidup layak (KHL). Selain itu, nominal yang diputuskan jauh dari standar yang ditetapkan Kota. Hal ini menunjukkan dalam proses perumusan penetapan kebijakan UMK tidak menunjukkan sinergisitas antara Kota dan Provinsi. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, di jelaskan bahwa penetapan upah minimum harus memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Kota. Dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan ini, adanya nilai-nilai dan kepentingan mempengaruhi interaksi diantara aktor. Perbedaan persepsi antara pengusaha dan buruh menjadi polemik yang penting dalam kebijakan Upah Minimum Kota (UMK).

Penelitian ini dilakukan untuk menghasilkan analisis tentang rasionalitas penetapan kebijakan Upah Minimum Kota Bandar Lampung Tahun 2014, untuk pengkajian penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan teknik pengumpulan data yang diambil dari wawancara dan dokumentasi. Dari hasil penelitian ada 5 aktor perwakilan yang berinteraksi dalam proses kebijakan ini yaitu; pemerintah, pengusaha, pekerja, pakar dan akademisi, namun dari kesemuanya belum dapat bekerja dan menjalankan fungsi secara maksimal, penggunaan informasi untuk melakukan pertimbangan dalam mencari alternatif belum digunakan secara maksimal sehingga hanya besaran kebutuhan hidup layak (KHL) yang dijadikan dasar pertimbangan penetapan rekomendasi upah, dan diketahui pada tahap penetapan besaran upah minimum Kota Bandar Lampung besaran diputuskan secara sepihak oleh Gubernur tanpa ada

pembahasan ulang atau permintaan pengkajian ulang oleh Dewan pengupahan Kota Bandar Lampung.

Kata Kunci :UMK, Penetapan kebijakan.

**RASIONALITAS PENETAPAN KEBIJAKAN UPAH MINIMUM KOTA
BANDAR LAMPUNG 2014**

Oleh

EFRIDHO AL AZANA DWINANDHANI

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA ADMINISTRASI NEGARA**

Pada

**Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

Judul Skripsi

: **RASIONALITAS PENETAPAN KEBIJAKAN
UPAH MINIMUM KOTA (UMK) BANDAR
LAMPUNG TAHUN 2014.**

Nama Mahasiswa

: *Efridho Al azana Dwinandhani*

Nomor Pokok Mahasiswa

: 1016041089

Jurusan

: Ilmu Administrasi Negara

Fakultas

: Ilmu Sosial dan Ilmu Politik


MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing


Dr. Novita Presiana, S.sos., M.Si.
NIP. 19720918200212 2 002


Eko Budi Sulistio, S.Sos., M.A.P
NIP. 197809232 200312 1 001

2. Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara


Dr. Dedy Hermawan, S.Sos., M.Si.
NIP. 19750720 200312 1 002

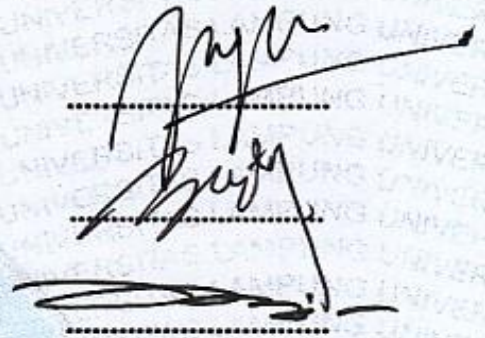
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Dr. Novita Tresiana, S.sos., M.Si**

Sekretaris : **Eko Budi Sulistio, S.Sos., M.A.P.**

Penguji Utama : **Dr. Noverman Duadji, M.Si**



.....
.....
.....

2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Drs. H. Agus Hadiawan, M.Si.

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **1 Agustus 2016**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Skripsi/Laporan akhir ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana/Ahli Madya), baik Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarangnya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Bandar Lampung, 23 Agustus 2016

Yang membuat pernyataan,



Erindo Al Azana Dwinandhani

NPM 1016041089

RIWAYAT HIDUP



Efridho Al Azana Dwinandhani, dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 27 Mei 1992, anak dari pasangan Bapak Edy susanto dan Ibu Firdalia . Penulis merupakan anak kedua dari tiga bersaudara. Jenjang akademis penulis dimulai dengan menyelesaikan pendidikan di Taman Kanak-Kanak Yayasan Pendidikan Al-Kautsar

Bandar Lampung pada tahun 1998, kemudian melanjutkan ke Sekolah Dasar Negeri (SDN) 2 Palapa Bandar Lampung dan lulus pada tahun 2004. Pada tahun yang sama penulis melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 4 Bandar Lampung dan lulus pada tahun 2007, selanjutnya Penulis melanjutkan ke Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 10 Bandar Lampung dan lulus pada tahun 2010. Pada tahun yang sama penulis melanjutkan pendidikan ke jenjang sarjana dan terdaftar sebagai mahasiswa Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung dengan mengikuti tes seleksi ujian masuk lokal (UML).

Penulis sangat meyakini bahwa pengembangan diri sebagai manusia harus dicari dan dikembangkan sehingga menjadi sebuah pengalaman dalam hidup di masa depan. Penulis, banyak mendapatkan hal-hal baru serta bermanfaat dalam

menjalani proses sebagai seorang mahasiswa yang aktif di beberapa lembaga organisasi kampus antara lain: Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) FISIP sebagai anggota Garda Muda 2010-2011, Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) FISIP sebagai sekretaris Biro Kebijakan Publik 2011-2012, Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) FISIP sebagai Sekretaris Eksekutif 2012-2013, HMJ Administrasi Negara sebagai anggota Kajian Pengembangan Keilmuan 2010-2012, HMJ Administrasi Negara sebagai anggota dan salah satu pencetus Bidang Sumber Daya Organisasi (SDO) 2012-2013. Selain itu penulis dipercaya sebagai perwakilan mahasiswa Fisip yang di delegasikan oleh fakultas untuk menjadi anggota tim Normalisasi Pemerintahan Kampus dan masuk dalam Komisi Pemilihan Raya Universitas (KPRU) pada tahun 2011 untuk menyelenggarakan Pemulihan konstitusi KBM Universitas Lampung dan pemilihan raya di tingkat Universitas.

MOTO

Dan janganlah kamu mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya. Sesungguhnya pendengaran, penglihatan dan hati, semuanya itu akan diminta pertanggung jawaban.

(Al Isra:36)

Aku ruang gelap, Ilmu dan agama adalah cahaya terang yang akan bergenap dalam damai kehidupan.

(Efridho al Azana. D)

Jangan pernah kehilangan objektivitas meskipun terhadap mereka yang tidak kita sukai.

(Sjafruddin prawiranegara)

Malam, tempatku mengunyah sejarah penantian. Hingga esok pagi datang, akan kusiangi kenyataan: mana semu, mana kepastian.

(Moammar emka)

Terlalu larut dalam pertarungan,terkadang lupa ada sebuah indah bernama damai.

(Efridho al azana. D)

PERSEMBAHAN

Dengan menyebut nama Allah SWT...

Kupersembahkan karya sederhana ini kepada :

Ayah, Ibu, dan Kakak dan Adikku tercinta yang selalu memberikan yang terbaik untukku.

Terimakasih atas segala cinta, pengorbanan, kesabaran, keikhlasan, dan do'a dalam proses menghantar dan memberikan dorongan kepadaku.

Para Pendidik dan Almamater tercinta...

Terimakasih atas pendidikan dan pencerahan.

HIMAGARA rumah ini yang tak pernah henti memberi, mengingatkan dan membesarkan, Ada di keluarga ini adalah suatu berkah yang nikmatnya tak bisa diingkari. Sahabatku ,Abang, Adik, dan teman, Yang Selalu memberi warna dalam hidupku

SANWACANA

Bismillahirrohmanirohim

assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “*Rasionalitas Penetapan Kebijakan Upah Minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014*”. Penulisan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung.

Selama penyusunan skripsi ini penulis menyadari keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki, sehingga penulis membutuhkan bantuan dari berbagai pihak, baik keluarga, dosen, maupun teman-teman. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Novita Tresiana, M.Si., selaku pembimbing utama yang telah memberikan nasehat, motivasi, ilmu, waktu, dan tenaga selama proses pendidikan dan penyusunan skripsi ini hingga akhir.

2. Bapak Eko Budi Sulistio, S.Sos., M.A.P, selaku pembimbing pembantu yang telah memberikan nasehat, arahan, dan ilmu selama proses pendidikan dan penyusunan skripsi ini hingga akhir .
3. Bapak Dr. Noverman Duadji, M.Si, selaku pembahas dan penguji, juga selaku Pembimbing akademik, yang telah membantu perbaikan melalui kritik, saran, serta masukan yang diberikan demi kesempurnaan skripsi ini hingga akhir.
4. Bapak Drs. Hi. Agus Hadiawan, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.
5. Bapak Dr. Dedy Hermawan, S.Sos, M.Si., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara.
6. Seluruh dosen Jurusan Administrasi Negara dan Staf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah mewariskan ilmunya dengan penuh kesabaran dan keikhlasan serta membimbing penulis selama menempuh studi.
7. Kedua Orangtuaku, Ayahanda Drs.Hi Edy Susanto dan Ibunda Dra.Firdalia, terima kasih atas segala dukungan, do'a, arahan, dan wejangnya dalam proses penyusunan karya ini. Terima kasih atas segala rasa cinta dan kasih sayang yang telah kalian berikan dari kecil sampai dewasa, dan kesabaran dalam mendidikku. Semoga kalian berdua selalu sehat, bahagia dunia akhirat, diberikan rezeki yang berlimpah, dan selalu dalam perlindungan Allah SWT. Amin ya rabbal'alamiin.
8. Saudara kandungku Kakanda Efricko Praditya Ekanandhani,S.sos (Krim) yang semakin sibuk dengan pekerjaannya namun tidak lupa memberi

perhatian dan mendidik adikmu yang bandel ini. dan juga kepada adinda Efrinaldi Al-zuhri Trinandhani yang juga sudah mulai beranjak dewasa semoga kita selalu jadi kebanggaan Mama dan Papa .

9. Kepada seluruh Pimpinan dan anggota dewan pengupahan Kota Bandar Lampung terima kasih sudah menerima dan memberi informasi kepada Penulis.
10. Kepada Sahabat-sahabatku Yusan Gamaro Pontoh S.E, Pramadhan Muhammad S.Hum, Gita kurniawan Putra S.E, Rinaldy F. Izaputra S.H, Dedi Febriandi, Brama Novta direja, Ghazi Rio, Deni septandi S.E, Rindhy dwi rangga S.H, Oddie Yuranda S.H, Pandu Prabowo S.Ikom, Restu sasdli S.E, Shoffan Al-haq S.Pi, Yoga kurniawan, Siraj El Munier S.H. Terima Kasih atas persahabatan yang hangat, perhatian dan dukungannya.
11. Terimakasih atas moment dan motivasinya (ADUSELON), Ali Syamsuddin, Uyung, Rizal Beg Satria , Pandu, Bogel, Aden, Hepsa, Rachmani, Ali Imron, abil, terimakasih untuk persaudaraan kita. Buat Nurul, Hani, Maritha, Tami,. Maya, Indah, Bunga Janati Yogis, Fadri, Ade, chandra, Anjas, Enggi, Desmon, Triadi, Thio, Gerry, Daus, Jullian, Ardiansyah, Rofii, Erisa, Dita, Annisa fadia, austria, rahma, dan teman-teman yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih sudah pernah ada dan bersama membuat cerita, sukses untuk semua .
12. Untuk Abang-abang dan sahabat Kantin 337, Himagara Dan Fisip Unila, Bang ari, Bang fajrin. Bang Vicko, Bang Sigit, Bang Baim, Bang wendy, Bang Izul, Bang Brow, bang Boncu, Joko, Nanda kurniawan, Ucok, Fahmi

,Adi Guanwan, Bang Prasetya, Muhammad Iqbal,. Terimakasih Bimbingan, dukungan, persahabatan dan bantuannya.

