



Formulasi Kebijakan UMK dan Peran Advokasi Gubernur Jawa Timur dalam Penetapan Upah 2023–2024

Amma Fathuurrahmaan¹⁾; Andries Lionardo²⁾

^{1,2)} Universitas Sriwijaya

Email: ¹⁾ Amma.Fathuurrahmaan@fisip.unsri.ac.id, ²⁾ andrieslionardo@fisip.unsri.ac.id

ARTICLE HISTORY

Received [04 Mei 2026]

Revised [15 Juni 2026]

Accepted [22 Juni 2026]

KEYWORDS

Policy Formulation, Multi Actor, Minimum Wage, Policy Advocacy, East Java .

This is an open access article
under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kompleksitas perumusan kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Provinsi Jawa Timur, yang tidak hanya bersifat teknokratis tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika politik dan interaksi multi-aktor. Penetapan UMK sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2022 dan Nomor 78 Tahun 2023 menunjukkan peran strategis gubernur tidak hanya sebagai pembuat kebijakan tetapi juga sebagai pendukung kebijakan dalam menjembatani kepentingan pekerja dan pelaku usaha. Studi ini bertujuan untuk menganalisis proses perumusan kebijakan UMK, peran gubernur, pola interaksi antar aktor, dan faktor-faktor yang memengaruhi kualitas kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik studi literatur. Data diperoleh dari dokumen kebijakan, literatur akademis, dan sumber media empiris yang relevan. Analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan menggunakan kerangka teori perumusan kebijakan, Kerangka Aliran Berganda (Multiple Streams Framework/MSF), Kerangka Koalisi Advokasi (Advocacy Coalition Framework/ACF), dan pendekatan tata kelola multi-aktor. Temuan penelitian menunjukkan bahwa perumusan kebijakan UMK di Jawa Timur merupakan hasil interaksi dinamis antara pemerintah, serikat pekerja, dan pelaku bisnis, yang melibatkan negosiasi dan kompromi politik. Gubernur memainkan peran penting sebagai pembuat kebijakan dan advokat dalam menjaga keseimbangan kepentingan dan stabilitas hubungan industrial. Faktor-faktor teknokratis seperti inflasi dan pertumbuhan ekonomi, serta faktor-faktor politik seperti tekanan kelompok kepentingan, secara bersamaan memengaruhi keputusan kebijakan. Namun, transparansi dan akuntabilitas dalam proses perumusan kebijakan masih perlu ditingkatkan. Studi ini merekomendasikan model partisipatif, transparan, dan adaptif untuk perumusan kebijakan UMK melalui penguatan dialog tripartit, pemanfaatan data terbuka, dan optimalisasi peran gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam policy governance.

ABSTRACT

This research is motivated by the complexity of the formulation of the Regency/City Minimum Wage (UMK) policy in East Java Province, which is not only technocratic but also influenced by political dynamics and multi-actor interactions. The determination of the UMK as stipulated in East Java Governor Regulation Number 75 of 2022 and Number 78 of 2023 demonstrates the strategic role of the governor not only as a policymaker but also as a policy advocate in bridging the interests of workers and business actors. This study aims to analyze the UMK policy formulation process, the role of the governor, interaction patterns between actors, and factors influencing policy quality. The research method used is a descriptive qualitative approach with a literature study technique. Data were obtained from policy documents, academic literature, and relevant empirical media sources. Data analysis was carried out through data reduction, data presentation, and drawing conclusions using the theoretical framework of policy formulation, the Multiple Streams Framework (MSF), the Advocacy Coalition Framework (ACF), and a multi-actor governance approach. The research findings indicate that the formulation of MSE policy in East Java is the result of dynamic interactions between the government, labor unions, and business actors, involving negotiation and political compromise. The governor plays a crucial role as a policymaker and advocate in maintaining a balance of interests and the stability of industrial relations. Technocratic factors such as inflation and economic growth, as well as political factors such as interest group pressure, simultaneously influence policy decisions. However, transparency and accountability in the policy formulation process still need to be improved. This research recommends a participatory, transparent, and adaptive model for MSE policy formulation through strengthening tripartite dialogue, utilizing open data, and optimizing the roles of the governor and the Regional People's Representative Council (DPRD) in multi-actor policy governance.

PENDAHULUAN

Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) merupakan instrumen kebijakan publik strategis untuk menjamin kesejahteraan pekerja sekaligus menjaga keberlangsungan usaha. Dalam konteks Indonesia, khususnya di Provinsi Jawa Timur, penentuan UMK tahunan merupakan isu yang kompleks karena melibatkan berbagai aktor dengan beragam kepentingan, seperti pemerintah daerah, serikat pekerja, dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kompleksitas ini mencerminkan dinamika perumusan kebijakan publik, yang tidak hanya bersifat teknokratis tetapi juga politis dan deliberatif (Dunn, 2018).

Secara normatif, penentuan UMK diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Upah, turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penciptaan Lapangan Kerja. Peraturan ini menegaskan bahwa gubernur memiliki kewenangan untuk menetapkan upah minimum berdasarkan rekomendasi dewan upah, dengan mempertimbangkan variabel seperti inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan kondisi ketenagakerjaan. Dalam pelaksanaannya di Provinsi Jawa Timur, kewenangan ini diwujudkan melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2022 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2023 dan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2023 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2024. Kedua peraturan ini berfungsi sebagai instrumen formal untuk menentukan upah minimum (UMK) di setiap kabupaten/kota di Jawa Timur.

Namun, implementasi kebijakan-kebijakan ini menunjukkan dinamika yang tidak sepenuhnya linear dengan kerangka normatif yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hal ini disebabkan oleh intervensi pemangku kepentingan yang kuat dalam proses perumusan kebijakan. Bukti empiris menunjukkan bahwa Gubernur Jawa Timur memainkan peran aktif tidak hanya sebagai pembuat kebijakan tetapi juga sebagai pendukung kebijakan melalui pendekatan dialogis dengan serikat pekerja.

Selama proses penetapan upah minimum (UMK) tahun 2023 dan 2024, yang kemudian diratifikasi dalam Peraturan Gubernur Nomor 75 Tahun 2022 dan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2023, menyusul Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023, terjadi mobilisasi buruh di berbagai kawasan industri, seperti Surabaya, Sidoarjo, dan Gresik, yang menuntut kenaikan upah di luar formula pemerintah pusat. Menanggapi dinamika ini, Gubernur Jawa Timur memfasilitasi forum dialog tripartit dan mengadakan audiensi langsung dengan perwakilan serikat buruh untuk meredakan konflik dan menjembatani aspirasi pekerja dengan kepentingan bisnis (Kompas, 2023; Antara Jatim, 2022).

Selain pendekatan horizontal, advokasi kebijakan juga dilakukan melalui komunikasi vertikal dengan pemerintah pusat. Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mengusulkan penyesuaian formula upah agar lebih mencerminkan kondisi ekonomi daerah, khususnya dalam mengatasi kesenjangan biaya hidup antar kabupaten/kota. Praktik ini menunjukkan bahwa gubernur tidak hanya menjalankan fungsi administratif tetapi juga memainkan peran strategis dalam memperjuangkan kepentingan daerah dalam kerangka kebijakan nasional.

