

## **ADVOCACY COALITION FRAMEWORK DALAM KEBIJAKAN PENETAPAN UPAH MINIMUM DI INDONESIA**

**TAUFIK**

Departemen of Public Administration, Faculty of Social and Government Science,  
UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Email: [taufik.fisip@ar-raniry.ac.id](mailto:taufik.fisip@ar-raniry.ac.id),

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-3526-2994>

### **Abstract**

*Tuntutan peningkatan upah minimum di Indonesia menjadi fenomena yang menarik untuk dikaji dalam studi kebijakan publik. Gerakan buruh terus menuntut atas perbaikan upah minimum. Sementara perusahaan mengharapkan upah yang rendah agar mendapatkan keuntungan besar. Disisi lain, pemerintah harus menjamin pemenuhan lapangan kerja bagi masyarakat, dan menjaga angka pengangguran terus menurun. Kerangka kerja advokasi merupakan suatu konsep perubahan kebijakan dalam sub-sistem kebijakan yang dilakukan oleh aktor atau stakeholder yang terlibat dalam kebijakan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan penetapan upah minimum dalam kerangka kerja advokasi dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan. Terdapat empat sub-sistem kebijakan penetapan upah minimum di Indonesia, yang meliputi: (a) kelompok asosiasi (pengusaha); (b) asosiasi serikat buruh; (c) pemerintah, dan (d) perguruan tinggi. Keempat aktor ini dikategorikan sebagai internal sub-sistem kebijakan. Aktor-aktor ini memiliki peran dan fungsi masing-masing yang saling berinteraksi satu dengan lain dalam kebijakan penetapan upah minimum di Indonesia. Permasalahan upah minimum dapat diselesaikan apabila diberikan ruang untuk berkontribusi dan dialog terbuka antar aktor dalam penetapan kebijakan. Peran aktor penengah seperti pemerintah dan perguruan tinggi harus dioptimal perannya dalam proses penetapan upah minimum. Sehingga masing-masing harapan dari aktor terakomodir dalam penetapan kebijakan upah minimum di Indonesia.*

**Kata kunci:** *Upah minimum, kebijakan, pemerintah, buruh, perusahaan.*

### **A. Pendahuluan**

Gerakan buruh di Indonesia menuntut atas perbaikan upah minimum yang disuarakan setiap tanggal 1 Mei menjadi fenomena yang menarik untuk dikaji dalam studi kebijakan publik. Gerakan ini diwakili oleh kelompok buruh yang melihat ketidaksesuaian antara biaya kebutuhan hidup yang terus mengalami kenaikan setiap tahun dengan upah yang diterimanya. Disisi lain, tidak terjadinya komunikasi dua arah, antara perusahaan dengan

tenaga kerja menyebabkan buruh terus menyuarakan haknya<sup>1</sup>. Sehingga, hal ini tidak tercapai advokasi tuntutan-tuntutan dari buruh terhadap kesejahteraan.

Perkembangan demokrasi di Indonesia, menjadikan tenaga kerja untuk menyuarakan baik melalui unjuk rasa, tulisan di media, maupun saluran-saluran media lainnya sebagai tujuan ungkapan kekuatan keberadaan buruh. Pengetahuan pekerja terhadap upah minimum menimbulkan anggapan bahwa upah minimum yang mereka terima belum memenuhi standar kehidupannya sesuai dengan kebutuhan riil mereka.

Berdasarkan data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Badan Pusat Statistik Indonesia, kondisi jumlah angkatan kerja pada Agustus 2022 sebanyak 143,72 juta orang. Terdapat kenaikan jika dibandingkan dengan posisi pada tahun sebelumnya 2021 bertambah 2,55% di tahun 2022, dan TPAK bertambah 0,82 persen poin. Data ini menunjukkan adanya peningkatan angkatan kerja setiap tahunnya di Indonesia. Tentunya hal ini dengan sendirinya berimplikasi pada turunnya tingkat pengangguran terbuka sebesar 0,63 persen poin dibandingkan dengan Agustus 2021<sup>2</sup>.