13. Terimakasih untuk teman-teman Himagara 2011, 2012, dan 2013. Wahyu, Vike, Aji,Deni, Denish, Rhani Umi, Kiki, Dhanu.Bery, Fajar, Rifki, Ayu,Sylvi, Purnama, Putri, Frisca, Alga, Irlan, Akbar hari, Mamat, Resky,Dhimas,Bayu gumelar, Hafiz ramadhan,Adi Suryo, Sidik, Pindo,Zulham,leo,dinda, Ala,Nita, Uki,Ghina, Uun, semuanya yang selalu menghibur dan menemani selama berkegiatan dikampus.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga karya sederhana ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua.

Bandar Lampung, 25 Agustus 2016

Penulis

Efridho Al Azana Dwinandhani

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iii
DAFTAR GAMBAR	iv

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik	9
1. Definisi Kebijakan Publik	9
2. Tahapan Kebijakan Publik	10
B. Tinjauan Tentang Formulasi Kebijakan Publik	14
1. Definisi Formulasi Kebijakan Publik	14
2. Tahapan -Tahapan dalam Formulasi Kebijakan Publik	15
3. Aktor (<i>Stakeholders</i>) dalam Formulasi Kebijakan Publik	19
C. Tinjauan Tentang Pengambilan Keputusan	22
1. Konsep Pengambilan Keputusan	22
2. Pendekatan dan Model dalam Pengambilan Keputusan	23
3. Rasionalitas dalam Pengambilan Keputusan dan model pembuatan keputusan	30
D. Tinjauan Tentang Upah	38
1. Definisi Upah	38
2. Upah Minimum Kota	39
E. Kerangka Pemikiran	40

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	41
B. Fokus Penelitian	42
C. Sumber Data	43
D. Teknik Pengumpulan Data	44
E. Informan Penelitian	45
F. Teknik Analisa Data	46
G. Teknik Keabsahan Data	48

IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Profil Kota Bandar Lampung	52
B. Gambaran Umum Dewan Pengupahan Kota Bandar Lampung	52
1. Dewan Pengupahan Kota (DPK)	54
2. Dewan Pengupahan Kota Bandar Lampung	56

V. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	59
1. Aktor Kebijakan Upah Minimum Kota Bandar Lampung	59
a. Pengetahuan dan keahlian Aktor-aktor UMK (DPK)	60
b. Wewenang atau Bentuk Kekuasaan Yang Dimiliki oleh Para Aktor Kebijakan UMK	73
2. Proses Formulasi Kebijakan Upah Minimum Kota Bandar Lampung Tahun 2014	76
B. Pembahasan	89
1. Aktor dan Proses Formulasi Kebijakan UMK Bandar Lampung 2014.....	89
a. Aktor Kebijakan Upah Minimum Kota Bandar Lampung.....	89
b. Proses Formulasi Kebijakan UMK Bandar Lampung 2014.....	97
2. Analisis Rasionalitas Terhadap Penetapan Kebijakan Upah Minimum Kota Bandar Lampung Tahun 2014	105

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	113
B. Saran	115

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Upah Minimum Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung	4
2. Pihak Informan & Struktur keanggotan Dewan Pengupahan Kota	45
3. Struktur Dewan Pengupahan Kota Bandar Lampung	49
4. Tabel Pengetahuan dan Keahlian Aktor UMK Bandar Lampung 2014	70
5. Tabel Wewenang Dan Kekuasaan Aktor UMK Bnadar Lampung 2014	75
6. Tabel Tim survey KHL 2014	80
7. Data Hasil Survey KHL ke I UMK 2014	81
8. Data Hasil Survey KHL ke I UMK 2014	82
9. Tahapan Formulasi UMK Bandar Lampung 2014	87

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Siklus kebijakan publik	12
2. Model pembuatan keputusan Kaufman	35
3. Konteks organisasional dan lingkungan pembuatan keputusan	36
4. Model analisis Miles & Hubermas	47

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan publik merupakan keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka menyelesaikan persoalan publik yang hadir di tengah-tengah masyarakat. Sebuah kebijakan publik lahir dari adanya masalah-masalah publik yang penting untuk diselesaikan. Masalah publik yang masuk sebagai agenda kebijakan merupakan masalah yang sangat urgen untuk dibahas. Menurut Jones dalam (Subarsono, 2005:24), masalah publik dapat dipahami sebagai belum terpenuhinya, nilai, kesempatan yang diinginkan oleh publik, dan pemenuhannya hanya memungkinkan melalui kebijakan pemerintah. Masalah yang hadir di tengah masyarakat tersebut menjadi dasar bagi para pembuat kebijakan untuk menyusun kebijakan dalam rangka menjamin terpenuhinya segala kebutuhan dan kepentingan publik.

Salah satu masalah publik yang menjadi menarik untuk dibahas adalah masalah perburuhan. Isu perburuhan menjadi sangat penting untuk dibahas dalam perekonomian negara. Hal ini dikarenakan kontribusi buruh terhadap pertumbuhan ekonomi negara. Adanya buruh memberikan dampak yang signifikan terhadap perkembangan industri dalam negeri. Keberadaan buruh dapat

menjadi kekuatan untuk menggerakkan sektor ekonomi bawah yang dapat menumbuhkembangkan perekonomian bangsa.

Kontribusi penting buruh dalam perekonomian negara masih belum diimbangi dengan tingkat kesejahteraan buruh yang memadai. Menurut Hendrastomo (2010:1), permasalahan yang melingkupi buruh mulai dari kesejahteraan dengan tolak ukur utama jumlah upah buruh, sistem kontrak dan *outsourcing*, PHK dan masih banyak masalah lain yang kemudian memunculkan marginalisasi buruh. Kondisi ini juga semakin diperparah dengan ketidakberpihakan pemerintahan kepada buruh. Selain itu, kondisi ini diperparah dengan peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang juga tidak memihak pada buruh. Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri tentang pemeliharaan momentum pertumbuhan ekonomi nasional nasional dalam mengantisipasi perkembangan perekonomian global, yang dikeluarkan akibat resesi justru menambah masalah buruh.

Sepanjang tahun 2013, DPR mencatat masih banyak kasus eksploitasi buruh secara massif dan sistematis di Indonesia, meski konstitusi dan peraturan perundang-undangan (UU) telah menjamin hak buruh untuk hidup secara adil dan layak. Menurut Anggota Komisi IX DPR RI, Rieke Diah Pitaloka mengatakan bahwa perusahaan negara melanggar hukum dan mengeksploitasi pekerjanya serta terjadi PHK sewenang-wenang terhadap sedikitnya 2000-an pekerja *outsourcing* di BUMN. Selain itu, dari sekitar 42,1 juta pekerja formal, hanya 15 persen atau sekitar 13.214.421 juta jiwa tercakup dalam Jamsostek dan dari 237 ribu Perusahaan Swasta hanya sekitar 500 perusahaan yang mempunyai program pensiun.

(<http://www.merdeka.com/politik/dpr-sepanjang-2013-nasib-buruh-indonesia-masih-buram.html> diakses pada tanggal 3 Maret 2014 pukul 23:48 WIB)

Salah satu indikator untuk melihat tingkat kesejahteraan buruh adalah dengan melihat kesesuaian upah yang diterima buruh. Sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pasal 88 ayat 1 bahwa setiap pekerja atau buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dalam hal ini untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, Pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja atau buruh. Kebijakan menetapkan upah minimum tersebut didasarkan pada kebutuhan hidup layak dan dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi.

Pada dasarnya upah minimum tersebut diarahkan pada pencapaian kehidupan yang layak. Pada kenyataannya permasalahan mengenai upah selalu menjadi masalah yang rumit. Menurut Hendrastomo (2010:2), dari tahun ke tahun permasalahan klasik yang muncul adalah keinginan buruh untuk menaikkan upah mereka. Hal ini dikarenakan upah yang mereka terima tidak sebanding/mencukupi untuk memenuhi kebutuhan riil. Menurut Sunu dalam Hendrastomo (2010:3), secara umum, para buruh terjebak dalam pola hidup subsisten dan berujung pada kemiskinan akut sebagai konsekuensi dari rendahnya upah yang diterima. Hal ini terlihat dari *terms of trade* (nilai tukar) buruh yang terus menerus mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Nilai tukar yang menurun ditunjukkan dengan perbandingan upah dan harga barang yang semakin mengecil.

Pada tahun 2014, beberapa wilayah telah menetapkan gaji UMP/UMK yang diberlakukan mulai bulan Januari 2014. Kota Bandar Lampung merupakan salah satu daerah yang telah menetapkan upah minimum kota (UMK) untuk tahun 2014. Berdasarkan SK Gubernur nomor: G/894/III.05/HK/2013 tentang penetapan upah minimum Provinsi Lampung (UMP) tahun 2014, menetapkan upah minimum kota (UMK) Bandar Lampung sebesar 1.442.500. Upah minimum kota (UMK) ini lebih rendah daripada kebutuhan hidup layak (KHL) yang berjumlah sebesar 1.530.692. Di bawah ini adalah tabel Upah Minimum Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung berdasarkan SK Gubernur nomor: G/894/III.05/HK/2013

Tabel 1.1 Upah Minimum Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tahun 2014

KABUPATEN/KOTA	KHL	UMK
Bandarlampung	Rp 1.530.692	Rp 1.422.500
Metro	Rp 1.402.000	Rp 1.400.500
Lampung Tengah	Rp 1.399.037	Rp 1.400.000
Tulangbawang	Rp 1.420.000	Rp 1.401.000
Lampung Selatan	Rp 1.547.487	Rp 1.402.500
Waykanan	Rp 1.530.610	Rp 1.408.000
Tulangbawang Barat	Rp 1.457.500	Rp 1.408.000

Sumber: <http://www.karirlampung.com/2014/01/inilah-besar-nilai-ump-dan-umk-di-lampung.html> diakses pada tanggal 3 maret 2014 jam 23.41)

Penetapan kebijakan UMK tersebut tidak sesuai dengan usulan dari walikota Herman HN. Berdasarkan kesepakatan dengan Dewan Pengupahan Provinsi (DPP), nilai UMK yang diusulkan Pemkot Bandar Lampung mengalami penurunan sebesar Rp127.500. Padahal usulan pemkot sebesar Rp1,55 juta, namun DPP

hanya menyetujui Rp1.422.500. Hal ini menunjukkan bahwa standar upah yang ditetapkan oleh Kota tidak direspon oleh Pemerintah Provinsi.

Penetapan UMK yang tidak sinkron antara Kota dan Provinsi menyebabkan terjadinya polemik. Menurut Kepala Dinas tenaga kerja, penetapan UMK Kota Bandarlampung tidak sesuai dengan usulan yang telah dilakukan oleh Pemkot. Selain itu, Dinas Tenaga kerja juga akan melakukan gugatan terhadap putusan Dewan Pengupahan Provinsi. Di samping itu, menurut Ketua DPRD Bandarlampung, Budiman AS, penetapan UMK 2014 tidak sesuai dengan KHL padahal Dewan Pengupahan Kota (DPK) telah melakukan survey sebelumnya. (<http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/66164-dewan-turut-prihatin> diakses pada tanggal 3 Maret 2014 pada jam 00:50 WIB)

Permasalahan yang muncul dalam kebijakan penetapan UMK 2014 di Bandar Lampung adalah bahwa penetapan UMK yang diputuskan tidak sesuai dengan kebutuhan hidup layak (KHL). Selain itu, nominal yang diputuskan jauh dari standar yang ditetapkan Kota. Hal ini menunjukkan dalam proses perumusan penetapan kebijakan UMK tidak menunjukkan sinergisitas antara Kota dan Provinsi. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan yang menjelaskan bahwa penetapan upah minimum harus memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Kota. Hal ini menunjukkan adanya pertimbangan lain yang diputuskan dalam penetapan kebijakan Upah Minimum Kota (UMK).

Penetapan Kebijakan UMK Bandar Lampung menarik dikaji dalam sudut pandang formulasi kebijakan. Menurut Anderson dalam (Subarsono, 2005:12), fomulasi

kebijakan menjelaskan bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah. Selain itu, aktor-aktor mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam perspektif formulasi kebijakan, pada dasarnya penyusunan kebijakan penetapan upah minimum kota (UMK) 2014 melibatkan banyak stakeholders yang memiliki kepentingan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menjelaskan bahwa proses penetapan pengupahan haruslah ditetapkan atas kesepakatan antara pengusaha dan buruh.

Dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan ini, adanya nilai-nilai dan kepentingan mempengaruhi interaksi diantara aktor. Perbedaan persepsi antara pengusaha dan buruh menjadi polemik yang penting dalam kebijakan Upah Minimum Kota (UMK). Menurut Hendrastomo (2010:3) kepentingan di pihak buruh ialah bekerja kepada pengusaha untuk mendapatkan upah. Sebagai pertukaran atas tenaga kerja yang telah ia keluarkan untuk berproduksi. Upah yang diharapkan tidak hanya sekedar untuk memulihkan tenaganya agar dapat bekerja kembali keesokan harinya, namun juga untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya secara layak sesuai dengan standar manusiawi. Di pihak pengusaha, laba dan terus mendapatkan laba sebanyak-banyaknya adalah tujuan yang utama. Dua kepentingan yang bertolak belakang tersebut akan menghasilkan keadaan yang tidak seimbang antara buruh dan pengusaha.

Persoalan penetapan upah minimum kota (UMK) 2014 dilihat dari proses formulasi kebijakan adalah terkait dengan penetapan kebijakan yang tidak sesuai dengan standar dewan pengupahan kota. Hal ini terjadi karena pemilihan

kebijakan meliputi berbagai alternatif untuk diseleksi. Dalam proses perumusan kebijakan publik, maka proses pemilihan alternatif merupakan proses analisis terhadap beberapa alternatif yang tersedia untuk dicari pemecahan yang terbaik. Dalam tahap ini, maka perdebatan pemikiran antar stakeholders akan terjadi hingga penetapan kebijakan. Munculnya kebijakan penetapan upah minimum kota (UMK) Bandar Lampung sebesar Rp1.422.500 yang bersumber dari interaksi antar aktornya menjadi fenomena yang menarik dikaji, apakah yang menjadi dasar penetapan kebijakan tersebut dan interaksi antar aktornya. Dalam hal ini peneliti tertarik untuk mengkaji secara komprehensif dalam sebuah penelitian yang berjudul rasionalitas penetapan Upah Minimum Kota (UMK) Kota BandarLampung tahun 2014.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dalam penelitian adalah apakah yang menjadi dasar penetapan kebijakan Upah Minimum Kota (UMK) Kota Bandar Lampung tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah menghasilkan analisis tentang rasionalitas dalam kebijakan penetapan Upah Minimum Kota (UMK) Kota Bandar Lampung tahun 2014.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara keilmuan administrasi negara, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk mengembangkan dan memberi ide-ide baru dalam penelitian keilmuan administrasi negara khususnya mengenai rasionalitas dalam proses perumusan kebijakan publik.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan penelitian ini akan dapat memberikan masukan kepada stakeholders terkait khususnya Dewan Pengupahan Kota (DPK) tentang penetapan upah minimum kota yang efektif.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara umum kebijakan publik menurut menurut Eastone dalam Winarno (2012:20) kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai, "Hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya". Selain itu menurut Udoji dalam Wahab (2008:5) kebijakasanan negara sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Sedangkan menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Nugroho (2011:93) kebijakan publik adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Selanjutnya Carl Friedrich dalam Winarno (2012:21) memandang kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Pendapat lain menurut James E. Anderson dalam Islamy (1997:67), yaitu : serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.

Sedangkan menurut Suharno (2008:11) istilah kebijakan akan disepadankan dengan kata policy. Istilah ini berbeda maknanya dengan kata kebijaksanaan (wisdom) maupun kebijakan (virtues). Demikian Budi Winarno dan Solichin A. Wahab dalam Subarsono (2005:2) sepakat bahwa istilah kebijakan penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goal) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan Grand design

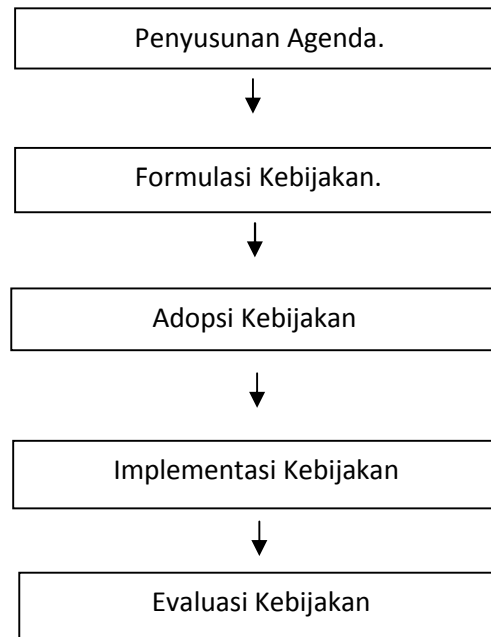
Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah hasil dari sebuah proses dan tahapan berupa keputusan yang diambil dan kegiatannya dilakukan oleh instansi atau badan-badan pemerintah bersama-sama dengan sejumlah aktor yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan demi kepentingan atau kesejahteraan sebagian besar masyarakat .

2. Tahap-Tahap Kebijakan

Menurut Winarno (2012:35), proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Seperti misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dalam bagan dibawah ini bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan determinasi atau penghentian kebijakan. Tahap – tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut :

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan . Pada akhirnya, beberapa masalah masuk kedalam agenda kebijakan beberapa perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.



Gambar. 1 Siklus kebijakan publik
Sumber: Winarno (2012:36)

b. Tahap Formulasi kebijakan

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah- masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatif/policy options) yang ada. Sama halnya dengan suatu masalah yang masuk kedalam agenda kebijakan,dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

c. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (Implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

d. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk dapat meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria –kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa tahap kebijakan public dimulai dari proses penyusunan agenda yang berarti mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan, kemudian tahap formulasi kebijakan dimana para aktor kebijakan saling berusaha mengembangkan alternatif pemecahan masalah. Setelah

formulasi kebijakan selesai, maka kebijakan tersebut siap untuk dilaksanakan oleh badan-badan dan agen-agen pelaksana dan yang terakhir tahap evaluasi dimana kebijakan yang telah dilaksanakan dilihat sejauh mana telah mampu memecahkan masalah.

B. Formulasi Kebijakan Publik

1. Definisi Formulasi Kebijakan Publik

Menurut Charles Lindblom dalam Wahab (2008:16), menuturkan bahwa pembuatan kebijaksanaan negara (*public policy-making*) itu pada hakikatnya merupakan “*an extremely complex, analytical and political to which there is no beginning and or end, and the boundaries of which are most uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy-making all taken together, produces effects called policies*” merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijaksanaan negara itulah yang kemudian membuahkan hasil yang kita sebut sebagai kebijaksanaan. Selain itu Raymond Bauer dalam Wahab (2008:16) merumuskan pembuatan kebijaksanaan negara sebagai proses transformasi atau perubahan input-input politik menjadi output – output politik.

Selanjutnya menurut Anderson dalam Winarno (2012:96) perumusan kebijakan menyangkut upaya bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ahli lain, Kaufman

dalam Parsons (2011:376) menyatakan dalam formulasi kebijakan Pembuat keputusan membawa preferensi, pengetahuan, keahlian, dan kekuasaannya yang berasal dari pandangannya, keahlian khususnya, atau akses ke sumber daya. Selain itu, menurut Parsons (2011:274), formulasi kebijakan dalam perspektif rasionalitas adalah keputusan ekonomi manusia mendasarkan pilihannya berdasarkan semua informasi yang diperlukan yang tersedia, membandingkan informasi tentang opsi yang berbeda dan kemudian memilih opsi yang bisa membuatnya mendapatkan tujuan atau memenuhi kepentingannya.

Dari beberapa definisi para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa proses perumusan kebijakan atau formulasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses pembuatan suatu kebijakan publik. Proses yang dimaksud adalah proses yang dilakukan oleh para aktor yang saling berinteraksi satu sama lain dengan membawa preferensi masing-masing serta kepentingan yang beragam untuk menghasilkan perubahan dari input menjadi output.

2. Tahapan-Tahapan dalam Formulasi Kebijakan

Menurut Islamy dalam buku Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara (2000:77-101) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:

a. Perumusan Masalah (*defining problem*)

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiaognosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan

publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan formulasi kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

b. Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai:

“Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing”.

Abdul Wahab (2008:40) menyatakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyamngkut emosi tertentu ilihat dari sudut kepentingan orang banyak.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

c. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah dengan pemilihan alternatif-alternatif pilihan kebijakan. Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah.

Proses dalam kegiatan ini meliputi:

1. Mengidentifikasi altenatif.
2. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.

3. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
4. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

d. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuat kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai

kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*), sehingga penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya

3. Aktor (Stakeholders) dalam Formulasi Kebijakan Publik

Winarno (2012:126) bahwa kelompok-kelompok yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan publik dibagi kedalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Kelompok pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warganegara individu.

a. Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintah)

Sistem administrasi di seluruh dunia mempunyai perbedaan dalam hal karakteristik-karakteristik, seperti ukuran dan kerumitan, organisasi, struktur hierarkis dan tingkat otonomi. Ada juga yang mengatakan bahwa badan-badan administrasi dianggap sebagai pelaksana telah diakui secara umum dalam ilmu politik, namun bahwa politik dan administrasi telah bercampur aduk menjadi satu juga telah menjadi aksioma yang diakui kebenarannya. Selain itu, saat ini badan-badan administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik.

b. Presiden (Eksekutif)

Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran penting dalam perumusan kebijakan. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial maupun dalam rapat-rapat kabinet.

c. Lembaga Yudikatif

Pada dasarnya, tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh cabang-cabang eksekutif maupun legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak. Jika keputusan-keputusan tersebut melawan atau bertentangan dengan konstitusi negara, maka badanyudikatif ini berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan atau Undang-Undang yang telah ditetapkan.

d. Lembaga Legislatif

Di Indonesia dikenal sebagai DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai lembaga legislatif. Lembaga ini bersama-sama pihak eksekutif (presiden dan pembantu-pembantunya) memegang peranan yang krusial di dalam perumusan kebijakan. Setiap Undang-Undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga yudikatif. Dengan demikian bersama-sama dengan lembaga eksekutif, lembaga legislatif memegang peran krusial dalam pembuatan keputusan kebijakan. Setiap Undang-Undang baru akan sah jika telah disahkan oleh lembaga legislatif.

e. Kelompok-Kelompok Kepentingan

Kelompok ini merupakan pemeran serta tidak resmi yang memainkan peran penting dalam pembentukan kebijakan di hampir semua negara. Pengaruh kelompok kepentingan tergantung pada banyak faktor yang menyangkut ukuran-ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, keaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut, ada tidaknya persaingan organisasi, tingkah laku para pejabat pemerintah, dan tempat pembuatan keputusan dalam sistem politik. Selain itu, pengaruh kelompok kepentingan dalam pembuatan keputusan ditentukan oleh pandangan yang ditujukan terhadap kelompok tersebut.

f. Partai-Partai Politik

Partai-partai politik di dalam sistem demokrasi memegang peranan penting. Dalam sistem tersebut arti politik digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Dalam masyarakat modern, partai-partai politik seringkali melakukan “agregasi kepentingan”. Partai-partai tersebut berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dalam dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan.

g. Warganegara Individu (Civil Society)

Dalam pembahasan mengenai pembuatan kebijakan, warganegara individu sering diabaikan dalam hubungannya dengan legislatif., kelompok kepentingan serta pemeran serta lainnya yang lebih menonjol. Walaupun tugas pembentukan kebijakan pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik, namun dalam beberapa hal para individu warganegara individu ini masih dapat mengambil

peraan secara aktif dalam pengambilan keputusan. Peran serta warganegara dalam sistem politik, walaupun sistem politik tersebut merupakan sistem politik demokrasi, sering dianggap mempunyai peran serta yang rendah.