Di sisi lain, DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), sebagai badan legislatif daerah, memiliki fungsi pengawasan dan mewakili representasi politik masyarakat, yang memengaruhi arah kebijakan UMK. DPRD seringkali berfungsi sebagai saluran aspirasi bagi kelompok buruh dan pelaku bisnis, sehingga secara strategis berada pada posisi untuk membentuk opini publik dan memberikan tekanan politik pada pemerintah daerah (Subarsono, 2016). Hal ini menegaskan bahwa perumusan kebijakan UMK, sebagaimana diuraikan dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur, tidak dapat dipisahkan dari interaksi yang dinamis dan seringkali tidak seimbang antara para pembuat kebijakan.

Isu ini menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan kesenjangan empiris pada UMK di Jawa Timur. Berdasarkan data tahun 2024 yang diatur dalam Peraturan Gubernur No. 78 Tahun 2023, upah UMK di Kota Surabaya mencapai sekitar Rp 4,7 juta, sedangkan daerah lain, seperti Kabupaten Sampang dan Situbondo, berkisar antara Rp 2,2–2,4 juta. Kesenjangan ini mencerminkan ketidaksetaraan ekonomi regional, yang berpotensi memicu migrasi tenaga kerja dan ketidaksetaraan kesejahteraan. Lebih lanjut, bisnis di daerah dengan jumlah UMK yang tinggi menghadapi tekanan dari kenaikan biaya produksi, yang berpotensi berdampak pada daya saing industri.

Selain itu, transparansi dan akuntabilitas dalam proses perumusan kebijakan UMK masih menjadi tantangan. Beberapa studi menunjukkan bahwa pengambilan keputusan sering dipengaruhi oleh kompromi politik dan tekanan dari kelompok kepentingan, dan oleh karena itu tidak sepenuhnya berdasarkan data empiris yang komprehensif (Winarno, 2017). Situasi ini berpotensi mengurangi kualitas kebijakan dan menciptakan ketidakpuasan di antara para pemangku kepentingan.

Penelitian tentang kebijakan upah di Indonesia umumnya lebih berfokus pada dampak ekonomi. Suryahadi dkk. (2019) menunjukkan bahwa kenaikan upah minimum memiliki implikasi terhadap lapangan kerja, khususnya di sektor padat karya. Hidayat (2020) menemukan bahwa pemerintah daerah tetap cukup dominan dalam proses penetapan upah, sementara aktor lain cenderung berada dalam posisi negosiasi. Sementara itu, Pratama dan Nugroho (2021) menekankan bahwa tekanan serikat pekerja secara signifikan memengaruhi keputusan gubernur. Namun, ketiga studi ini belum secara komprehensif meneliti proses perumusan kebijakan menggunakan pendekatan multi-aktor dan belum secara khusus menyoroti peran advokasi gubernur dalam konteks peraturan daerah seperti Peraturan Gubernur Jawa Timur.

Berdasarkan uraian ini, terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan: kurangnya studi mendalam yang menganalisis formulasi kebijakan UMK menggunakan pendekatan multi-aktor yang mengintegrasikan peran pemerintah provinsi, serikat pekerja, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah



(DPRD), serta memposisikan gubernur sebagai advokat kebijakan dalam konteks empiris yang konkret, melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2022 dan Nomor 78 Tahun 2023.

Penelitian ini penting secara teoritis, praktis, dan dari perspektif kebijakan. Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan studi kebijakan publik, khususnya dalam memahami formulasi kebijakan berdasarkan interaksi multi-aktor dan pendekatan advokasi kebijakan dengan mengintegrasikan perspektif kerangka kerja dual-stream (Kingdon, 2014). Secara praktis, penelitian ini memberikan gambaran empiris tentang proses negosiasi dan advokasi kebijakan dalam menentukan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Dari perspektif kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi untuk merumuskan kebijakan UMKM yang lebih transparan, partisipatif, dan adaptif terhadap kondisi sosial ekonomi daerah.

LANDASAN TEORI

Kerangka Teoretis: Studi tentang formulasi kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Provinsi Jawa Timur, khususnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2022 dan Nomor 78 Tahun 2023, memerlukan pendekatan teoretis yang mampu menjelaskan kompleksitas proses kebijakan yang melibatkan berbagai aktor, kepentingan, dan dinamika politik dan ekonomi. Oleh karena itu, studi ini menggunakan integrasi beberapa perspektif dalam studi kebijakan publik, yaitu teori formulasi kebijakan, Kerangka Aliran Berganda (Multiple Streams Framework/MSF), Kerangka Koalisi Advokasi (Advocacy Coalition Framework/ACF), konsep tata kelola multi-aktor, dan teori advokasi kebijakan dan kepemimpinan kebijakan.

Formulasi Kebijakan

Dari Perspektif Administrasi Publik: Formulasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan publik, yang berfungsi untuk merumuskan solusi alternatif terhadap masalah yang telah diidentifikasi. Dalam perspektif klasik, formulasi kebijakan sering dipahami melalui pendekatan rasional-komprehensif, di mana pembuat kebijakan diasumsikan memiliki informasi lengkap dan kemampuan untuk secara objektif memilih alternatif terbaik. Namun, dalam praktiknya, pendekatan ini sulit untuk diimplementasikan sepenuhnya. Hal ini dijelaskan oleh Dunn (2018), yang menyatakan bahwa perumusan kebijakan melibatkan proses penetapan agenda, perumusan alternatif, dan pemilihan kebijakan, yang tidak terlepas dari keterbatasan informasi, waktu, dan kapasitas aktor. Keterbatasan ini kemudian memunculkan konsep rasionalitas terbatas yang dikemukakan oleh Simon, yang menyatakan bahwa pembuat kebijakan cenderung memilih alternatif yang "cukup memuaskan" daripada yang paling optimal.

Dalam konteks kebijakan UMK, kondisi ini jelas terlihat dalam keputusan pemerintah daerah, yang seringkali merupakan hasil kompromi antara tuntutan pekerja dan kemampuan sektor usaha. Lebih lanjut, Lindblom (1959), menggunakan konsep inkrementalisme, menjelaskan bahwa kebijakan publik umumnya mengalami perubahan bertahap (lambat), bukan transformasi besar. Dalam menentukan UMK, hal ini tercermin dalam pola kenaikan upah yang relatif bertahap setiap tahunnya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2022 dan Nomor 78 Tahun 2023. Pendekatan ini dipilih untuk menjaga stabilitas ekonomi sekaligus mengakomodasi tuntutan sosial.

Lebih lanjut, Winarno (2017) menekankan bahwa dalam konteks negara berkembang, formulasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor politik dan distribusi kekuasaan di antara para aktor. Dengan demikian, kebijakan yang dihasilkan seringkali merupakan hasil kompromi politik, bukan sekadar keputusan teknokratis. Oleh karena itu, perumusan kebijakan UMKM di Jawa Timur dapat dipahami sebagai proses multidimensional, yang mencakup aspek ekonomi, sosial, dan politik.