Kebijakan upah minimum di Indonesia pertama sekali diterapkan pada awal tahun 1970-an (Pratomo, Mahardika, and Saputra 2011). Namun saat itu pelaksanaannya belum efektif, sehingga Pemerintah Indonesia baru memberikan perhatian terhadap pelaksanaan upah minimum pada akhir tahun 1980-an. Perhatian ini muncul disebabkan diantaranya salah satunya adalah adanya tekanan dari dunia internasional sehubungan dengan isu-isu tentang pelanggaran standar ketenagakerjaan yang terjadi di Indonesia. Di masa tersebut, sebuah organisasi perdagangan Amerika Serikat (AFL-CIO) dan beberapa aktivis hak asasi manusia mengajukan keberatan terhadap sebuah perusahaan multinasional Amerika Serikat beroperasi di Indonesia yang diduga memberikan upah yang sangat rendah dan kondisi lingkungan pekerjaan yang berada di bawah standar<sup>3</sup>.

Secara konstitusi, pelaksanaan kebijakan upah minimum telah diamanatkan dalam UUD 1945 pasal 27 ayat 2 tentang penghidupan yang layak. Kemudian pada tahun 2003

---

<sup>1</sup> Muhammad Rusdi, *Konstruksi Kebijakan Upah Minimum Provinsi (UMP): Studi Kerangka Kerja Koalisi Advokasi Institusi Pengupahan Dalam Mendorong Kompromi Perubahan Pilihan Kebijakan UMP Di Sulawesi Selatan* (Malang: Disertasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, 2006).

<sup>2</sup> BPS, "Keadaan Angkatan Kerja Di Indonesia" (Jakarta, 2022).

<sup>3</sup> Gregor Gall, "The Development Og the Indonesian Labour Movement," *International Journal of Human Resources Management* 9, no. 2 (1998): 359–76; Asep Suryahadi et al., "Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in The Urban Formal Sector," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39, no. I (2003): 29–50, <https://doi.org/10.1080/00074910302007>.

pemerintah telah melahirkan UU tentang ketenagakerjaan. Turunan UU tersebut lahirnya PP No. 78 tahun 2015 tentang Pengupahan, dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 15 Tahun 2018 tentang Upah Minimum. Keseluruhan regulasi tersebut mengintruksikan untuk pemberian upah kepada buruh dengan mempertimbangkan kebutuhan hidup layak.

Menyikapi hal tersebut, dalam kajian kebijakan publik dikenal berbagai pendekatan dalam pemecahan masalah sosial. Salah satu pendekatannya adalah *Advocacy Coalition Framework* (ACF). ACF merupakan suatu konsep perubahan kebijakan dalam subsistem kebijakan yang dilakukan oleh aktor atau *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan tersebut<sup>4</sup>. ACF adalah kerangka konseptual untuk menganalisis koalisi yang dibangun oleh aktor-aktor yang terkait dengan kebijakan untuk melakukan advokasi guna memperjuangkan kepentingannya masing-masing. ACF.

Dalam konteks kajian ini, dapat dipetakan aktor yang terkait dengan kebijakan penetapan upah minum di Indonesia, yaitu: (a) aktor buruh yang tergabung dalam serikat buruh Indonesia; (b) aktor swasta yakni yang perusahaan yang menggunakan jasa buruh; (c) aktor pemerintah, sebagai aktor yang mempunyai kewenangan dalam penetapan upah minimum, dan (d) aktor perguruan tinggi. Keseluruhan aktor ini masuk dalam sub-sistem kebijakan sebagaimana yang dikatakan oleh Sabatier.

Sub-sistem kebijakan terdiri dari semua pihak yang memainkan bagian dalam penciptaan, diseminasi dan evaluasi ide kebijakan<sup>5</sup>. Dalam perspektif teori ACF, kebijakan dibuat berdasarkan advokasi koalisi yang dilakukan oleh aktor-aktor atau *stakeholder* yang terlibat. Aktor-aktor tersebut saling berkoalisi atas dasar keyakinan (*beliefs*) yang sama. Keyakinan inilah yang menjadi dasar bagi setiap koalisi untuk mempertahankan idenya, memperjuangkannya atau merubah ide kebijakan aktor lain. Sabatier (1988) mengonseptualisasikan proses kebijakan dalam konsep sub-sistem kebijakan. Sabatier

---

<sup>4</sup> P.A Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 168, no. 21 (1988): 129–68; Sabatier and H. Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in *Theories of the Policy Process.*, ed. P Sabatier (Boulder: Westview Press, 1999), 117–166.