C. Pengambilan Keputusan

1. Konsep Pengambilan Keputusan

Menurut Etzioni dalam Parsons (2011:247), pembuatan keputusan (*decision making*) berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi, akan tetapi kedua hal tersebut saling terkait satu sama lain. Keputusan mempengaruhi implementasi dan implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan keputusan yang pada gilirannya, akan mempengaruhi implementasi berikutnya. Pembuatan keputusan, karena itu, bukanlah proses pasif. Keputusan adalah sebuah proses dan keputusan awal sering kali hanya merupakan sinyal penunjuk arah dorongan awal, yang nantinya akan mengalami revisi dan diberi spesifikasi. Menurut Parson (2011 : 247-248) jika kita mendefinisikan pembuatan keputusan sebagai suatu proses penentuan pilihan, maka gagasan tentang keputusan akan menyangkut serangkaian poin dalam ruang dan waktu ketika pembuat kebijakan mengalokasikan nilai-nilai (*values*). Pembuatan keputusan dalam pengertian ini ada diseluruh siklus kebijakan, misalnya: keputusan mengenai apa yang bias digolongkan sebagai "*problem*", informasi apa yang harus dipilih, pemilihan startegi untuk mempengaruhi kebijakan, pemilihan opsi-opsi kebijakan yang harus dipertimbangkan, pemilihan cara menyeleksi opsi, dan pemilihan cara-cara mengevaluasi kebijakan-kebijakan. Pada masing-masing poin tersebut terdapat proses pembuatan keputusan.

Beberapa keputusan melibatkan alokasi nilai dan distribusi sumber daya melalui perumusan kebijakan, atau melalui pelaksanaan program. Karenanya pembuatan keputusan terjadi di arena dan level yang berbeda-beda. Pada satu level ada keputusan oleh aktor kebijakan tinggi (*high policy actor*) untuk membuat kebijakan kesehatan nasional atau untuk memutuskan kebijakan dalam bidang ekonomi. Pada level lainnya ada keputusan dari aktor lain yang terlibat dalam kebijakan level daerah . Beberapa keputusan lebih signifikan ketimbang keputusan lainnya, dan beberapa keputusan lain kurang signifikan dibandingkan keputusan lainnya. Seperti ditunjukkan dalam argumen “jaringan” Pemerintahan modern harus dilihat sebagai aktivitas penyusunan kebijakan yang kompleks dan berlapis-lapis, dimana penyusunan ini dilakukan dibanyak titik yang berbeda-beda. Jadi Dalam rangka pengambilan keputusan dari sebuah kebijakan terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi pembuatan keputusan.

2. Pendekatan dan Model dalam Pengambilan Keputusan

Menurut Parsons (2011: 250-382), terdapat beberapa pendekatan yang menjadi faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan, antara lain:

a. Pendekatan Kekuasaan

Pendekatan kekuasaan (*power*) memandang pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan: kelas, orang kaya, tatanan birokratis, dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan professional atau ahli pengetahuan teknis. Enam macam pendekatan kekuasaan dalam pembuatan keputusan:

1. Elitisme: berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan.

Model proses kebijakan elitis berpendapat bahwa kekuasaan terkonsentrasi ditangan sebagian orang atau kelompok. Menurut model ini pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi keuntungan elit-elit tertentu. Sebagai sebuah model pembuatan keputusan, tujuan elitisme didasarkan pada analisis terhadap cara dunia riil berjalan. Dikatakan bahwa dalam dunia riil ada pihak-pihak yang berada diatas yang memegang kekuasaan dan ada massa yang tidak memegang kekuasaan. Model ini berasal dari ilmu sosial modern, yakni berakar pada pendapat seorang ahli yaitu Karl Marx, yang berpendapat bahwa elitisme adalah sesuatu yang tak bisa dihindari; masyarakat tanpa kelas adalah mitos, dan demokrasi tak lebih adalah sekedar pura-pura. Demokrasi juga dapat dilihat sebagai sebetuk politik, dimana elit-elit politik bersaing untuk mendapatkan suara dari rakyat guna mengamankan legitimasi kekuasaan.

2. Pluralisme: berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan.

Dalam mengkaji kebijakan publik, kaum pluralis cenderung mengasumsikan kebijakan publik pada dasarnya adalah hasil dari persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan sistem politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan dan opini publik. Di wilayah pluralis, partisipasi dalam permainan politik terbuka untuk semua orang, akan tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak pihak yang beranggapan tidak selalu benar bahwa orang dengan kebutuhan yang banyak akan paling aktif berpartisipasi dalam pentas

politik. Barang siapa yang menentukan permainan apa yang akan berlaku maka ia berhak menentukan siapa yang ikut dalam permainan politik itu sendiri.

3. Marxisme: berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi.

Gagasan bahwa problem dan agenda adalah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bisa dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang bisa kita sebut teori mendalam. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan problem dan menetapkan agenda adalah sesuatu yang terjadi di tingkat yang lebih dalam ketimbang yang kita lihat dipermukaan atau di level keputusan.

4. Korporatisme: berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisir.

Korporatisme adalah istilah yang berasal dari abad pertengahan dan dalam gerakan fasis pada periode antar perang dunia. Istilah ini mengandung teori tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan Negara sebagai mode untuk mengatasi konflik kepentingan. Akan tetapi sebagai kerangka analitis yang dikenali sebagai neo-korporatisme telah ternoda, lebih banyak ketimbang konsep lainnya. Istilah ini menjadi teori populer pada 1970-an dan 1980-an sebagai explanatory, dan mungkin yang lebih signifikan sebagai alat yang dipakai para politisi dan kelompok lainnya.

5. Profesionalisme: berfokus pada kekuasaan kalangan profesional.

Perhatian utama dalam analisis kebijakan kontemporer adalah sejauh mana elit profesional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan keputusan dan dalam implementasi kebijakan publik di dalam demokrasi liberal. Aliran liberal, khususnya, mengkritik cara dimana pertumbuhan besar pemerintah membuat pembuatan keputusan dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada pengambilan keuntungan dan kepentingan mereka sendiri ketimbang kepentingan publik yang mereka layani.

6. Teknokrasi: berfokus pada kekuasaan pakar teknis.

Model pembuatan keputusan ini menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model ini adalah ide-ide yang banyak dieksplorasi dalam fiksi sains, dan merupakan tema esensial dari para filsuf. Model ini menopang teori manajemen. Sebagai gerakan sosial, teknokrasi muncul di AS sebelum perang dunia pertama. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye mendukung agar masyarakat diatur secara rasional.

b. Pendekatan Rasionalitas

Pendekatan rasional untuk pembuatan keputusan memiliki dua konteks atau sumber yaitu :

1. Ide rasionalitas ekonomi seperti yang dikembangkan dalam teori ekonomi
2. Ide rasionalitas birokratis seperti dirumuskan oleh teori sosiologis tentang organisasi dan masyarakat itu sendiri.

Ide rasionalitas adalah ide sentral dalam teori dan praktik pembuatan keputusan di era pascaperang. Model pembuatan keputusan yang berfokus pada rasionalitas mengatakan bahwa ,apabila kita ingin memahami dunia keputusan yang riil , kita harus mempertimbangkan sejauh mana keputusan itu adalah hasil dari proses yang rasional.

c. Pendekatan Pilihan Publik

Para ahli teori kekuasaan birokrasi dalam proses pembuatan keputusan mengatakan bahwa salah satu karakteristik utama dari negara modern adalah cara dimana kekuasaan birokratis, atau teknokratik, semakin bertambah dengan melayani kepentingan “dirinya sendiri” daripada melayani kepentingan publik. Fokus pada birokrasi sangat penting untuk menganut aliran pilihan publik (*public choice*), yang ide-idenya sangat berpengaruh dalam penentuan agenda politik pada akhir 1970-an. Asal-usul pendekatan ini bisa ditemui dalam karya Gordon Tullock dan Anthony Dawson. Perhatian mereka adalah pada alasan dan motivasi dari agen-agen administrative dan departemen pemerintahan. Sebagai aliran teori, pengaruh mereka terhadap agenda politik, terutama di Inggris dan AS, tidak bisa diremehkan. Alasan dibalik pengaruh ini adalah fakta bahwa argument pilihan publik tentang ketidakefisienan dan pembengkakan birokratis telah didukung oleh think tank partai-partai politik. Karya Gordon Tullock umumnya dianggap sebagai kontribusi paling awal untuk pendekatan pilihan publik.

d. Pendekatan Institusional

Pendekatan kebijakan sebagian besar berkembang dari kekecewaan terhadap pendekatan yang murni pada politik, yakni dari segi eksekutif, legislatif, dan konstitusi. Kotak hitam David Easton memberikan prospek analisis yang melihat pada politik dan kebijakan dengan cara yang mengabaikan institusi dan konstitusi dan lebih menitikberatkan pada proses kebijakan secara keseluruhan. Akan tetapi, belakangan muncul kesadaran akan arti penting penempatan kebijakan publik dalam konteks institusi. Terdapat tiga kerangka analisis institusional: a) Institusionalisme sosiologis; b) Institusionalisme ekonomi; c) Institusionalisme politik

Kerangka pertama adalah sezaman dengan struktural fungsional David Easton. Perhatiannya melampaui struktur formal dari institusi-institusi dan mengkaji apa yang institusi lakukan atau apa fungsinya, dan bagaimana mereka menjalankan fungsi itu dalam realitas, yang berbeda dengan gagasan tipe rasional. Sebagai sebuah pendekatan, kerangka ini orientasinya empiris dan penyampaian gagasannya melalui studi kasus yang mudah difahami, bukan dengan model teoritis yang biasa dipakai dalam teori ekonomi. Institusionalisme sosiologis lebih memilih pendekatan historis untuk studi kasus, dan berbeda dengan institusionalisme ekonomi yang lebih focus pada institusi perusahaan. Di lain pihak, institusi ekonomi berkembang dari teori-teori perusahaan yang aplikasinya utamanya dalam hal analisis ekonomi. Ada beberapa upaya untuk mengaplikasikan teori-teori tersebut untuk pembaruan institusi politik maupun kebijakan publik. Pendekatan yang berasal dari arah lain, seperti teori hubungan antara masyarakat dan Negara, dan konsekuensinya definisi institusi mereka berbeda. Jadi, meski mereka

bersama-sama menitikberatkan pada soal institusi, namun mereka berbeda dalam hal lain, seperti apa makna dari konsep institusi itu sesungguhnya. Masing-masing memberikan pandangan yang berbeda tentang bagaimana institusi membentuk cara pengambilan keputusan, dan khususnya dalam institusionalisme ekonomi, tentang bagaimana institusi itu disusun agar bisa berfungsi secara efisien.

e. Pendekatan Informasional/Psikologis

Pendekatan informasional/psikologis yaitu pendekatan mengenai bagaimana ide, model, metafora yang dikemukakan dalam disiplin-disiplin ini dapat membantu menganalisis pembuatan keputusan di dalam dan untuk proses kebijakan. Psikologi banyak memberi kontribusi dalam dan untuk proses kebijakan. Terdapat dua pendekatan utama untuk pembuatan keputusan yang berasal dari teori psikologi dan informasi yaitu : a) pendekatan pembuatan keputusan yang memfokuskan pada faktor-faktor seperti emosi manusia, personalitas, motivasi, perilaku kelompok dan hubungan interpersonal; b) pendekatan yang berhubungan dengan isu-isu seperti bagaimana manusia mengenali problem, bagaimana mereka menggunakan informasi, bagaimana mereka membuat pilihan atas berbagai opsi, bagaimana mereka memahami realitas atau masalah, bagaimana informasi diproses, dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.

3. Rasionalitas dalam Pengambilan Keputusan dan model pembuatan keputusan.

a. Rasionalitas dalam pengambilan keputusan.

Menurut Robbin (2003:175), pengambilan keputusan yang optimal adalah rasional. Artinya, dia membuat pilihan memaksimalkan nilai yang konsisten dalam batas tertentu, dan pengambilan keputusan rasional adalah model pengambilan keputusan yang menggambarkan para individu hendaknya berperilaku memaksimalkan hasil pengambil keputusan rasional membutuhkan kreativitas, yakni, kemampuan untuk memproduksi gagasan yang bermanfaat yang berbeda dari sebelumnya tetapi memadai bagi masalah atau peluang yang disajikan, kreatifitas penting bagi pengambilan keputusan karena memungkinkan pengambil keputusan untuk sepenuhnya menghargai dan memahami masalah termasuk memahami masalah yang tidak tak dilihat oleh orang lain. akan tetapi nilai yang paling jelas dari kreatifitas adalah dalam membantu pengambil keputusan mengidentifikasi semua alternatif yang dapat dilihat.