Teori Multiple Stream Framework (Multiple Streams Framework/MSF)

Dalam Analisis Kebijakan, Multiple Stream Framework (MSF) yang dikembangkan oleh Kingdon (2014) menyediakan kerangka analitis yang kuat untuk memahami bagaimana kebijakan publik dibentuk dalam kondisi yang kompleks dan tidak pasti. Menurut Kingdon, ada tiga aliran utama dalam proses kebijakan: aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik. Dalam aliran masalah, suatu kondisi diidentifikasi sebagai masalah publik melalui indikator, peristiwa spesifik (peristiwa fokus), dan umpan balik kebijakan. Dalam konteks UMK di Jawa Timur, kenaikan biaya hidup, tuntutan kesejahteraan pekerja, dan kesenjangan antar daerah merupakan faktor utama yang mendorong isu upah ke dalam agenda kebijakan (BPS Jawa Timur, 2024).

Dalam Policy Stream, berbagai alternatif kebijakan dikembangkan oleh komunitas kebijakan, termasuk akademisi, birokrat, dan praktisi. Alternatif-alternatif ini harus memenuhi kriteria kelayakan teknis, keselarasan nilai, dan dukungan politik (Kingdon, 2014). Dalam hal ini, formula upah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 menjadi acuan utama dalam merumuskan kebijakan

upah minimum daerah. Sementara itu, arus politik mencerminkan dinamika kekuasaan, pergeseran opini publik, dan tekanan dari kelompok kepentingan. Demonstrasi buruh, sikap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan strategi politik gubernur merupakan bagian dari arus politik yang memengaruhi hasil kebijakan. Ketika ketiga arus ini bertemu pada momen-momen tertentu, yang dikenal sebagai jendela kebijakan, peluang untuk perubahan kebijakan terbuka. Dalam konteks ini, gubernur bertindak sebagai pengusaha kebijakan, memanfaatkan momentum ini untuk mempromosikan kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi regional.

Advocacy Coalition Framework (ACF) dan Interaksi Kepentingan

Advocacy Coalition Framework (ACF), yang dikembangkan oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1993), menekankan bahwa kebijakan publik dibentuk melalui interaksi antara koalisi aktor yang memiliki sistem kepercayaan yang sama. Koalisi ini terdiri dari berbagai aktor, seperti pemerintah, kelompok kepentingan, akademisi, dan media, yang berupaya memengaruhi kebijakan dalam subsistem tertentu.

Dalam konteks kebijakan UMK di Jawa Timur, dua koalisi utama dapat diidentifikasi. Pertama, koalisi serikat pekerja yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan pekerja melalui kenaikan upah. Kedua, koalisi bisnis yang berfokus pada efisiensi biaya dan keberlanjutan bisnis. Kedua koalisi ini seringkali memiliki kepentingan yang bertentangan, menciptakan dinamika negosiasi dan konflik dalam proses kebijakan.

Pemerintah daerah, khususnya gubernur, bertindak sebagai perantara kebijakan, menjembatani kepentingan kedua koalisi ini. Sabatier (2014) menjelaskan bahwa perubahan kebijakan dalam kerangka kerja ACF dipengaruhi oleh faktor eksternal, seperti kondisi ekonomi, perubahan regulasi, dan tekanan politik. Dalam konteks ini, kebijakan UMK di Jawa Timur juga dipengaruhi oleh regulasi nasional dan kondisi ekonomi regional. Dengan demikian, ACF memberikan pemahaman bahwa formulasi kebijakan UMK tidak hanya ditentukan oleh pertimbangan teknis, tetapi juga oleh ide, kepentingan, dan kekuatan yang bersaing antar aktor.

Multi Actor Governance dan Policy Network

Pendekatan Multi Actor Governance menekankan bahwa kebijakan publik modern tidak lagi bersifat hierarkis, melainkan melibatkan berbagai aktor dalam policy network. Rhodes (1997) menyatakan bahwa jaringan kebijakan dicirikan oleh saling ketergantungan antar aktor, pertukaran sumber daya, dan pola interaksi yang berkelanjutan. Dalam konteks UMK di Jawa Timur, policy network melibatkan Pemerintah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serikat pekerja, asosiasi pengusaha, dan dewan upah daerah. Setiap aktor memiliki sumber daya yang berbeda, seperti legitimasi politik, kekuatan mobilisasi massa, dan akses informasi.

Pierre dan Peters (2000) menekankan bahwa dalam paradigma Governance, negara bukan lagi aktor dominan tetapi bertindak sebagai koordinator, mengelola interaksi antar aktor. Hal ini tercermin dalam praktik dialog tripartit yang difasilitasi oleh pemerintah daerah dalam proses penentuan upah minimum (UMK). Dengan demikian, pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih komprehensif tentang distribusi kekuasaan dan pola interaksi antar aktor dalam formulasi kebijakan UMK.

Advokasi Kebijakan dan Kepemimpinan Kebijakan

Konsep advokasi kebijakan mengacu pada upaya sistematis yang dilakukan oleh aktor untuk memengaruhi proses dan hasil kebijakan melalui strategi komunikasi, persuasi, dan negosiasi (Weible & Sabatier, 2007). Dalam konteks ini, gubernur berperan tidak hanya sebagai pembuat keputusan formal tetapi juga sebagai aktor strategis yang melakukan advokasi kebijakan. Advokasi kebijakan dapat dilakukan secara horizontal, yaitu melalui interaksi dengan serikat pekerja, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan pelaku bisnis, atau secara vertikal melalui komunikasi dengan pemerintah pusat. Strategi ini bertujuan untuk membangun konsensus dan mengurangi konflik dalam proses kebijakan.

Lebih lanjut, konsep kepemimpinan kebijakan juga penting dalam menjelaskan peran gubernur. Hartley (2018) menyatakan bahwa kepemimpinan kebijakan mencakup kemampuan untuk membangun koalisi, menengahi konflik, dan menciptakan legitimasi kebijakan melalui proses partisipatif. Dalam konteks Jawa Timur, praktik dialog dan komunikasi antar aktor menunjukkan peran aktif gubernur sebagai mediator dan pengusaha kebijakan yang mampu mengelola dinamika kepentingan. Hal ini sejalan dengan temuan empiris bahwa keberhasilan kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh kapasitas kepemimpinan dalam mengelola konflik dan membangun konsensus (Kementerian Ketenagakerjaan, 2023; Kompas, 2023).



METODE PENELITIAN

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, menggunakan pendekatan kualitatif, yang berfokus pada eksplorasi fenomena formulasi kebijakan upah minimum (UMK) sebagai suatu proses yang melibatkan berbagai aktor dan kepentingan dalam kerangka tata kelola multi-aktor. Menurut Moleong (2017), penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami fenomena secara holistik melalui deskripsi verbal dalam konteks alami. Pendekatan ini digunakan untuk meneliti peran advokasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, khususnya gubernur, dalam menjembatani kepentingan serikat pekerja, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan pelaku usaha dalam proses penentuan upah minimum (UMK). Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya berfokus pada hasil kebijakan tetapi juga pada proses, interaksi aktor, dan dinamika kekuasaan yang menyertainya.

Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui tinjauan pustaka. Data sekunder dipilih karena relevan untuk meneliti kebijakan publik yang telah ditetapkan dan dinamika yang menyertainya melalui berbagai sumber tertulis. Jenis data yang digunakan meliputi:

- Dokumen kebijakan resmi, seperti:
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penciptaan Lapangan Kerja
- Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Upah
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2022
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2023.
- Literatur akademis, berupa buku dan jurnal ilmiah yang relevan dengan teori formulasi kebijakan, advokasi kebijakan, kerangka kerja dual-stream, dan tata kelola multi-aktor.
- Data empiris sekunder, bersumber dari media elektronik nasional dan regional seperti Kompas, Antara, dan media online lainnya yang memuat informasi terkait dinamika penentuan upah minimum di Jawa Timur.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi literatur, yaitu dengan mengumpulkan dan meninjau berbagai sumber tertulis yang relevan dengan topik penelitian. Menurut Zed (2014), penelitian pustaka adalah metode pengumpulan data yang secara sistematis meneliti literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui:

- Tinjauan dokumen kebijakan, yaitu meninjau peraturan resmi terkait penetapan upah minimum di tingkat nasional dan regional.
- Tinjauan literatur teoretis, dengan meninjau buku dan jurnal ilmiah yang relevan untuk mengembangkan kerangka teoretis penelitian.
- Data empiris dikumpulkan dari media elektronik, yang berisi informasi tentang dinamika kebijakan, demonstrasi buruh, proses negosiasi, dan pernyataan aktor kebijakan. Media elektronik dianalisis sebagai data kualitatif karena mengandung narasi, wacana, dan fakta sosial yang mencerminkan dinamika kebijakan aktual (Eriyanto, 2011).

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan analisis kualitatif dengan mengintegrasikan analisis formulasi kebijakan dan analisis advokasi kebijakan. Pertama, analisis formulasi kebijakan digunakan untuk memahami tahapan pengembangan kebijakan UKM, dari identifikasi masalah dan formulasi alternatif kebijakan hingga pengambilan keputusan. Analisis ini mengacu pada konsep perumusan kebijakan, yang menekankan interaksi antara aspek teknokratis dan politik (Dunn, 2018; Winarno, 2017).

Kedua, analisis advokasi kebijakan digunakan untuk meneliti peran aktor, khususnya gubernur, dalam memengaruhi proses kebijakan melalui strategi komunikasi, negosiasi, dan mediasi konflik kepentingan. Pendekatan ini mengacu pada konsep advokasi kebijakan, yang menekankan peran aktor dalam membangun dukungan untuk kebijakan (Weible & Sabatier, 2007).

Proses analisis data dilakukan melalui tahapan berikut:

- Reduksi data, yaitu memilih dan menyederhanakan data yang relevan dengan fokus penelitian
- Penyajian data, dalam bentuk narasi deskriptif sistematis
- Menarik kesimpulan, melalui interpretasi data berdasarkan kerangka teoritis yang digunakan (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Perumusan Kebijakan Upah Minimum di Provinsi Jawa Timur

Proses perumusan kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Provinsi Jawa Timur menunjukkan karakteristik proses kebijakan yang tidak hanya bersifat administratif tetapi juga sarat dengan dinamika sosial, ekonomi, dan politik. Secara formal, mekanisme penentuan UMK mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Upah, yang menetapkan bahwa upah minimum ditentukan berdasarkan inflasi dan pertumbuhan ekonomi. Implementasi kebijakan ini di tingkat daerah diwujudkan melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2022 dan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2023.

Namun, dalam praktiknya, proses perumusan kebijakan tidak berjalan linier seperti yang diasumsikan dalam model rasional-komprehensif. Data empiris menunjukkan bahwa rekomendasi Dewan Upah Kabupaten/Kota seringkali direvisi setelah mendapat tekanan dari kelompok kepentingan, khususnya serikat pekerja. Selama periode penetapan upah minimum (UMK) tahun 2023, misalnya, gelombang demonstrasi buruh meletus di kawasan industri Surabaya, Sidoarjo, dan Gresik, menuntut kenaikan upah sebesar 10–13 persen, jauh di atas formula pemerintah pusat yang sekitar 6 persen (Kompas, 2023). Fakta ini menegaskan bahwa perumusan kebijakan publik pada dasarnya merupakan medan pertempuran bagi kepentingan yang bersaing, bukan sekadar proses perhitungan teknokratis.

Dalam kerangka kerja William N. Dunn (2018), perumusan kebijakan adalah tahap di mana berbagai alternatif dirumuskan melalui interaksi, negosiasi, dan persaingan antar aktor. Dunn menegaskan bahwa kebijakan publik muncul melalui proses argumentatif, di mana setiap aktor berupaya memengaruhi definisi masalah, pilihan alternatif, dan keputusan akhir. Dalam konteks upah minimum Jawa Timur, serikat pekerja, asosiasi pengusaha, Dewan Upah, dan pemerintah daerah secara bersamaan berupaya menentukan tingkat upah yang paling sah. Oleh karena itu, rekomendasi akhir UMK lebih tepat dipahami sebagai hasil tawar-menawar politik daripada sekadar produk perhitungan ekonomi.

Dinamika formulasi kebijakan, berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari Antara Jatim (2022) di beberapa Dewan Upah Kabupaten/Kota, semakin memperkuat argumen Dunn (2018) bahwa konflik merupakan unsur inheren dalam proses perumusan kebijakan. Sementara pekerja memprioritaskan kesejahteraan dan daya beli, pengusaha memprioritaskan efisiensi biaya produksi dan keberlanjutan bisnis. Dalam situasi seperti itu, pemerintah berfungsi sebagai perantara kebijakan, menjembatani kepentingan yang bertentangan. Dengan demikian, perumusan kebijakan menjadi arena mediasi politik yang menentukan distribusi sosial manfaat ekonomi.

Lebih lanjut, kerangka Rasionalitas Terbatas yang diusulkan oleh Herbert A. Simon (1947) memberikan penjelasan yang sangat relevan. Simon berpendapat bahwa para pembuat kebijakan selalu beroperasi dalam keterbatasan informasi, waktu, kapasitas kognitif, dan tekanan lingkungan. Dalam menetapkan upah minimum, pemerintah daerah tidak hanya harus mempertimbangkan data inflasi dan pertumbuhan ekonomi tetapi juga memperhitungkan potensi keresahan sosial, reaksi bisnis, stabilitas investasi, dan legitimasi politik. Keterbatasan ini menghasilkan keputusan yang tidak optimal, tetapi lebih tepatnya memadai atau memuaskan. Hal ini jelas terlihat ketika Pemerintah Provinsi Jawa Timur terus menggunakan formula nasional sambil secara bersamaan membuka dialog tambahan dengan serikat pekerja untuk meredakan konflik. Strategi ini merupakan manifestasi yang jelas dari rasionalitas terbatas Simon (1947), di mana para pembuat kebijakan berupaya menemukan solusi yang memuaskan semua pihak, meskipun tidak sepenuhnya ideal untuk setiap aktor.

Lebih lanjut, pendekatan inkrementalis yang diperkenalkan oleh Charles E. Lindblom (1959) tampaknya sangat dominan dalam perumusan upah minimum Jawa Timur. Lindblom berpendapat bahwa kebijakan publik umumnya berkembang melalui perubahan kecil dan bertahap, bukan transformasi radikal. Data menunjukkan bahwa kenaikan upah minimum tahun 2024 di sebagian besar kabupaten/kota akan berkisar antara Rp 100.000 dan Rp 300.000 dibandingkan tahun sebelumnya (BPS Jawa Timur, 2024). Pola ini jelas menunjukkan perbandingan sekuensial yang terbatas, seperti yang dijelaskan oleh Lindblom (1959).