<sup>5</sup> Wayne Parsons, *Public Policy, Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).

mengungkapkan bahwa proses perubahan kebijakan publik terdiri dari sub-sistem internal dan eksternal.<sup>6</sup>

Sub-sistem internal terdiri dari atribusi dasar masalah kebijakan, distribusi sumber daya, nilai-nilai dasar dan struktur sosial, dan aturan dasar. Sedangkan sub-sistem eksternal terdiri dari kondisi sosio-ekonomi, koalisi pemerintah, dan dampak dari kebijakan lain. Namun, setiap aktor memiliki sumber daya yang terbatas, misalnya keterbatasan informasi, keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten dan keterbatasan dana. Hal ini yang membuat broker dan aktor kebijakan membentuk koalisi agar *output* dan *impact* kebijakan dapat mengakomodasi kepentingannya.

Kebijakan bisa berubah disebabkan oleh konflik sosial yang terjadi di masyarakat.<sup>7</sup> Konflik terjadi karena setiap koalisi gagal mencapai stabilitas kebijakan (*policy stability*). Akibatnya, desain kebijakan mengalami pergeseran atau perubahan dari desain awal kebijakan yang sudah diambil oleh *policy maker*.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis aktor-aktor dalam sub-sistem sebagaimana yang dikemukakan oleh Sabatier dalam kebijakan pengupahan di Indonesia. Aktor ini dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah melalui koalisi atas kepercayaan yang sama di bangun antar aktor.

Selama tiga dekade terakhir, *Advocacy Coalition Framework* (ACF) telah menjadi salah satu pendekatan paling populer di kalangan para ilmuwan kebijakan publik untuk membuat konsep dan memahami proses kebijakan<sup>8</sup>. Kerangka advokasi koalisi dapat dipahami sebagai suatu kerangka kerja kebijakan yang dikembangkan untuk menangani masalah kebijakan publik yang intens<sup>9</sup>. Sabatier dan Jenkins-Smith berpendapat bahwa proses kebijakan merupakan ruang persaingan antara koalisi aktor yang mengadvokasi tentang masalah dan

---

<sup>6</sup> Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein."

<sup>7</sup> C.J. Bennett and M. Howlett, "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change," *Policy Sciences* 25, no. 3 (1992): 275–94.

<sup>8</sup> B. Timothy Heinmiller, "Advocacy Coalitions, Power and Policy Change," *Policy & Politics* 51, no. 1 (January 5, 2023): 28–46, <https://doi.org/10.1332/030557321x16569341758199>.

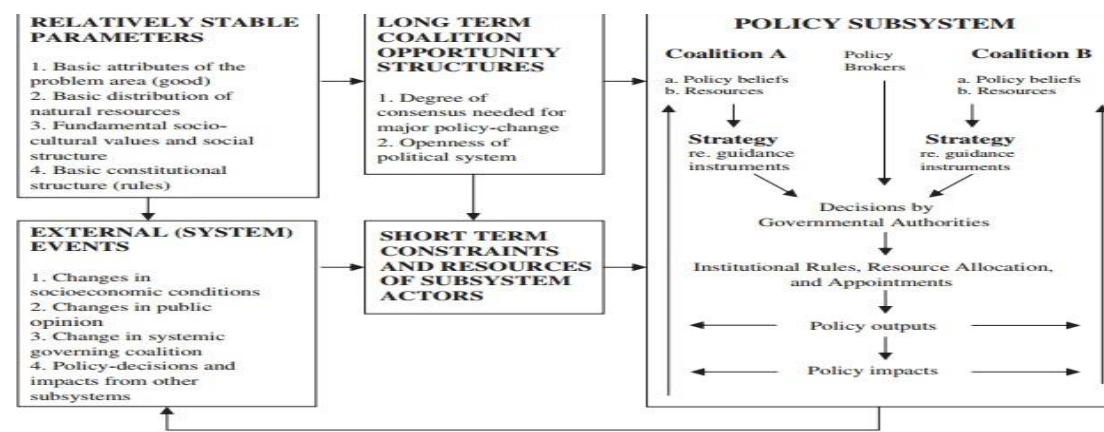
<sup>9</sup> Sabatier and Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment."