Menurut Robbin, (1990:121) terdapat dua argumentasi mendasar terhadap pengambilan keputusan yang rasional dalam organisasi. Pertama, para pengambil keputusan individual tidak mampu untuk seratus-persen rasional. Hal ini didasarkan bahwa pengambil keputusan adalah manusia yang selalu memiliki kelemahan. Manusia tidak selalu memiliki tujuan yang diatur dengan konsisten, manusia tidak selalu mengejar tujuan secara sistematis, informasi yang dibuat kadang tidak lengkap, kemudian manusia jarang sekali melakukan suatu penelitian yang mendalam untuk mencari alternatif. Pengambilan keputusan oleh pengambil keputusan yang hakikatnya manusia tidak sepenuhnya rasional karena

hanya mengakui sejumlah kriteria terbatas mengenai pengambilan keputusan, proses dipengaruhi oleh kepentingan pribadi, bukan merupakan tindakan yang inkremental. Kedua, organisasi tidak dapat rasional walau pengambil keputusan dapat rasional. Organisasi tidak dapat rasional karena pendekatan nilai bersaing (*competing values*), organisasi memiliki tujuan majemuk sehingga hampir rasionalitas tidak dapat diterapkan dan organisasi tidak memiliki tujuan tunggal atau hierarki dari tujuan yang majemuk yang dapat disetujui oleh semua orang.

Menurut Robbins (2003:180) bila para pengambil keputusan berhadapan dengan suatu masalah sederhana yang memiliki beberapa jalur tindakan alternatif, dan bila biaya mencari dan mengevaluasi alternatif itu rendah, model rasional memberikan satu deskripsi yang cukup cermat tentang pengambilan keputusan. Pada kenyataan, kebanyakan keputusan tidak mengikuti model rasional. Umumnya, para pengambil keputusan membatasi penggunaan kreatifitas mereka, pilihan cenderung dibatasi di sekitar symptom masalah dan disekitar alternatif terbaru. Karena kemampuan dari pikran manusia untuk memformulasi dan menyelesaikan masalah yang rumit itu terlalu kecil untuk memenuhi tuntutan rasionalitas penuh, para individu beroperasi dalam keterbatasan rasionalitas. Mereka merancang bangun model yang disederhanakan dari masalah tanpa menangkap kerumitan, dan selanjutnya para individu dapat berperilaku rasional dalam batas model yang sederhana yang selanjutnya disebut rasionalitas terbatas. Ilmu sosial di dominasi oleh model pembuatan keputusan dimana, menurut para ekonom manusia memiliki preferensi yang darinya *homo economicus* dapat memilih diantara alternatif-alternatif; dia punya pengetahuan yang sempurna, kapasitasnya untuk mendapatkan dan memproses pengetahuan tidak ada batasnya;

dan dari sana dia dapat memilih alternatif yang terbaik. Manusia ekonomi dikendalikan oleh nalar (*reason*) dan kalkulasi rasional.

Sisi yang lain Freud, Laswell, Pareto menggambarkan perilaku manusia sebagai kegiatan yang digerakan oleh hasrat, insting, serta kecemasan bawah sadar. Simon beranggapan bahwa pengambilan keputusan merupakan proses dimana manusia berada di tengah-tengah titik ekstrem tersebut. Menurut Simon dalam Parsons (2011:278), analisis seharusnya ditujukan untuk “mengakomodasi baik itu akal maupun perasaan”. Konsep ini akhirnya disebut sebagai *bounded rationality* yang berarti manusia tidak dapat rasional seperti pengertian para ekonom akan tetapi manusia memiliki niat baik dalam melakukannya atau dengan kata lain dalam koridor rasional yang terbatas.

Menurut Simon dalam Parsons (2011:280), mustahil bagi perilaku individu tunggal yang terisolasi untuk mencapai tingkatan rasionalitas yang tinggi. Jumlah alternatif yang harus dieksplorasi olehnya sangat banyak, informasi yang perlu di evaluasi sangat beragam sehingga bahkan sekedar mendekati rasionalitas objektif saja sangatlah sulit. Individu memilih tempat dilingkungan “yang telah tersedia” sebagai premis yang diterima oleh subjek sebagai basis pilihannya; dan perilaku akan adaptif hanya didalam batas-batas “yang telah tersedia” itu. Menurutnya rasionalitas manusia terbatas lantaran:

- Sifat pengetahuan yang tidak lengkap dan terfragmentasi;
- Konsekuensi yang tidak bisa diketahui, sehingga si pembuat keputusan mengandalkan pada kapasitas untuk melakukan penilaian,

- Keterbatasan perhatian: problem harus ditangani dalam waktu serial, satu per satu, karena pembuat keputusan tidak bisa memikirkan terlalu banyak isu pada saat yang sama, perhatian berpindah dari satu nilai ke nilai lain,
- Manusia belajar menyesuaikan perilaku mereka agar sejalan dengan tujuan yang diniatkan, kekuatan observasi dan komunikasi membatasi proses pembelajaran ini,
- Batas daya tampung (memori) pikiran manusia: pikiran hanya bisa memikirkan beberapa hal dalam waktu yang bersamaan,
- Manusia adalah makhluk dengan kebiasaan dan rutinitas,
- Rentang perhatian manusia terbatas,
- Lingkungan psikologis manusia terbatas,
- Perilaku dan perhatian awal akan cenderung bertahan dalam arah tertentu selama beberapa periode waktu,
- Pembuatan keputusan juga dibatasi oleh lingkungan organisasional yang menjadi kerangka bagi proses pemilihan.

beberapa ide model yang di kembangkan ahli dalam rasionalitas pembuatan

keputusan :

- Rasional komprehensif

Dalam membuat keputusan manusia ekonomi mendasarkan pilihannya pada berdasarkan semua informasi yang di perlukan dan tersedia, membandingkan informasi tentang opsi yang berbeda, dan memilih opsi yang bisa membuatnya mendapatkan tujuan atau memenuhi kepentingan.

yaitu; klarifikasi nilai atau tujuan berbeda dan biasanya adalah prasyarat untuk analisis empiris, formulasi kebijakan di dekati melalui analisis cara – tujuan, tes kebijakan yang baik adalah apakah kebijakan itu paking tepat untuk tujuan yang diharapkan, analisisnya komprehensif yaitu setiap faktor penting yang relevan dibahas , dan banyak mengandalkan teori.

- Inkrementalis

Analisis inkrementalis menyebutkan bahwa kebijakan yang akan di ciptakan adalah kebijakan atau alternatif yang sedikit berbeda dari kebijakan yang sudah ada. oleh linbolm dalam parsons (2011) opsi-opsi baru tidak jauh berbeda dengan kebijakan yang sekarang atau di masa lalu, banyak yang sudah diketahui oleh administrator dan partisipan lain tentang program yang ada akan dapat di aplikasikan untuk mengevaluasi proposal – proposal baru. Meski ketidakpastian masih penting , namun kesalahannya masih lebih sedikit.

- Model tong sampah

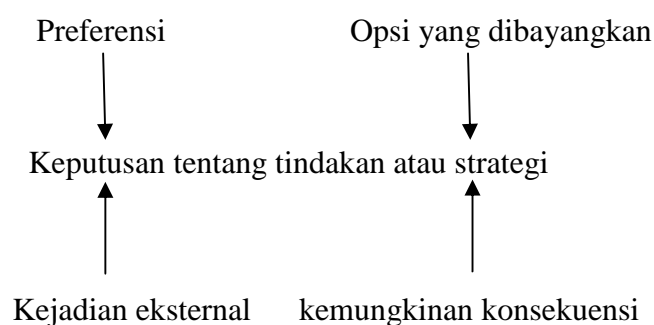
Model tong-sampah (march-olsen) menyebutkan bahwa ada urutan dalam pembuatan keputusan, tetapi bukan dari jenis yang konvensional, dimana berbagai problem dan solusi dimasukkan kedalamnya oleh para partisipan. campuran sampah dalam satu tong itu sebagian akan tergantung pada label yang diletakkan pada tong sampah alternatif; tetapi ia juga tergantung pada sampah apa yang dihasilkan pada saat itu , pada campuran tong yang tersedia, dan kecepatan sampah dikumpulkan dan disingkirkan. selanjutnya di jelaskan menurut Cyert dan March dalam Tresiana (2015) dalam konteks perumusan dan penetapan kebijakan , perilaku aktor tampaknya mengikuti alur (*logika*) *garbage can* atau

tong sampah tidak mengikuti proses siklus tahapan yang semestinya. aktor kebijakan memulai langkah awal sekaligus langkah akhir, yaitu tertuju pada satu opsi sebagai satu-satunya strategi atau kebijakan yang akan diambil dan kemudian langsung ditetapkan. proses – proses selanjutnya merupakan upaya untuk mencarikan penguat dan pembenar atau justifikasi opsi (kebijakan) yang telah ditetapkan sebelumnya. Kebijakan merupakan hasil respon struktur terhadap kepentingannya.

b. Model pembuatan keputusan dan konflik Kaufman.

Kaufman dalam Parson (2011:374-377) tertarik untuk memahami pembuatan keputusan dan konflik dalam pemerintahan lokal , tetapi modelnya bisa diterapkan secara lebih luas karena ia mengkaji konteks “mikro” dari bagaimana individu menentukan pilihan dan keputusan , dan bagaimana , pada level “makro” , agen dan organisasi saling berinteraksi, memilih opsi, dan membuat keputusan. Modelnya dilandasi oleh teori psikologi kognitif dan teori organisasi serta studi konflik. Dia pertama-tama mengemukakan unsur informasional dalam suatu keputusan.

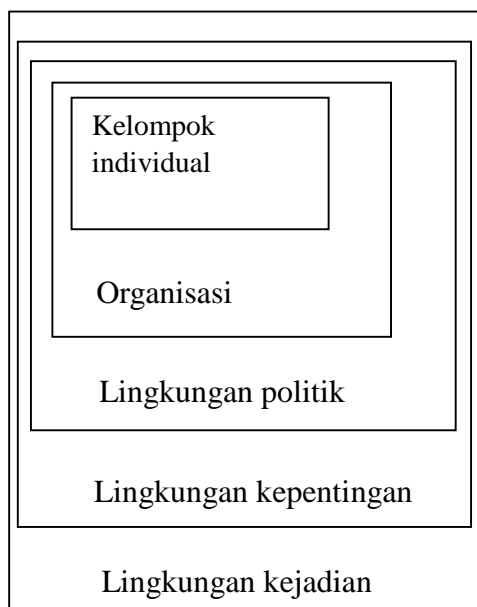
Gambar. 2 Model pembuatan keputusan kaufman.



Sumber: Parsons (2011:375)

Preferensi mencakup faktor-faktor seperti kultur, nilai, tradisi, dan pengetahuan dari pembuat keputusan. Opsi yang dibayangkan meliputi jalannya tindakan, timing, alokasi sumber daya, serta kawan dan lawan dari para pembuat keputusan. Kejadian eksternal adalah faktor-faktor yang membingkai proses pembuatan keputusan: seperti aturan keputusan (kepuasan menurut Simon); keadaan dunia; dan pilihan yang dibuat oleh pemangku kepentingan lain di dalam proses pembuatan keputusan.

Terakhir, pembuat keputusan juga harus melakukan “penilaian atas realitas” dan “penilaian realitas” (Vickers) dan menilai kemungkinan terjadinya peristiwa tertentu, pilihan orang lain dan konsekuensi dari tindakannya dan tindakan orang lain. Akan tetapi, proses pembuatan keputusan punya konteks organisasional dan environmental, lapisan-lapisan yang terstruktur, seperti ditunjukkan dibawah;



Gambar. 3 Konteks Organisasi dan lingkungan dalam pembuatan keputusan.