Pendekatan inkremental dipilih karena meminimalkan resistensi dari pemilik usaha, menjaga kepastian investasi, dan memungkinkan pemerintah untuk mengevaluasi dampak kebijakan secara bertahap. Dalam konteks ekonomi Jawa Timur yang heterogen, strategi ini merupakan pilihan rasional untuk menyeimbangkan pertumbuhan ekonomi dengan perlindungan tenaga kerja.

Secara konseptual, formulasi upah minimum di Jawa Timur juga mencerminkan sintesis dari model rasional, politik, dan inkremental. Model rasional tercermin dalam penggunaan indikator inflasi dan pertumbuhan ekonomi. Model politik terlihat dalam intensitas lobi, demonstrasi, dan negosiasi antar aktor. Sementara itu, model inkremental terlihat dalam pola kenaikan upah yang moderat dan berkelanjutan.



Kombinasi ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan upah minimum tidak dapat dijelaskan hanya dengan satu pendekatan teoritis.

Dengan demikian, proses perumusan kebijakan upah minimum di Provinsi Jawa Timur merupakan proses adaptif yang berlangsung dalam lingkungan multi-aktor, penuh negosiasi, dan dibatasi oleh rasionalitas yang tidak sempurna. Kebijakan yang dihasilkan bukan sekadar hasil perhitungan matematis, melainkan produk kompromi politik yang berupaya menyeimbangkan kepentingan pekerja, pengusaha, dan pemerintah. Temuan ini juga menegaskan relevansi teori perumusan kebijakan Dunn (2018), teori rasionalitas terbatas Simon (1947), dan teori inkrementalisme Lindblom (1959) dalam menjelaskan dinamika kebijakan upah di tingkat regional.

Peran Gubernur sebagai Policy Maker dan Policy advocate

Gubernur Jawa Timur memegang posisi strategis dalam proses perumusan kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK), tidak hanya sebagai pembuat keputusan formal (policymaker) tetapi juga sebagai pendukung kebijakan (policy advocate). Dalam sistem upah nasional, kewenangan gubernur bersifat final, karena keputusan untuk menetapkan UMK ditetapkan melalui Keputusan Gubernur setelah mempertimbangkan rekomendasi dari bupati/walikota dan Dewan Upah Provinsi. Kewenangan ini menempatkan gubernur sebagai aktor sentral, menentukan titik temu antara kepentingan pekerja, dunia usaha, dan stabilitas ekonomi daerah.

Secara empiris, peran ini jelas terlihat dalam penetapan UMK Jawa Timur untuk tahun 2023 dan 2024. Pada November 2022, Gubernur Khofifah Indar Parawansa langsung menerima aspirasi ribuan pekerja yang berunjuk rasa di depan Kantor Gubernur Jawa Timur sebelum akhirnya menetapkan kenaikan UMK rata-rata sebesar 7,8 persen untuk tahun 2023 (Antara Jatim, 2022). Demikian pula, pada November 2023, Gubernur mengadakan dialog terbuka lainnya dengan perwakilan Konfederasi Serikat Buruh Indonesia (KSPI), Federasi Serikat Pekerja Logam Indonesia (FSPMI), dan cabang Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) Jawa Timur untuk membahas formula penyesuaian upah minimum (UMK) tahun 2024 (Kompas, 2023). Proses ini menunjukkan bahwa Gubernur tidak hanya menandatangani dekret administratif tetapi secara aktif terlibat dalam proses negosiasi substantif.

Dalam konteks ini, peran Gubernur sebagai pembuat kebijakan jelas terlihat dalam kewenangan formalnya untuk memilih alternatif kebijakan yang paling layak. Seperti yang dijelaskan oleh Anderson (2015), pembuat kebijakan memiliki kewenangan untuk membuat pilihan akhir setelah mempertimbangkan berbagai masukan dan konsekuensi kebijakan. Penetapan upah minimum Jawa Timur 2024, misalnya, dilakukan melalui Keputusan Gubernur No. 188/656/KPTS/013/2023, yang menetapkan upah minimum untuk 38 kabupaten/kota, dengan Kota Surabaya mencapai Rp4.725.479 dan Kabupaten Situbondo Rp2.172.287 (Pemerintah Provinsi Jawa Timur, 2023). Keputusan ini mencerminkan peran gubernur sebagai otoritas kebijakan dengan legitimasi hukum dan politik. Namun, peran gubernur meluas melampaui aspek formal.

Dalam situasi konflik antara serikat pekerja dan pengusaha, gubernur juga bertindak sebagai advokat kebijakan. Peran advokasi ini terlihat jelas ketika Pemerintah Provinsi Jawa Timur menyampaikan kepada Kementerian Ketenagakerjaan perlunya fleksibilitas dalam formula upah agar lebih mencerminkan kondisi ekonomi regional dan kesenjangan biaya hidup antar daerah (Kementerian Ketenagakerjaan, 2023). Usulan ini menunjukkan peran gubernur sebagai perwakilan kepentingan daerah di arena kebijakan nasional.

Dari perspektif Kerangka Koalisi Advokasi, tindakan ini selaras dengan pandangan Weible dan Sabatier (2007) bahwa aktor kebijakan berupaya memengaruhi keputusan melalui komunikasi strategis, negosiasi, dan pembangunan koalisi. Gubernur Jawa Timur mencapai keseimbangan antara tuntutan pekerja untuk kenaikan yang signifikan dan kekhawatiran pengusaha tentang biaya produksi. Kemampuan untuk mempertahankan keseimbangan ini merupakan kunci stabilitas hubungan industrial di Jawa Timur.

Lebih lanjut, dalam Kerangka Aliran Berganda, gubernur dapat diposisikan sebagai pengusaha kebijakan. Menurut Kingdon (2014), pengusaha kebijakan adalah aktor yang mampu merebut momentum ketika aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik bertemu. Situasi ini jelas terlihat dalam penetapan Upah Minimum (UMK) 2023, ketika Keputusan Mahkamah Konstitusional No. 168/PUU-XXI/2023 tentang upah membuka ruang untuk penyesuaian kebijakan. Gubernur Jawa Timur merespons dengan cepat perubahan peraturan ini dengan mengintegrasikan formula baru tanpa menyebabkan keresahan sosial yang berkepanjangan.

Secara empiris, efektivitas peran ini tercermin dalam eskalasi konflik industri yang relatif terkendali di Jawa Timur dibandingkan dengan beberapa provinsi lain. Data dari Dinas Tenaga Kerja Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa sepanjang proses penentuan Upah Minimum (UMK) 2024, demonstrasi berlangsung damai dan tidak secara signifikan mengganggu aktivitas ekonomi (Disnakertrans Jatim, 2023). Bahkan, realisasi investasi Jawa Timur pada tahun 2023 mencapai Rp 145,1 triliun, tertinggi

kedua secara nasional, menunjukkan bahwa stabilitas kebijakan upah tetap terjaga di tengah tuntutan kenaikan upah (BKPM, 2024).