solusi kebijakan<sup>10</sup>. Para aktor kebijakan sangat peduli terhadap suatu masalah dan ingin secara aktif dan konsisten memengaruhi kebijakan publik yang terkait dengannya.<sup>11</sup>

Konsep ACF muncul pada tahun 1990-an, telah diapresiasi dan diadopsi oleh banyak pakar di negara barat seperti Amerika dan Eropa. Cairney (2013) berargumen bahwa ACF dikutip di lebih dari 80 studi kebijakan dan digunakan oleh sebagian besar di negara maju. Cairney (2013) memandang ACF berupaya memeriksa sistem pembuatan kebijakan yang berisi banyak aktor dan tingkat pemerintahan, memproses kebijakan dengan cara yang sangat berbeda, dari perselisihan yang dipolitisasi secara intens yang melibatkan banyak aktor di beberapa bidang, hingga isu-isu yang diperlakukan. Sebagian besar oleh pakar kebijakan, memandang sebuah kebijakan menghasilkan keputusan berdasarkan informasi yang terbatas dan seringkali tingkat ketidakpastian dan ambiguitas yang tinggi, dan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengubah keputusan menjadi hasil<sup>12</sup>.

ACF mencoba mencairkan berbagai keyakinan dan kepentingan yang dimiliki oleh para aktor terhadap perumusan sebuah kebijakan publik. Dengan kata lain, para aktor kebijakan memiliki kepentingan individu, atau organisasi melalui koalisi, berfokus dan memperjuangkan kepentingannya dengan memastikan bahwa masalah sosial yang ditangani dapat mencapai tujuan.<sup>13</sup> Melalui koalisi yang efektif, ACF memperkirakan keberhasilan sistem pembuatan kebijakan serta proses implementasi kebijakan lebih efektif. Lebih jelas terkait konsep ACF dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 1. Bagan Teori Advocacy Framework



<sup>10</sup> Cairney Paul, *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (Basingstoke: Palgrave, 2012).

<sup>11</sup> Paul Cairney, "Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?," *Policy Studies Journal* 41, no. 1 (February 2013): 1–21, <https://doi.org/10.1111/psj.12000>.

<sup>12</sup> Cairney.

<sup>13</sup> Sabatier and Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment."

Sumber: (Sabatier & Weible, 2007)

Pendekatan ACF mencatat bahwa transformasi sebagian besar berasal dari subsistem kebijakan. Tujuan kerangka kerja ini adalah untuk mencapai perubahan kebijakan dan pembelajaran kebijakan. Pembelajaran kebijakan mengacu pada perubahan pemahaman atau niat yang bertahan lama oleh anggota koalisi mengenai aturan keyakinan kebijakan<sup>14</sup>. Melalui pembelajaran yang berorientasi pada kebijakan, ACF dapat memimpin koalisi hegemonik guna menyempurnakan dan mengadaptasi sistem kepercayaannya untuk mewujudkan tujuannya dengan lebih efisien. Perubahan kebijakan mencerminkan keyakinan kebijakan koalisi advokasi yang berhasil. Oleh karenanya konseptualisasi teoretis tentang perubahan kebijakan ini sangat cocok untuk penyelidikan menggunakan sistem kepercayaan.

Perubahan kebijakan dapat dihasilkan dari peristiwa non-kognitif yang berasal dari luar subsistem kebijakan, yang menggeser distribusi kekuasaan di antara aktor subsistem dengan mengubah sumber daya dan pola kendala<sup>15</sup>. Keyakinan inti kebijakan diasumsikan memiliki tingkat resistensi yang tinggi terhadap perubahan, ACF berpendapat bahwa pembelajaran berorientasi kebijakan kemungkinan besar hanya memperhatikan aspek sekunder dari sistem kepercayaan, membiarkan inti kebijakan tetap utuh, dan dengan demikian dapat menghasilkan hanya sedikit perubahan kebijakan (Sabatier, 1998).