Sumber: Parsons (2011:375)

Pertimbangan individual dan pemecahan problem kelompok, formasi koalisi, dan persuasi dikaji dalam lingkungan organisasional dan lingkungan antar-organisasional dan dari persuasi, penentuan dan negosiasi, dan sebagainya. Kemudian, tentu saja, organisasi eksis di dalam relasi dengan institusi politik, aktor, dan proses dimana persuasi, negosiasi dan lobi-lobi dilakukan secara aktif. Politisi, manajer, dan administrator juga tunduk pada kepentingan lingkungan di mana aktor berusaha memengaruhi melalui persuasi, negosiasi, dan litigasi. Terakhir pembuat keputusan ada di dalam lingkungan peristiwa yang akan memengaruhi kejadian-kejadian dan peramalan dan rencana kontingensi yang harus dibuat oleh pembuat keputusan untuk menghadapi kejadian yang berada diluar kontrol mereka. Kaufman mengemukakan model lingkungan pembuatan keputusan dan unsur informasional dari pembuatan keputusan dalam satu model, yang melibatkan tindakan bersama antar individu, kelompok, organisasi sektor publik dan privat, dan lain-lain (Gambar III). Dia menjelaskan elemen utama pembuatan keputusan sebagai berikut :

Pembuat keputusan membawa preferensi, pengetahuan, keahlian, dan kekuasaannya yang berasal dari pandangannya, keahlian khususnya, atau akses ke sumber daya. Dia membentuk persepsi tentang isu-isu yang akan ditangani, opsi-opsi yang tersedia, konsekuensi pilihan, kemungkinan munculnya peristiwa tertentu, dan aturan keputusan yang berlaku. Pembuat keputusan mungkin mengidentifikasi beberapa hasil yang diharapkan (status quo baru yang "ideal") yang masih harus dinegosiasikan dengan lingkungan tempat implementasinya ... lingkungan keputusan mereka atau memengaruhi dengan cara mengontrol sumber daya atau kepentingan-kepentingan orang yang dapat dipengaruhi oleh keputusan (stakeholder).

Kekuatan model kaufman adalah model itu memungkinkan untuk kita menggunakan berbagai macam teori untuk menganalisis pembuatan keputusan

yang berlangsung di dalam kondisi konflik antar-stakeholder, informasi, persepsi, dan lingkungan yang berbeda-beda. Jadi, model ini berguna untuk menjembatani teori kognisi dengan perilaku organisasional dan antara teori pembuatan keputusan dan implementasi.

D. Upah

1. Pengertian Upah

Pengertian upah berdasarkan Pasal 1 ayat 30 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, adalah sebagai berikut :

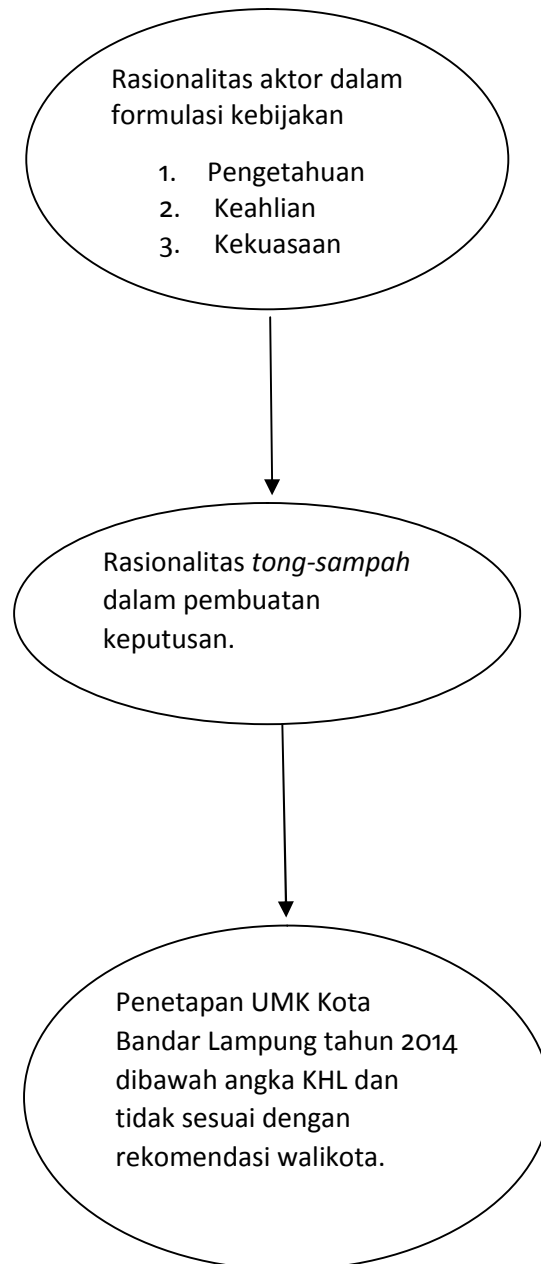
“Upah adalah hak pekerja atau buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja atau buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja atau buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan atau jasa yang telah atau akan dilakukan”

Sedangkan menurut Simanjuntak dalam Agustini (2009:12), upah adalah imbalan yang diterima pekerja atau jasa yang diberikannya dalam proses memproduksi barang atau jasa di perusahaan. Dan menurut Hakim (2006:13) Upah merupakan hak pekerja atau buruh dan bukan pemberian sebagai hadiah dari pengusaha, karena pekerja atau buruh telah dan akan bekerja untuk pengusaha sesuai yang telah diperjanjikan. Apabila ternyata pekerja atau buruh tidak bekerja sesuai yang telah diperjanjikan, pekerja atau buruh yang bersangkutan tidak berhak atas upah dari pengusaha. Jadi upah melibatkan 2 pihak yang secara langsung berkaitan yaitu pengusaha dan pekerja yang sama-sama memiliki hak dan kewajiban masing – masing.

2. Upah Minimum Kota

Secara umum menurut Hakim (2006:17) upah minimum adalah upaya mewujudkan penghasilan yang layak bagi pekerja atau buruh dengan mempertimbangkan peningkatan kesejahteraan pekerja atau buruh tanpa mengabaikan peningkatan produktivitas dan kemajuan perusahaan serta perkembangan perekonomian pada umumnya. Sesuai dengan Permenakertrans Kep-226/Men/2000 tentang perubahan Pasal 1,3,8,11,20,21 Permenaker Per-01/Men/1999 tentang upah minimum, upah minimum adalah upah bulanan terendah, terdiri dari upah minimum pokok dan tunjangan tetap. Upah minimum berdasarkan wilayah meliputi : pertama , Upah Minimum Provinsi (UMP) adalah upah minimum yang berlaku untuk seluruh kabupaten/ kota di suatu provinsi; kedua, Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) adalah upah minimum yang berlaku di daerah Kabupaten atau Kota; ketiga, Upah Minimum Sektoral Provinsi (UMSP) adalah upah minimum yang berlaku secara sektoral diseluruh kabupaten/kota diseluruh wilayah provinsi ; keempat Upah Minimum sektoral Kabupaten/Kota.

Upah Minimum dimaksudkan sebagai upaya dalam menjaga stabilitas perekonomian suatu daerah satu sisi untuk menjaga investor agar tetap berada diwilayahnya, dan di sisi lain untuk melindungi atau sebagai upaya perlindungan terhadap peekerja yang lemah dalam bidang pendidikan dan pengalaman kerjanya, agar tidak terjadi kesewenangan atau ketidak adilan dalam memberikan upah.

E. KERANGKA PIKIR

III. METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Tipe yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Tipe penelitian deskriptif Menurut Basrowi dan Suwandi (2008:20) merupakan penelitian yang berupaya menggambarkan suatu fenomena atau kejadian dengan apa adanya. Hal tersebut didasarkan karena penelitian ini menghasilkan data-data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati, adapun tujuannya adalah untuk menggambarkan secara tepat mengenai suatu keadaan, sifat-sifat individu atau gejala kelompok yang memiliki tugas, peran dan fungsi dalam proses penetapan besaran Upah Minimum Kota Bandar Lampung Tahun 2014.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Creswell dalam (Tresiana, 2013:14) adalah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran yang holistik/lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun berdasarkan sebuah latar belakang alamiah (natural setting). Selain itu, menurut

Bodgan dan Taylor dalam (Basrowi dan Suwandi,2008:21) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik. Penelitian ini, ditekankan pada metode deskriptif kualitatif dimana peneliti akan mendeskripsikan dan memberikan pemahaman secara mendalam mengenai rasionalitas penetapan kebijakan Upah Minimum Kota (UMK) Bandar Lampung tahun 2014.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif sekaligus membatasi penelitian guna memilih mana data yang relevan dan mana data yang tidak relevan. Pembatasan dalam penelitian kualitatif bertumpu pada sesuatu yang disebut fokus (Moleong, 2011:93). Fokus dalam penelitian ini adalah untuk melihat rasionalitas dalam penetapan kebijakan UMK Kota Bandar Lampung 2014, yang akan dilihat melalui Preferensi Aktor, yaitu;

1. Pengetahuan aktor, yang bersumber dari informasi apa saja yang di ketahui dan digunakan untuk merumuskan dan membuat pertimbangan besaran Upah Minimum Kota Bandar Lampung Tahun 2014.
2. Keahlian aktor, mengelola segala informasi dan data sebagai dasar pertimbangan dalam perumusan dan penetapan besaran Upah Minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014.

3. Kekuasaan aktor yaitu wewenang dan akses para pembuat keputusan dalam mempengaruhi perumusan dan penetapan besaran Upah Minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014.

C. Sumber Data

Menurut Lofland dalam (Basrowi dan Suwandi, 2008:169) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Data adalah bahan keterangan dalam suatu objek penelitian yang diperoleh. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung peneliti dari lapangan. Dalam penelitian ini data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan cara tatap muka antara peneliti dan informan. Untuk mendapatkan data primer, peneliti melakukan wawancara dengan informan yang telah ditentukan secara sengaja artinya informan dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa informan mengetahui secara baik tentang perumusan kebijakan penetapan upah minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014.

2. Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperlukan dalam penelitian untuk melengkapi informasi yang diperoleh dimana data sekunder merupakan data pendukung dari data

yang ada sebelumnya. Data sekunder dapat berupa naskah, dokumen resmi. Sumber data sekunder dalam penelitian ini segala jenis dokumen ataupun arsip-arsip yang berkaitan dengan perumusan kebijakan penetapan upah minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014.

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan yang dilakukan dengan wawancara mendalam langsung dengan informan. Wawancara langsung merupakan suatu cara mengumpulkan data atau informasi dengan langsung bertatap dengan cara langsung bertatap muka dengan informan dengan maksud mendapatkan gambaran lengkap tentang topik yang diteliti. Melalui metode wawancara mendalam, peneliti dapat menghasilkan data yang lebih terperinci dan gambaran yang jelas mengenai proses perumusan kebijakan penetapan upah minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014.

2. Dokumentasi

Teknik dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari sumber-sumber data sekunder yang berhubungan dengan masalah penelitian yang ada di lokasi penelitian. Dokumen ini berupa data-data penting yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Dokumentasi dalam penelitian ini adalah laporan-laporan tentang penetapan kebijakan upah minimum kota, surat-surat penetapan dll. Adapun dokumen yang dilihat oleh peneliti adalah :

- a. Dokumen pertimbangan penetapan upah minimum kota Bandar Lampung tahun 2014
- b. SK Gubernur nomor: G/894/III.05/HK/2013 tentang penetapan upah minimum kabupaten/kota di Provinsi Lampung.
- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

E. Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini adalah orang yang memberi informasi terkait topik penelitian. Informan ini diambil dengan cara tertentu dari berbagai pihak yang karena kemampuannya dianggap dapat menjelaskan masalah yang dijadikan topik penelitian. Teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*. Artinya teknik penentuan informan didasarkan pada apa yang menjadi tujuan dan kemanfaatannya. Dalam penelitian ini, informan yang akan diambil adalah pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan upah minimum Kota Bandar Lampung yakni:

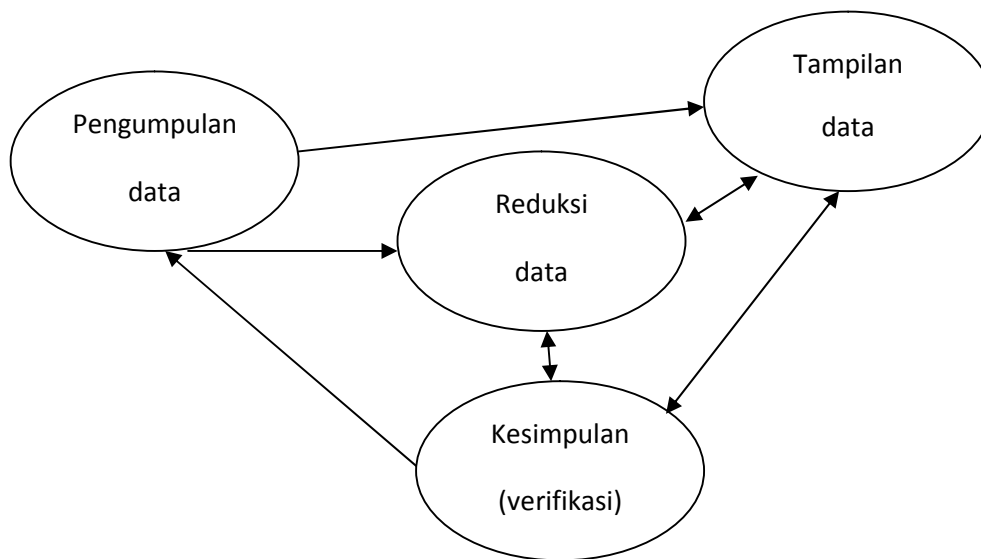
Tabel 2. Informan Penelitian

No.	Nama	Unsur
1.	Dermawan Setyabudi, Smhk	Pemerintah
2.	Drs. Pamuji Ar, MM	Pemerintah
3.	Agus Wiyono, S.H	Apindo
4.	Drs. Kartono, Ds	Pakar
5.	Dr. Ida Budiarti, S.E., MM	Unila
6.	Yulistina Nirmala, S.Ag	SBL
7.	Samsu Rijal, S.E	Pemerintah
8.	Wildan M Akrobi, S.Sos	Pemerintah
9.	Iskandar Rs	SPSI
10.	Mulyani, A.Md	SBSI
11.	Deni Suryawan	SBSI 1992

Sumber: Diolah peneliti tahun 2015

F. Teknik Analisis Data

Data-data yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah data-data yang berhubungan dengan perumusan kebijakan penetapan upah minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014. Setelah data tersebut terkumpul, maka selanjutnya dilakukan tahap analisis. Menurut Miles dan Huberman dalam (Tresiana,2013:119) analisis dalam penelitian kualitatif merupakan suatu proses kegiatan yang berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan dan interaktif.



Gambar.4 Model analisis data menurut Miles dan Huberman

Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan meliputi:

1. Tahap pengumpulan data

Pengumpulan data merupakan semua kegiatan yang dilakukan untuk mengumpulkan data/informasi. Dalam penelitian ini peneliti mengumpulkan berbagai data dari berbagai sumber terkait topik yang akan diteliti.

2. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, permilahan, focusing, penyederhanaan, abstraksi dan transformasi data mentah yang ada dalam semua bentuk catatan dan dokumen lapangan. Pada penelitian kali ini peneliti melakukan pereduksian data seperti ketika penulis melakukan interview dengan informan. Banyak informasi yang diperoleh yang tidak berkaitan dengan masalah yang dibahas, oleh karena itu data yang diperoleh di lapangan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.

3. Penyajian data

Penyajian data merupakan kegiatan penyajian terhadap data/informasi dalam bentuk yang terorganisir dengan baik sehingga kegiatan pembuatan kesimpulan dalam bentuk narasi atas kategori dan pola tertentu menurut pandangan informan dapat dilakukan. Dalam penelitian ini, penyajian data yang akan dilakukan adalah dalam bentuk uraian teks naratif, tabel, dan gambar.

4. Penarikan kesimpulan

Yaitu tahap pembuatan kesimpulan dalam bentuk narasi atas kategori dan pola tertentu menurut pandangan informan. Menarik kesimpulan/verifikasi dalam penelitian ini yaitu kegiatan peninjauan ulang pada catatan-catatan lapangan atau dengan kata lain menguji kebenaran-kebenaran data-data yang ada. Hasil dari wawancara peneliti dari informan kemudian ditarik kesimpulan sesuai dengan masalah dan tujuan peneliti.

G. Teknik Keabsahan data

Untuk memeriksa keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan data didasarkan atas sejumlah kriteria tertentu. Menurut Moleong (2011:326), ada empat kriteria yang digunakan yaitu deraja kepercayaan (*Credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*) serta kepastian (*confirmability*).

1. Derajat Kepercayaan (*Credibility*)

Penerapan derajat kepercayaan pada dasarnya menggantikan konsep validitas internal dan nonkualitatif. Fungsi dari derajat kepercayaan adalah *pertama*, penemuannya dapat dicapai; *kedua* mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Kriteria derajat kepercayaan diperkisa dengan teknik pemeriksaan, yaitu:

a. Triangulasi

Triangulasi berupaya untuk mengecek kebenaran data dan membandingkan dengan data yang diperoleh dengan sumber lain, pada berbagai fase penelitian lapangan, pada waktu yang berlainan dan dengan metode yang berlainan. Adapun triangulasi yang dilakukan dengan tiga macam teknik yang memanfaatkan penggunaan sumber data, metode, dan teori. Untuk itu maka peneliti dapat melakukan dengan jelas: (1) mengajukan berbagai variasi pertanyaan; (2) mengeceknya dengan berbagai sumber data; (3) memanfaatkan berbagai metode lain agar pengecekan kepercayaan data dapat dilakukan. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengecekan data melalui beberapa sumber lain dengan melakukan wawancara ke beberapa informan yang menjadi aktor ,yaitu anggota Dewan Pengupahan Kota Bandar Lampung tahun 2014 yang bertugas dalam perumusan dan penetapan kebijakan. Data dari beberapa sumber tersebut dikategorisasikan mana pandangan yang sama dan yang berbeda.

Tabel 3. Contoh Triangulasi dalam Topik pengetahuan.

No.	Informan	Wawancara	Dokumentasi
1	Agus Wiyono	Kita melakukan survei secara bersama pada suatu tempat, walaupun harganya berbeda, itu disebabkan karena harga beli dengan harga tawar berbeda. Itu bukan suatu manipulasi, sehingga di dalam survei manipulasi data tidak terjadi.	Dokumen pertimbangan penetapan upah minimum kota Bandar Lampung tahun 2014.

2	Iskandar RS	kami bersama tim telah melakukan survey pasar dan melaksanakan pengkajian dan pembahasan, selanjutnya memperoleh Hasil UMK yang telah disepakati, kemudian oleh kami ditanda tangani oleh seluruh anggota Depeko. Kemudian hasil tersebut direkomendasikan kepada walikota dan dilanjutkan kepada gubernur untuk ditetapkan menjadi UMK Bandar Lampung	Dokumen pertimbangan penetapan upah minimum kota Bandar Lampung tahun 2014.
---	-------------	--	---

Sumber : Diolah peneliti tahun 2015

b. Kecukupan referensial

Yaitu mengumpulkan berbagai bahan-bahan, catatan, catatan, atau rekaman-rekaman yang digunakan sebagai referensi dan patokan untuk menguji sewaktu diadakan analisis dan penafsiran data. Kecukupan referensial dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan semua data yang berhubungan dengan penelitian ini dengan menggunakan alat pendukung seperti kamera dan alat perekam.

2. Keteralihan (*Transferability*)

Pemeriksaan keteralihan data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik “uraian”, yaitu dengan melaporkan hasil penelitian seteliti dan secermat mungkin yang menggambarkan konteks tempat penelitian diselenggarakan. Dengan demikian,

pembaca menjadi jelas atas hasil penelitian tersebut, sehingga dapat memutuskan dan dapat atau tidaknya mengaplikasikan hasil penelitian ini di tempat lain.

3. Kebergantungan (*Dependability*)

Dalam penelitian kualitatif, uji kebergantungan dilakukan dengan melakukan pemeriksaan terhadap keseluruhan proses penelitian. Untuk mengetahui, mengecek, serta memastikan hasil penelitian ini benar atau salah, peneliti mendiskusikan dengan dosen pembimbing secara setahap demi setahap. Hasil yang dikonsultasikan antara lain proses penelitian, taraf kebenaran serta penafsirannya.

4. Kepastian (*Confirmability*)

Menguji kepastian berarti menguji hasil penelitian yang dikaitkan dengan proses yang ada dalam penelitian sehingga jangan sampai prosesnya tidak ada tetapi hasilnya ada karena dalam penelitian kualitatif proses penelitian lebih penting. Derajat ini dapat dicapai melalui audit atau pemeriksaan yang cermat terhadap seluruh komponen dan proses penelitian serta hasil penelitian. Pemeriksaan yang dilakukan oleh pembimbing menyangkut kepastian asal-usul data, logika penarikan kesimpulan dari data dan penilaian derajat ketelitian serta telaah terhadap kegiatan peneliti tentang keabsahan data.

IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Profil Kota Bandar Lampung

Kotamadya Bandar Lampung merupakan Ibu Kota Provinsi Lampung dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 1964 Juncto No.14 Tahun 1964. Kota Bandar Lampung menjadi pintu gerbang utama Pulau Sumatera, memiliki andil penting dalam jalur transportasi darat dan aktivitas pendistribusian logistik dari Jawa Menuju Sumatera maupun sebaliknya karena memiliki lokasi yang berdekatan dengan Dki Jakarta yang menjadi pusat perekonomian negara. Kota Bandar Lampung memiliki luas wilayah daratan 169,21 Km² yang terbagi ke dalam 20 Kecamatan Dan 126 Kelurahan dengan populasi penduduk 1.446.160 Jiwa (Berdasarkan Data Tahun 2012), kepadatan penduduk Sekitar 8.546 Jiwa/Km². Sebagai Ibu Kota Provinsi Lampung, Kota Bandar Lampung merupakan pusat jasa, perdagangan,perekonomian dan semua kegiatan yang secara ekonomis menguntungkan bagi perkembangan daerah.

Secara geografis wilayah Kota Bandar Lampung Terletak Pada 5⁰20' Sampai Dengan 5⁰30' Lintang Selatan Dan 105⁰28' Sampai Dengan 105⁰37' Bujur Timur. Dengan Luas Wilayah 197,22 Km² Dengan Batas Wilayah Sebagai Berikut :

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan.
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Padang Cermin Kabupaten Pesawaran dan Kecamatan Ketibung serta Teluk Lampung.
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Gedong Tataan dan Padang Cermin Kabupaten Pesawaran.
4. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan.

Pertumbuhan jumlah penduduk di Kota Bandar Lampung yang setiap tahunnya mengalami peningkatan akan berakibat pada peningkatan jumlah angkatan kerja. Meningkatnya jumlah angkatan kerja ini tanpa diikuti perluasan dan penciptaan tenaga kerja dalam sektor ekonomi akan berpengaruh pada meningkatnya juga jumlah pengangguran. Meningkatnya jumlah pengangguran ini akan menyebabkan masalah dalam bidang perekonomian dan ketenagakerjaan yang semakin kompleks dan mempengaruhi perkembangan daerah. Maka untuk menangani masalah tersebut pemerintah Kota Bandar Lampung mempunyai Dinas Tenaga Kerja yang selanjutnya menangani masalah dalam bidang ketenagakerjaan di Kota Bandar Lampung.

B. Dewan pengupahan kota Bandar Lampung.

Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 107 Tahun 2004 Tentang Dewan Pengupahan, Dewan Pengupahan adalah lembaga non struktural yang bersifat tripartit. Dewan Pengupahan terdiri dari : *pertama*, Dewan Pengupahan Nasional yang selanjutnya disebut Depenas ; *kedua*, Dewan Pengupahan Provinsi yang selanjutnya disebut Depeprov; *ketiga*, Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota yang kemudian disebut Depekab/Depeko. Dewan Pengupahan seperti : Depenas dibentuk oleh Presiden. Depeprov dibentuk oleh Gubernur, Depekab/Depeko dibentuk oleh Bupati/ Walikota.