Lebih lanjut, peran gubernur juga dapat dianalisis melalui konsep kepemimpinan kebijakan. Hartley (2018) menekankan bahwa kepemimpinan kebijakan tidak hanya berkaitan dengan keterampilan pengambilan keputusan tetapi juga dengan kemampuan membangun legitimasi, mengelola konflik, dan menumbuhkan dukungan kolektif. Dalam konteks Jawa Timur, gubernur berhasil memposisikan dirinya sebagai mediator terpercaya antara berbagai pihak. Legitimasi ini sangat penting karena kebijakan UMK (Upah Minimum Nasional) memengaruhi jutaan pekerja dan ribuan perusahaan di seluruh provinsi.

Kapasitas kepemimpinan ini juga terlihat dalam pendekatan komunikasinya yang inklusif. Gubernur secara rutin mengadakan konsultasi publik melalui forum Dewan Upah, mengadakan audiensi dengan serikat pekerja, dan berkoordinasi dengan asosiasi pengusaha sebelum mengambil keputusan akhir (Radar Surabaya, 2023). Pendekatan partisipatif ini memperkuat penerimaan kebijakan dan meminimalkan penolakan pasca-persetujuan.

Dengan demikian, gubernur memainkan dua peran yang saling melengkapi. Sebagai pembuat kebijakan atau policy maker, Gubernur Jawa Timur memiliki kewenangan hukum untuk menetapkan upah minimum. Sebagai pendukung kebijakan atau policy advocate, ia bertugas untuk mengartikulasikan, menegosiasikan, dan memperjuangkan kepentingan daerah sambil menjaga keseimbangan antara keadilan sosial dan keberlanjutan ekonomi. Kombinasi dari kedua peran ini menjadikan gubernur sebagai aktor kunci dalam menjaga stabilitas, legitimasi, dan efektivitas kebijakan upah minimum di Provinsi Jawa Timur.

Interaksi, Negosiasi, dan Distribusi Kekuasaan Antar Aktor

Formulasi kebijakan upah minimum di Jawa Timur merupakan hasil interaksi kompleks antara berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda. Serikat pekerja, misalnya, memiliki kekuatan mobilisasi yang signifikan, sebagaimana dibuktikan oleh intensitas demonstrasi selama periode penetapan upah minimum (Kompas, 2023).

Di sisi lain, aktor bisnis memberikan pengaruh melalui argumen ekonomi yang berkaitan dengan efisiensi biaya produksi dan daya saing industri. Asosiasi pengusaha sering menentang kenaikan upah yang berlebihan, dengan alasan bahwa hal itu meningkatkan biaya produksi dan berpotensi mengurangi jumlah tenaga kerja.

DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) juga memainkan peran strategis sebagai aktor politik yang menyalurkan aspirasi publik. Dalam beberapa kasus, DPRD telah merekomendasikan kepada pemerintah provinsi agar tuntutan pekerja dipertimbangkan ketika menetapkan upah minimum (Subarsono, 2016).

Dari perspektif Kerangka Koalisi Advokasi, situasi ini mencerminkan keberadaan dua koalisi utama yang bersaing: koalisi buruh dan koalisi bisnis (Sabatier, 2014). Pemerintah provinsi bertindak sebagai perantara kebijakan, berupaya menyeimbangkan kepentingan kedua koalisi ini. Lebih lanjut, dalam kerangka multi actor governance, interaksi ini menunjukkan keberadaan policy network yang saling bergantung. Rhodes (1997) menekankan bahwa dalam jaringan kebijakan, tidak ada satu aktor pun yang sepenuhnya dominan; sebaliknya, ada pertukaran sumber daya antar aktor. Hal ini terlihat jelas dalam bagaimana pemerintah membutuhkan legitimasi dari pekerja, sementara pekerja membutuhkan akses ke kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, perumusan kebijakan UMK merupakan hasil dari distribusi kekuasaan yang dinamis dan proses negosiasi yang berkelanjutan.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perumusan Kebijakan Upah Minimum

Faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Provinsi Jawa Timur pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua dimensi utama: faktor teknokratis dan faktor politik. Kedua faktor ini tidak beroperasi secara terpisah tetapi berinteraksi untuk membentuk keputusan akhir gubernur. Karakteristik ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan upah merupakan suatu proses yang menggabungkan rasionalitas ekonomi dengan dinamika politik.

Faktor-Faktor Teknokratis

Dari perspektif teknokratis, faktor utama yang mendasari perhitungan UMK adalah tingkat inflasi, pertumbuhan ekonomi, produktivitas, dan indikator lapangan kerja. Ketentuan ini merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2023, yang menekankan bahwa penyesuaian upah minimum harus mempertimbangkan inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan indeks spesifik. Secara empiris, tingkat inflasi tahunan Jawa Timur pada tahun 2023 tercatat sebesar 2,92 persen, sementara pertumbuhan ekonomi mencapai 4,95 persen, lebih tinggi dari rata-rata nasional sebesar 5,05 persen dalam konteks struktur ekonomi regional yang lebih kompleks (BPS Jawa Timur, 2024). Data ini menjadi dasar utama bagi Dewan Upah dalam merumuskan rekomendasi untuk kenaikan upah minimum tahun 2024.



Selain inflasi dan pertumbuhan ekonomi, indikator pasar tenaga kerja juga diperhitungkan. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Jawa Timur pada Agustus 2023 adalah 4,88 persen, turun dari 5,49 persen tahun sebelumnya (BPS Jawa Timur, 2023). Penurunan ini menunjukkan membaiknya kondisi pasar tenaga kerja, memberikan ruang fiskal dan ekonomi untuk kenaikan upah yang lebih progresif. Dalam praktiknya, variabel-variabel teknokratis ini menghasilkan kenaikan upah minimum yang berbeda-beda di berbagai daerah. Kota Surabaya, misalnya, menetapkan upah minimum tahun 2024 sebesar Rp 4.725.479, meningkat sekitar 4,42 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Sementara itu, Kabupaten Gresik menetapkan upah minimum sebesar Rp 4.642.031, dan Kabupaten Sidoarjo sebesar Rp 4.638.582 (Pemerintah Provinsi Jawa Timur, 2023).

Variasi ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan tidak seragam, melainkan mempertimbangkan kondisi ekonomi masing-masing daerah. Dari perspektif kebijakan rasional, proses ini sejalan dengan pandangan Dunn (2018) bahwa kebijakan publik idealnya harus didasarkan pada analisis empiris dan indikator yang terukur. Penggunaan data statistik resmi dari Badan Pusat Statistik (BPS) memberikan legitimasi teknis bagi keputusan yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Faktor Politik

Meskipun berbasis data, formulasi upah minimum tidak pernah sepenuhnya bebas dari pengaruh politik. Tekanan dari serikat pekerja merupakan faktor dominan yang memengaruhi arah kebijakan. Pada November 2023, ribuan pekerja dari Federasi Serikat Pekerja Logam Indonesia (FSPMI), Konfederasi Serikat Buruh Indonesia (KSPI), dan berbagai serikat lainnya menggelar demonstrasi di depan Kantor Gubernur Jawa Timur menuntut kenaikan upah minimum sebesar 15 persen (Kompas, 2023). Mobilisasi massa ini merupakan bentuk tekanan politik langsung terhadap para pembuat kebijakan. Tekanan serupa juga terjadi terkait penetapan upah minimum 2023 (UMK). Sekitar 15.000 pekerja dari berbagai daerah di Jawa Timur menggelar demonstrasi menuntut revisi formula upah menyusul diterbitkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 18 Tahun 2022 (Antara Jatim, 2022).