ACF telah melalui banyak pengalaman dan revisi yang memperkuat penerapannya dalam perumusan kebijakan. Ini mengasumsikan bahwa “orang terlibat dalam politik untuk menerjemahkan keyakinan, dari pada kepentingan material sederhana, menjadi sebuah tindakan”<sup>16</sup>. Hal ini berarti bahwa aktor yang berbeda berinteraksi melalui koalisi dan bersaing di mana salah satu keyakinan mereka akan mendominasi sistem perumusan kebijakan. Asumsi lainnya, ACF mencoba membuka dan menembus hubungan yang “terisolasi” antara pemerintah dengan aktor atau kelompok lain. Pendekatan ACF percaya bahwa proses perumusan kebijakan harus mengikuti penyelidikan ilmiah<sup>17</sup>.

Sabatier (1998) mendefinisikan koalisi advokasi sebagai orang-orang dari berbagai posisi yang mungkin termasuk terpilih, kelompok kepentingan, pejabat, peneliti dan think tank yang memiliki sistem kepercayaan yang sama. Hal ini termasuk "seperangkat nilai dasar,

---

<sup>14</sup> Sabatier and Jenkins-Smith.

<sup>15</sup> Sabatier and Jenkins-Smith.

<sup>16</sup> Cairney, “Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?”

<sup>17</sup> Sabatier and Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.”

asumsi kausal, dan persepsi masalah dan yang menunjukkan tingkat aktivitas terkoordinasi non-sepele dari waktu ke waktu". Kerangka Koalisi Advokasi menaruh banyak perhatian pada persaingan interaksi antara koalisi advokasi dalam subsistem kebijakan. Subsistem mungkin ada dalam yang lebih luas dan dapat sangat dipengaruhi oleh lingkungan politik dan eksternal.

Cairney (2012) berargumen bahwa aktor sangat penting karena mereka mengartikulasikan ide-ide penting untuk pembentukan kebijakan. Lebih lanjut berpendapat Cairney (2012) bahwa kerangka tersebut berfokus pada keyakinan bersama antara aktor yang berpengaruh terhadap pembentukan kebijakan dan informasi yang efektif. Keyakinan berbagi oleh banyak aktor dapat menerjemahkan gagasan menjadi keputusan dan hasil kebijakan. Dengan demikian, implementasi kebijakan menjadi lebih mudah dan efektif<sup>18</sup>.

Dalam perumusan kebijakan, berbagai persepsi dan keyakinan aktor memandu sistem perumusan suatu kebijakan. Ini dikenal sebagai sistem kepercayaan yang membantu memastikan bagaimana masalah publik dikembangkan dan memberikan solusi yang efisien untuk itu<sup>19</sup>. Melalui sistem kepercayaan ini, ACF mengakui tiga kategori yaitu keyakinan inti yang mendalam, keyakinan inti kebijakan, dan aspek sekunder<sup>20</sup>. Inti yang dalam dipahami sebagai "aksioma normatif dan ontologis mendasar" dan itulah yang mendefinisikan visi individu, masyarakat, dan dunia. Keyakinan inti yang dalam harus dilakukan dengan kepentingan atau keyakinan pribadi seseorang, inilah yang disebut Sabatier (1998) sebagai "filsafat pribadi yang mendasari". Misalnya, keyakinan tentang "kesejahteraan siapa yang paling diperhitungkan".

Keyakinan inti kebijakan memandang persepsi kausal, strategi dasar, dan posisi kebijakan untuk mencapai keyakinan inti yang mendalam di setiap subsistem kebijakan. Kedua, adalah keyakinan inti kebijakan yang berfokus pada "posisi dasar kebijakan"<sup>21</sup>. Sabatier (1998) percaya keyakinan inti kebijakan dapat mencakup distribusi kekuasaan di seluruh struktur dan sistem pembentukan kebijakan pemerintah. Terakhir, adalah aspek

---

<sup>18</sup> Cairney Paul, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*.

<sup>19</sup> P. Sabatier and C. Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications," in *Theories of the Policy Process*, ed. P Sabatier, 2007, 189–220.

<sup>20</sup> Christopher M Weible, Paul A Sabatier, and Kelly Mcqueen, "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework," *The Policy Studies Journal* 37, no. 1 (2009).