1. Dewan Pengupahan Kota (DPK)

a. Depekab/Depeko Bertugas :

Depeko dibentuk untuk memelihara iklim usaha yang lebih kondusif atau menghindari konflik antara pengusaha dan pekerja/buruh oleh karena itu , ditetapkanlah upah minimum agar menghindari konflik, dalam penetapan upah minimum depeko mempunyai tugas :

1. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati dan Walikota dalam rangka : *Pertama*. Pengusulan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) atau Upah Minimum Sektoral Kabupaten/Kota (UMSK) ; *kedua*, penerapan system pengupahan di tingkat Kabupaten/Kota.
2. Menyiapkan bahan perumusan pengembangan system pengupahan nasional.

b. Keanggotaan Depeko

Depeko merupakan lembaga Non-struktural tripartite plus, yang anggotanya terdiri dari beberapa unsur, ketentuan-ketentuan dalam keanggotaan depeko yaitu :

1. Keanggotaan Depekab/Depeko, terdiri dari unsur pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, perguruan tinggi dan pakar.
2. Keanggotaan Depekab/Depeko, terdiri dari unsur pemerintah, organisasi pengusaha, 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 no satu berjumlah gasal.

c. Tata kerja Depeko

Berdasarkan tugas Depeko sebagai pemberi saran dan pertimbangan kepada Walikota atau Bupati tentang nilai Upah minimum maka depeko mempunyai tata kerja yang harus dilakukan sebagai berikut :

1. Pembahasan rumusan dan pertimbangan di Depekab/Depeko dilaksanakan melalui tahapan sebagai berikut:
 - a. Unsur Pemerintah dan/atau unsure Serikat Pekerja/Serikat Buruh, dan unsure Organisasi Pengusaha atau unsur Perguruan Tinggi/Pakar, menyiapkan bahan untuk dibahas dalam rapat Depekab/Depeko.

- b. Hasil pembahasan dituangkan dalam bentuk pokok-pokok Depekab/Depeko, kemudian disampaikan kepada pemerintah dalam bentuk pikiran yang disebut sebagai , saran dan pertimbangan dalam rangka perumusan kebijakan pengupahan.
2. Depekab/Depeko bersidang sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam 3(tiga) bulan.

2 . Dewan Pengupahan Kota (Depeko) Bandar Lampung.

Dewan Pengupahan Kota (Depeko) Bandar Lampung pertama kali dibentuk pada tahun 2003 dalam rangka melindungi hak pekeja dan meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh agar memperoleh upah yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan pengusaha, Depeko Bandar Lampung di bawah naungan Dinas Tenaga Kerja Kota Bandar Lampung. Mekanisme pembentukan Depeko, yaitu terlebih dahulu diagendakan dalam pertemuan/siding lembaga kerjasama tripartit daerah dan hasil pertemuan tersebut direkomendasikan kepada Dinas Tenaga Kerja Kota untuk pembentukan dan pemeliharaan anggota-anggotanya.

Selanjutnya, mengirim pemberitahuan kepada serikat pekerja/serikat buruh. Organisasi pengusaha dan instansi pemerintah yang terkait erat secara teknis dengan masalah UMK untuk mengirim calon-calonnya yang akan duduk di keanggotaan lembaga tersebut. Lalu mengadakan peremuan untuk memilih dan menyusun komposisi keanggotaan lembaga tersebut. Terakhir,menyusun dan membuat *Term Of Refrence* (ketentuan-ketentuan yang harus diambil oleh panitia) tentang Depeko dan membuat surat keputusan pembentukan pengangkatan

anggota lembaga untuk diusulkan kepada gubernur, melalui walikota untuk ditetapkan. Berawal dari pembentukan anggota Depeko Bandar Lampung yang dinyatakan dalam keputusan Walikota Bandar Lampung Nomor 560/285/IV/43/03/2013, maka dibentuklah keanggotaan Depeko Bandar Lampung Tahun 2013-2014.

Tabel. 3 Struktur Keanggotaan Dewan Pengupahan Kota Bandar Lampung.

No.	Nama	Unsur	Jabatan dalam kegiatan
1.	(Alm.) DHOMIRIL HAKIM YHS, SH	Pemerintah	Ketua
2.	DERMAWAN SETYABUDI, SmHk	Pemerintah	Sekretaris
3.	Drs. PAMUJI AR, MM	Pemerintah	Anggota
4.	AGUS WIYONO, SH	Apindo	Anggota
5.	ARIYANTO SUPARNO, SE	Apindo	Anggota
6.	ARIEF SYAIFUDIN ZUHRI, S.Sos	Apindo	Anggota
7.	Drs. RIDWAN HASYIM	Apindo	Anggota
8.	Drs. KARTONO, DS	Pakar	Anggota
9.	DR. IDA BUDIARTI, SE. MM	Unila	Anggota
10.	YULISTINA NIRMALA, S.Ag	SBL	Anggota
11.	HUSNAL YAZID, SH	Pemerintah	Anggota
12.	SAMU RIJAL, SE	Pemerintah	Anggota
13.	WILDAN M AKRABI, S.Sos	Pemerintah	Anggota
14.	ISKANDAR RS	SPSI	Anggota
15.	MULYANI, A.Md	SBSI	Anggota
16.	DENI SURYAWAN, SH	SBSI 1992	Anggota
17.	Drs. HARRY HERMANSYAH, MD	Pemerintah	Anggota

Sumber: Disnaker Kota Bandar Lampung Tahun 2014.

Setelah terbentuknya keanggotaan Depeko, maka Depeko Bandar Lampung tersebut melakukan formulasi kebijakan UMK dengan cara menetapkan nilai usulan UMK Term Of Refrence yang akan diajukan ke Walikota dan , selanjutnya Walikota akan mengajukan ke gubernur untuk disahkan menjadi UMK Bandar Lampung.

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Unsur Dewan Pengupahan Kota dari perwakilan pemerintah baik tingkat kota maupun Provinsi menggunakan rasionalitas kekuasaannya untuk menciptakan kondisi keseimbangan yaitu; memperthankan investasi perusahaan dan mempertahankan tingkat kesejahteraan buruh yang berpengaruh kepada pencapaian angka pendapatan per-kapita di Kota Bandar Lampung.
2. Unsur Dewan Pengupahan Kota dari perwakilan pengusaha menggunakan rasionalitas kekuasaan, karena memiliki posisi tawar yang baik kepada pemerintah dari segi investasi, dalam proses penetapan besaran Upah Minimum Kota Bandar Lampung guna mempertahankan kelangsungan perusahaa pada tingkat produktivitas agar tidak ada yang dikorbakan baik laba perusahaan atau jumlah pekerja.
3. Unsur Dewan Pengupahan Kota dari perwakilan buruh menggunakan rasionalitas pengetahuan dalam memperoleh data kebutuhan hidup yang harus diperjuangkan untuk memenuhi kebutuhan dasar.

4. Unsur Dewan Pengupahan Kota dari perwakilan pakar dan akademisi menggunakan rasionalitas keahliannya dalam mengelola data maupun informasi yang di jadikan dasar dalam pertimbangan penetapan upah,namun dalam prosesnya belum bisa berfungsi maksimal, karena dalam proses dewan Pengupahan kota Bandar Lampung tidak menggunakan informasi dan data yang tersedia secara komprehensif, guna memberi masukan, karena dalam proses penetapannya hanya menggunakan angka kebutuhan hidup layak dan angka inflasi.
5. Secara keseluruhan dalam proses penetapan Besaran upah minimum di Kota Bandar Lampung yang kuasanya diberikan kepada dewan pengupahan, tidak mengikuti alur proses yang seharusnya, terbukti dari Surat rekomendasi yang diterbitkan,bersamaan dengan masih berjalannya proses survei pasar untuk merumuskan angka kebutuhan hidup layak.
6. Dewan Pengupahan Kota yang diberi kuasa untuk membahas usulan upah minimum Kota Bandar Lampung masih belum bisa membina hubungan kemitraan yang baik dalam proses kerjasama antar lembaga berkepentingan , dapat di nilai dari konflik yang terjadi selama sidang dalam proses perumusan kebijakan Upah Minimum Kota Bandar Lampung yang beberapa kali tidak hadir oleh perwakilan kelompok pengusaha.
7. Pada proses penetapan Upah Minimum Kota Bandar Lampung tahun 2014 proses nya tidak berjalan sesuai siklus kebijakan,yang membuat dewan pengupahan secara umum tidak memiliki kuasa dalam menjalankan tugas dan fungsi secara maksimal, karena Gubernur yang secara Undang –

undang memiliki Legitimasi melakukan penetapan besaran Upah Minimum kota Bandar Lampung lebih rendah dari pada usulan yang disampaikan, oleh Dewan Pengupahan Kepada Gubernur tanpa ada perintah untuk melakukan Pengkajian Ulang terhadap nilai usulan UMK Bandar Lampung tersebut.

B . Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Maka menurut Peneliti Perlu menyarankan sebagai berikut:

1. Sebagai mediator dan fasilitator pemerintah Kota Bandar Lampung harus lebih berperan aktif dalam membina hubungan antar *stake holder* baik secara teknis maupun emosional agar tercipta pemahaman bahawa antara pengusaha dan pekerja dalam hubungan industrial saling membutuhkan , agar konflik – konflik di internal Dewan Pengupahan dapat diminimalisir sehingga setiap keputusan dapat diambil secara mufakat Dan diterima oleh semua pihak.
2. Serikat pekerja harus lebih memperbaiki dan membangun kekuatan dan meningkatkan nilai tawar ,dalam menyampaikan aspirasi buruh , agar bisa memberi tekanan dan pengaruh dalam perumusan dan penetapan besaran nilai UMK pada Tahun- tahun berikutnya agar benar –benar terwujud jaring pengaman dan perlindungan buruh ,yang demikian dapat meningkatkan kesejahteraan buruh.

3. Dalam proses perumusan kebijakan UMK Bandar Lampung, Dewan pengupahan yang secara hukum diberi kuasa untuk membuat usulan UMK harus lebih memperbaiki pertimbangan dari faktor lain ,tidak hanya dari besaran angka KHL , sehingga semua faktor setelah disajikan tidak hanya menjadi alat kelengkapan pertimbangan Besaran UMK .
4. Untuk proses penetapan UMK selanjutnya agar Dewan Pengupahan dapat mengawal penetapan UMK hingga memiliki Kekuatan hukum tetap sehingga tidak lagi terjadi masalah hilang koordinasi dalam besaran penetapan besaran UMK , dan juga Gubernur sebagai pemegang legitimasi harus lebih demokratis dalam penetapan besaran UMK , ketika dirasa kurang layak harus meminta pengkajian ulang kepada Dewan Pengupahan sesuai Prosedur.

DAFTAR PUSTAKA

1. Basrowi dan Suwandi.2008.Memahami Penelitian Kualitatif.Jakarta:Rineka Cipta
2. Hendrastomo, Grendi. 2010. Menakar Kesejahteraan Buruh: Memperjuangkan
3. Kesejahteraan Buruh diantara Kepentingan Negara dan Korporasi. Jurnal Informasi. Volume 16. Nomor 2. ISSN:0126-1650.
4. Islamy, Irfan. 2000. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
5. Nugroho, Riant. 2011. Public Policy. Jakarta: Elex Media Komputindo.
6. Parsons, Wayne.2006. Public Policy. Edward Elgar Publishing,Ltd.
7. Subarsono. 2005. Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi . Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
8. Wahab, Solichin Abdul. 2008. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: PT.Bumi Aksara.
9. Winarno, Budi. 2012. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo.
10. Robbin, Stephen. 2003. Perilaku Organisasi. Jakarta
11. Moleong,Lexy.2006.Metode Penelitian Kualitatif.Bandung:Remaja Rosdakarya
12. Tresiana, Novita. 2013. Metode Penelitian kualitatif. Lampung: Lembaga penelitian Universitas Lampung
13. Tresiana, Novita. 2015. Rasionalitas dan pembuatan keputusan kebijakan: Lembaga penelitian Universitas Lampung.
14. Hakim, Abdul. 2006. Aspek Hukum Pengupahan. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

Web :

1. (<http://www.merdeka.com/politik/dpr-sepanjang-2013-nasib-buruh-indonesia-masih-buram.html> diakses pada tanggal 3 Maret 2014 pukul 23:48 WIB)
2. (<http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/66164-dewan-turut-prihatin> diakses pada tanggal 3 Maret 2014 pada jam 00:50 WIB)
3. (<http://www.karirlampung.com/2014/01/inilah-besar-nilai-ump-dan-umk-di-lampung.html> diakses pada tanggal 3 maret 2014 jam 23.41)

Undang-Undang :

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
2. Permenakertrans Kep-226/Men/2000 tentang perubahan Pasal 1,3,8,11,20,21 Permenaker Per-01/Men/1999 tentang upah minimum

Dokumentasi :

1. Dasar pertimbangan penetapan Upah Minimum Kota Bandar Lampung 2014