Aksi ini berhasil mendorong pemerintah provinsi untuk mempertimbangkan aspirasi pekerja dalam penetapan akhir. Selain serikat pekerja, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Timur juga memainkan peran penting. Komisi E Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Timur secara terbuka meminta pemerintah provinsi untuk menetapkan upah minimum yang menjaga daya beli masyarakat sekaligus mempertimbangkan keberlanjutan sektor usaha (DPRD Jawa Timur, 2023). Intervensi politik legislatif ini menunjukkan bahwa perumusan kebijakan upah minimum juga merupakan arena persaingan antar aktor politik. Pandangan ini sejalan dengan Winarno (2017), yang menyatakan bahwa kebijakan publik tidak semata-mata ditentukan oleh perhitungan rasional, tetapi juga oleh interaksi kekuatan politik, kelompok kepentingan, dan tekanan sosial. Dalam konteks upah minimum, keputusan gubernur seringkali merupakan hasil kompromi antara tuntutan normatif pekerja dan pertimbangan pragmatis dunia usaha.

Analisis dalam Multiple Streams Framework

Dari perspektif Kerangka Aliran Berganda (Multiple Streams Framework/MSF), faktor-faktor ini dapat dipahami sebagai konvergensi tiga aliran utama yang menentukan pembukaan jendela kebijakan atau windows policy. Pertama, problem streams ditunjukkan oleh kenaikan biaya hidup. Pada tahun 2023, indeks harga konsumen di Jawa Timur terus meningkat, khususnya pada kategori pangan, transportasi, dan perumahan (BPS Jawa Timur, 2024). Kenaikan biaya hidup ini telah mendorong tuntutan penyesuaian upah untuk menjaga daya beli pekerja.

Kedua, policy streams diwujudkan melalui ketersediaan formula upah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2023. Peraturan ini memberikan kebijakan alternatif yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam menentukan upah minimum (UMK) berdasarkan indikator ekonomi daerah.

Ketiga, arus politik atau political streams muncul melalui tekanan buruh, perhatian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan dinamika hubungan industrial di tingkat daerah. Menurut Kingdon (2014), adopsi kebijakan lebih mudah ketika ketiga arus ini bertemu.

Dalam menetapkan upah minimum 2024, ketiga kekuatan ini bertemu: inflasi yang relatif terkendali, pertumbuhan ekonomi yang positif, dan meningkatnya tekanan politik dari buruh menjelang akhir tahun. Kondisi ini menciptakan momentum kebijakan yang mendorong pemerintah provinsi untuk menetapkan kenaikan upah minimum yang lebih akomodatif.

Transparansi, Akuntabilitas, dan Implikasi Kebijakan Upah Minimum (UMK)

Transparansi dalam formulasi kebijakan UMK masih menjadi tantangan. Meskipun pemerintah menggunakan formula yang jelas, proses pengambilan keputusan tidak selalu transparan bagi publik. Data menunjukkan bahwa perbedaan antara rekomendasi Dewan Upah dan keputusan gubernur seringkali tidak sepenuhnya dijelaskan kepada publik (Winarno, 2017). Hal ini menciptakan persepsi

bahwa kebijakan dipengaruhi oleh kompromi politik. Dari segi implikasi, kebijakan UKM juga menunjukkan disparitas regional. UKM di Surabaya, dengan upah rata-rata sekitar Rp 4,7 juta dibandingkan dengan daerah seperti Sampang, dengan upah rata-rata sekitar Rp 2,2 juta, menunjukkan ketidaksetaraan yang signifikan (BPS Jawa Timur, 2024). Implikasi lainnya adalah potensi migrasi tenaga kerja ke daerah dengan jumlah UKM yang lebih tinggi dan tekanan pada biaya produksi bagi bisnis di kawasan industri.

Dari perspektif kebijakan publik, Dunn (2018) menekankan bahwa kualitas kebijakan harus dinilai dari proses dan hasilnya. Oleh karena itu, peningkatan transparansi dan akuntabilitas sangat penting untuk meningkatkan legitimasi kebijakan.

Model Ideal untuk Perumusan Kebijakan UMK

Berdasarkan analisis, model ideal untuk formulasi kebijakan UMK di Provinsi Jawa Timur perlu dibangun berdasarkan prinsip partisipasi, transparansi, dan advokasi kebijakan. Model ini dirancang untuk menciptakan proses perumusan kebijakan yang tidak hanya berbasis data tetapi juga mengakomodasi kepentingan berbagai pemangku kepentingan secara proporsional.

- Penguatan dialog tripartit sebagai forum deliberatif merupakan landasan utama proses perumusan kebijakan. Forum ini memungkinkan pertukaran ide, negosiasi, dan pencarian konsensus antara pemerintah, serikat pekerja, dan asosiasi pengusaha. Melalui mekanisme deliberatif ini, potensi konflik dapat diminimalkan dan legitimasi kebijakan dapat diperkuat.
- Penggunaan data ekonomi yang transparan merupakan prasyarat untuk terciptanya kebijakan yang rasional dan akuntabel. Informasi terbuka tentang inflasi, pertumbuhan ekonomi, produktivitas, dan kondisi ketenagakerjaan akan meningkatkan kepercayaan pemangku kepentingan terhadap hasil perumusan kebijakan. Transparansi ini juga mencegah munculnya persepsi bias dalam menetapkan UMK.
- Peran gubernur sebagai mediator dan advokat kebijakan sangat penting dalam menjembatani kepentingan yang seringkali bertentangan. Gubernur tidak hanya bertindak sebagai pengambil keputusan formal tetapi juga sebagai fasilitator dialog dan perwakilan kepentingan daerah dalam hubungannya dengan pemerintah pusat. Peran ini memastikan stabilitas kebijakan sambil menjaga keseimbangan antar aktor.
- Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam fungsi pengawasannya diperlukan untuk memperkuat akuntabilitas dan legitimasi demokrasi. Melalui fungsi pengawasannya, DPRD dapat memastikan bahwa proses perumusan kebijakan tepat, transparan, dan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas.

Dari perspektif tata kelola multilevel, model ini mencerminkan jaringan kebijakan kolaboratif, di mana proses perumusan kebijakan melibatkan interaksi berbagai aktor dalam struktur yang saling bergantung (Rhodes, 1997). Sementara itu, dalam Kerangka Koalisi Advokasi, model ini berupaya menciptakan keseimbangan kepentingan di seluruh koalisi sehingga keputusan yang dihasilkan lebih stabil, adaptif, dan berkelanjutan (Sabatier & Weible, 2014). Dengan demikian, model perumusan kebijakan ini diharapkan dapat menghasilkan kebijakan UMK yang lebih responsif, sah, dan adil secara sosial-ekonomi.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan diskusi mengenai perumusan kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Provinsi Jawa Timur, dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan utama sebagai berikut:

1. Pertama, proses formulasi kebijakan UMK di Provinsi Jawa Timur bersifat kompleks dan tidak sepenuhnya linear, sebagaimana diasumsikan dalam model rasional-komprehensif. Meskipun secara normatif mengacu pada peraturan nasional, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2023, dalam praktiknya, kebijakan UMK dibentuk melalui interaksi dinamis antar aktor yang melibatkan negosiasi, kompromi, dan kepentingan yang bersaing. Hal ini menunjukkan bahwa perumusan kebijakan UMK merupakan hasil sintesis dari pendekatan teknokratis, politik, dan inkremental.
2. Kedua, Gubernur Jawa Timur memiliki peran strategis ganda: sebagai pembuat kebijakan dan pendukung kebijakan. Sebagai pembuat kebijakan, gubernur memiliki kewenangan formal untuk menetapkan UMK melalui dekret gubernur. Sementara itu, sebagai advokat kebijakan, gubernur memainkan peran aktif dalam menengahi konflik antara serikat pekerja dan pelaku bisnis melalui dialog tripartit dan melakukan advokasi kebijakan baik secara horizontal maupun vertikal. Peran ini



menjadikan gubernur sebagai aktor kunci dalam menjaga stabilitas kebijakan dan hubungan industrial di wilayah tersebut.