<sup>21</sup> Paul A. Sabatier, "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe," *Journal of European Public Policy* 5, no. 1 (1998): 98–130, <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>.

sekunder yang dipahami sebagai keuangan atau pendanaan, pengambilan keputusan, dan implementasi dari tujuan kebijakan hasil. Serangkaian aspek sekunder yang berisi pertimbangan instrumental menunjukkan bagaimana mengimplementasikan inti kebijakan.

Inti untuk analisis efektif menurut ACF adalah subsistem kebijakan. Ini difokuskan pada semua “aktor yang mencoba mempengaruhi kebijakan dan politik mengenai isu kebijakan tertentu, dalam batas-batas geografis”. Subsistem dapat dilihat secara vertikal melalui tingkat pemerintahan atau secara horizontal melintasi yurisdiksi dan isu kebijakan yang berbeda<sup>22</sup>.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis penelitian studi pustaka (*library research*)<sup>23</sup>. Aktivitas pengumpulan data terdiri empat tahapan, yaitu: Pertama, melakukan penelusuran sumber informasi maupun data dari berbagai sumber, baik dari jurnal, buku, maupun laporan, serta sumber yang relevan lainnya. Data ini dipilah sesuai dengan kebutuhan penelitian. Tahapan kedua, hasil tinjauan literatur dipadukan dengan segala temuan, baik teori, maupun konsep dalam kerangka kerja koalisi advokasi. Ketiga, menganalisis setiap temuan dari berbagai temuan penelitian sebelumnya, dan tahapan terakhir adalah memberikan pandangan dan gagasan melalui pengembangan dari hasil temuan dari artikel maupun buku sebelumnya terhadap fenomena penelitian yang sedang dikaji.

## **C. Kebijakan Penetapan Upah Minimum di Indonesia Berdasarkan Advocacy Coalition Framework**

Dinamika penetapan upah masih tetap menjadi persoalan utama di negara berkembang, termasuk Indonesia. Keadaan pasar kerja saat ini dihadapkan pada dua permasalahan yang mana satu sisi kelebihan penawaran tenaga kerja, dan mutu angkatan kerja yang rendah. Di satu sisi yang lain penetapan upah yang layak terus menjadi isu tuntutan dalam bidang ketenagakerjaan.

Secara regulasi, kebijakan penetapan upah minimum menggunakan formula yang diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja No 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum. Dalam peraturan tersebut menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah wajib

---

<sup>22</sup> Sabatier and Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.”

<sup>23</sup> Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004).



menetapkan UMP dengan perhitungan penyesuaian nilai UMP yang dilakukan oleh Dewan Pengupahan Provinsi. Dewan ini terdiri dari unsur pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja, perguruan tinggi dan pakar.

Persoalan upah buruh yang senantiasa tidak mencukupi kebutuhan terus menjadi fenomena yang terus didiskusikan setiap memasuki bulan Mei. Hal ini mendorong serikat buruh, atau serikat pekerja melakukan serangkaian perjuangan untuk memperbaiki kondisi pengupahan yang berlaku saat ini. Perjuangan ini dilakukan baik dalam forum dewan pengupahan maupun melalui aksi unjuk rasa menuntut perbaikan upah dan kesejahteraan buruh.

Penetapan upah minimum di banyak negara tidak terlepas dari kebijakan ILO berkenaan upah minimum sebagaimana tercermin dalam sejumlah konvensi dan rekomendasi ILO. Satu konvensi yang terpenting berkenaan dengan upah minimum adalah Konvensi ILO No 131 yang secara khusus mengatur upah minimum di negara-negara berkembang. Konvensi ini muncul dikarenakan fakta bahwa perundingan bersama dan mekanisme lainnya dalam penentuan upah tidak berjalan seluas dan secepat yang diharapkan<sup>24</sup>. Pada pasal 3 dari konvensi tersebut mensyaratkan bahwa pihak yang berwenang dalam menentukan upah minimum harus mempertimbangkan beberapa unsur berikut:

- a) Kebutuhan dari pekerja dan keluarganya, dengan mempertimbangkan tingkat upah secara umum di negara bersangkutan, biaya hidup, jaminan perlindungan social dan standar kehidupan relative dari kelompok sosial lainnya;
- b) Faktor ekonomi, termasuk tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat produktivitas, dan kemampuan untuk mencapai dan menjaga tingkat pekerjaan yang tinggi. (*the desirability of attaining and maintaining a high level of employment*).

Kebijakan penetapan upah minimum ditinjau dari pendekatan ACF terdapat beberapa sub-sistem, sebagaimana yang dikemukakan oleh Sabatier (1998). Sub-sistem ini berupa aktor-aktor yang terlibat dan mempengaruhi kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> François Eyraud and Catherine Saget, *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing, International Labor Organization*, 2005.

<sup>25</sup> Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem* (Oxford: Oxford University Press, 1995); Sri Suwitri, *Konsep Dasar Kebijakan Publik* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2008).

ACF menjelaskan proses implementasi dan perubahan kebijakan publik dan spesifikasi sub-sistem kebijakan sebagai unit analisis utama. ACF berfokus pada interaksi di antara koalisi-koalisi advokasi dalam suatu sub-sistem kebijakan<sup>26</sup>.

Terdapat empat sub-sistem kebijakan penetapan upah minimum di Indonesia, yang meliputi: (a) kelompok asosiasi (pengusaha); (b) asosiasi serikat buruh; (c) pemerintah, dan (d) perguruan tinggi. Keempat aktor ini dikategorikan sebagai internal sub-sistem kebijakan. Keempat aktor ini memiliki peran dan fungsi masing-masing yang saling berinteraksi satu dengan lain. Aktor pengusaha sebagai kelompok yang menggunakan jasa dan tenaga dari buruh untuk bekerja demi kepentingan perusahaan. Sedangkan buruh membutuhkan pekerjaan demi memenuhi kebutuhan hidupnya.

Aktor pemerintah mempunyai kepentingan untuk menjaga kestabilan keduanya. Apabila terjadi PHK, maka pengangguran semakin tinggi, dan itu menjadi sebuah masalah baru. Sedangkan aktor perguruan tinggi, mempunyai peran melakukan pengkajian terhadap penetapan upah minimum secara ilmiah. Sehingga, dalam penetapan upah minimum memiliki dasar hukum dan ilmiah memenuhi kebutuhan hidup layak buruh.

Hasil kajian sebelumnya menunjukkan adanya dinamika dalam upaya mempengaruhi kebijakan upah minimum yang dilakukan melalui negosiasi dalam sidang dewan pengupahan dan lobi dengan serikat pekerja dan pemerintah di luar sidang<sup>27</sup>. Dinamika di luar sidang dilakukan sebagai upaya para serikat pekerja untuk mempengaruhi kebijakan penetapan upah minimum. Selain lobi, upaya lain yang dilakukan adalah dengan aktif memberikan ulasan-ulasan terkait upah minimum yang dipublikasikan di media-media, terutama media *online*. Berbagai upaya terus dilakukan oleh buruh agar mendapatkan perhatian dalam kebijakan penetapan upah minimum.

Sering sekali setiap tahun para buruh melakukan aksi demonstrasi terhadap tuntutan kenaikan upah yang layak. Fenomena ini dapat dikaji dalam teori ACF bahwa kelompok buruh berpeluang melakukan koalisi mempengaruhi kebijakan penetapan upah. perubahan nilai nominal upah minimum secara langsung disebabkan oleh adanya implikasi perubahan

---

<sup>26</sup> Aslinda and M. Guntur, "Perubahan Kebijakan Implementasi Pemanfaatan Ruang Oleh Pedagang Kaki Lima Di Kota Makassar," no. 1 (2017): 630–34, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Lq9Hn9fNUX4J:https://ojs.unm.ac.id/semnaslemlit/article/download/4112/2475+&cd=2&hl=id&ct=clnk&gl=id>.

<sup>27</sup> Erwin Musdah, "Advokasi Kebijakan Penetapan Upah Minimum Kabupaten Sleman Tahun 2013," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 6, no. 2 (2013): 1–14.

internal sub-sistem kebijakan yang telah mengubah sistem kepercayaan, terutama aspek sekunder dari dua koalisi kebijakan upah minimum.