3. Ketiga, interaksi antar aktor dalam formulasi kebijakan UMK menunjukkan distribusi kekuasaan yang dinamis. Serikat pekerja memiliki kekuatan mobilisasi massa yang signifikan, pelaku bisnis memiliki pengaruh melalui argumen ekonomi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memainkan peran politik, menyalurkan aspirasi publik. Dalam konteks ini, pemerintah provinsi berfungsi sebagai perantara kebijakan, menyeimbangkan kepentingan di berbagai koalisi. Dengan demikian, formulasi kebijakan UMK mencerminkan karakteristik multi actor governance berdasarkan policy network.
4. Keempat, faktor-faktor yang memengaruhi formulasi kebijakan UMK terdiri dari faktor teknokratis dan politik. Faktor teknokratis meliputi inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan kondisi ketenagakerjaan, sedangkan faktor politik meliputi tekanan kelompok kepentingan, dinamika politik lokal, dan intervensi DPRD. Kedua faktor ini berinteraksi dan menentukan arah kebijakan, menghasilkan keputusan yang mewakili kompromi antara rasionalitas ekonomi dan realitas politik.
5. Kelima, dalam hal transparansi dan akuntabilitas, formulasi kebijakan UMK di Jawa Timur masih menghadapi tantangan. Meskipun menggunakan indikator ekonomi yang jelas, proses pengambilan keputusan belum sepenuhnya transparan, khususnya dalam menjelaskan perbedaan antara rekomendasi Dewan Upah dan keputusan akhir gubernur. Lebih lanjut, kebijakan upah minimum juga menunjukkan disparitas regional yang signifikan, yang berdampak pada ketidaksetaraan kesejahteraan dan potensi migrasi tenaga kerja.
6. Keenam, model ideal untuk merumuskan kebijakan upah minimum di Provinsi Jawa Timur perlu mengintegrasikan pendekatan partisipatif, transparansi, dan advokasi kebijakan. Model ini menekankan pentingnya dialog tripartit, penggunaan data terbuka, peran gubernur sebagai mediator, dan keterlibatan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian, kebijakan yang dihasilkan diharapkan lebih responsif, adaptif, dan adil bagi semua pemangku kepentingan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan yang diuraikan oleh peneliti, peneliti kemudian membuat saran penelitian untuk meningkatkan kualitas perumusan kebijakan UMKM di Provinsi Jawa Timur, yaitu:

1. Pertama, Pemerintah Provinsi Jawa Timur perlu meningkatkan transparansi dalam proses formulasi kebijakan UMK, khususnya dalam menjelaskan alasan perubahan dari rekomendasi Dewan Upah hingga keputusan akhir gubernur. Hal ini sangat penting untuk meningkatkan kepercayaan publik dan memperkuat legitimasi kebijakan.
2. Kedua, penguatan mekanisme dialog tripartit perlu dilakukan secara lebih sistematis dan berkelanjutan. Forum ini harus berfungsi tidak hanya sebagai forum formal tetapi juga sebagai arena deliberatif yang mampu menghasilkan kesepakatan berbasis konsensus antar aktor. Dengan cara ini, potensi konflik dapat diminimalkan sejak tahap awal perumusan kebijakan.
3. Ketiga, pemerintah daerah perlu mengembangkan sistem basis data ekonomi dan ketenagakerjaan yang lebih komprehensif dan terintegrasi. Ketersediaan data yang akurat dan transparan akan meningkatkan kualitas analisis kebijakan dan mengurangi dominasi kepentingan politik dalam pengambilan keputusan.
4. Keempat, peran gubernur sebagai advokat kebijakan atau policy advocate perlu terus dioptimalkan, khususnya dalam menjembatani kepentingan pekerja dan pelaku usaha serta memperjuangkan kebijakan yang lebih kontekstual di tingkat nasional. Kepemimpinan yang inklusif dan komunikatif merupakan kunci untuk menjaga stabilitas kebijakan.
5. Kelima, DPRD Jawa Timur perlu memperkuat fungsi pengawasan dan representasi politiknya dalam proses formulasi kebijakan upah minimum (UMK). DPRD diharapkan tidak hanya berfungsi sebagai saluran aspirasi tetapi juga untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan selaras dengan prinsip-prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan ekonomi.
6. Keenam, untuk mengurangi kesenjangan regional, pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan tindakan afirmatif untuk daerah dengan UMK rendah, seperti insentif investasi, peningkatan produktivitas tenaga kerja, dan penguatan sektor ekonomi lokal. Hal ini sangat penting untuk menciptakan pembangunan yang seimbang di seluruh daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J.E., 2015, *Public Policymaking: An Introduction*. Edisi ke-8. Cengage Learning. Boston.
- Antara Jatim, 2022, Aksi buruh dalam penetapan UMK Jawa Timur.
- Badan Pusat Statistik Jawa Timur, 2024, *Data inflasi dan pertumbuhan ekonomi Jawa Timur*.
- Dunn, W.N., 2018, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Edisi ke-6. Routledge. New York.
- Eriyanto, 2011, *Analisis Isi: Pengantar Metodologi untuk Penelitian Ilmu Komunikasi dan Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*. Kencana. Jakarta.
- Hartley, J., 2018, Ten propositions about public leadership. *International Journal of Public Leadership*, Vol. 14(4), hal. 202–217.
- Hidayat, R., 2020, Peran pemerintah daerah dalam penetapan upah minimum. *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 11(2), hal. 101–115.
- Kementerian Ketenagakerjaan, 2023, *Kebijakan pengupahan nasional*.
- Kingdon, J.W., 2014, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Edisi ke-2. Pearson. Boston.
- Kompas, 2023, Dinamika penetapan UMK Jawa Timur.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. dan Saldaña, J., 2014, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Edisi ke-3. Sage. Thousand Oaks.
- Moleong, L.J., 2017, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, 2023, *Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2023 tentang UMK 2024*.
- Pratama, A. dan Nugroho, R., 2021, Pengaruh tekanan serikat pekerja terhadap kebijakan upah minimum. *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 17(1), hal. 55–70.
- Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press. Buckingham.
- Sabatier, P.A. dan Weible, C.M., 2014, *Theories of the Policy Process*. Edisi ke-3. Westview Press. Boulder.
- Subarsono, A.G., 2016, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Suryahadi, A. et al., 2019, Dampak upah minimum terhadap ketenagakerjaan di Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 55(3), hal. 345–368.
- Winarno, B., 2017, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta.
- Zed, M., 2014, *Metode Penelitian Kepustakaan*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.