Mekanisme lobi antara kelompok pengusaha dan kelompok buruh memiliki perbedaan pola dan sistemnya. Kelompok pengusaha umumnya lebih mengandalkan mekanisme negosiasi dengan pemerintah di luar sidang pembahasan upah minimum. Sementara kelompok pekerja lebih mengandalkan kegigihan dan daya represifnya melalui aksi demonstrasi yang dapat mengancam eksistensi perusahaan. Fenomena ini yang menjadikan adanya perubahan penetapan kebijakan dipengaruhi oleh kelompok buruh yang memperjuangkan kenaikan upah sesuai dengan standar hidup layak. Sehingga, kebijakan upah minimum yang ditetapkan oleh pemerintah telah melewati sebuah mekanisme koalisi antar kelompok dan terakomodir nilai-nilai kelompok.

#### **D. Simpulan**

Kebijakan penetapan upah minimum di Indonesia dapat diselesaikan dengan cara, pertama pihak perusahaan dan pekerja harus diberi kesempatan untuk berkontribusi dalam proses penentuan UMP secara seimbang. Kedua, diperlukannya dialog di tingkatan perusahaan, dibutuhkannya mekanisme penyelesaian perselisihan yang jelas, adil dan fungsional yang dapat diandalkan oleh pihak pekerja maupun pihak perusahaan. Hal ini menekankan peran pemerintah dalam membuat peraturan yang memberikan kepastian bagi hubungan industrial serta memberikan keadilan dari segi hak dan tanggungjawab bagi semua pihak. Ketiga, peran penengah kebijakan dalam hal ini pemerintah dan perguruan tinggi selama proses pembahasan UMP harus berperan lebih optimal dengan cara membangun pola strategi yang efektif dan efisien.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Aslinda, and M. Guntur. 2017. "Perubahan Kebijakan Implementasi Pemanfaatan Ruang Oleh Pedagang Kaki Lima Di Kota Makassar," no. 1: 630–34.
- Bennett, C.J., and M. Howlett. 1992. "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change." *Policy Sciences* 25 (3): 275–94.
- BPS. 2022. "Keadaan Angkatan Kerja Di Indonesia." Jakarta.
- Cairney Paul. 2012. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave.
- Cairney, Paul. 2013. "Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?" *Policy Studies Journal* 41 (1): 1–21. <https://doi.org/10.1111/psj.12000>.

- Gall, Gregor. 1998. "The Development Og the Indonesian Labour Movement." *International Journal of Human Resources Management* 9 (2): 359–76.
- Heinmiller, B. Timothy. 2023. "Advocacy Coalitions, Power and Policy Change." *Policy & Politics* 51 (1): 28–46. <https://doi.org/10.1332/030557321x16569341758199>.
- Howlett, Michael, and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- Parsons, Wayne. 2011. *Public Policy, Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pratomo, Devanto Shasta, Putu Mahardika, and Adi Saputra. 2011. "Kebijakan Upah Minimum Untuk Perekonomian Yang Berkeadilan: Tinjauan UUD 1945." *Journal of Indonesian Applied Economics* 5 (2 Oktoer): 269–84.
- Rusdi, Muhammad. 2006. *Konstruksi Kebijakan Upah Minimum Provinsi (UMP): Studi Kerangka Kerja Koalisi Advokasi Institusi Pengupahan Dalam Mendorong Kompromi Perubahan Pilihan Kebijakan UMP Di Sulawesi Selatan*. Malang: Disertasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Sabatier, and H. Jenkins-Smith. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In *Theories of the Policy Process*, edited by P Sabatier, 117–166. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., and C. Weible. 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications." In *Theories of the Policy Process*, edited by P Sabatier, 189–220.
- Sabatier, P.A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 168 (21): 129–68.
- Sabatier, Paul A. 1998. "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe." *Journal of European Public Policy* 5 (1): 98–130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Suryahadi, Asep, Wenefrida Widyanti, Daniel Perwira, and Sudarno Sumarto. 2003. "Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in The Urban Formal Sector." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39 (I): 29–50. <https://doi.org/10.1080/00074910302007>.
- Suwitri, Sri. 2008. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Weible, Christopher M. 2007. "An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17 (1): 95–117. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj015>.
- Weible, Christopher M, Paul A Sabatier, and Kelly Mcqueen. 2009. "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework." *The Policy Studies Journal* 37 (1).
- Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.