

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGUPAHAN

UNTUK PEKERJA / BURUH PENGUPAHAN

A. Upah Dalam Lingkup Umum.

Upah adalah penghargaan bagi buruh atau pekerja yang sudah menyelesaikan pekerjaannya. Dalam melakukan pekerjaannya buruh atau pekerja memiliki keterkaitan dengan terdapat 2 (dua) klasifikasi, dalam keterkaitannya seseorang melakukan pekerjaan yaitu melaksanakan pekerjaannya demi diri sendiri (swakerja) dan mengerjakan pekerjaan untuk orang lain. Individu yang bekerja untuk orang lain dengan balasan mendapatkan sebuah imbalan.¹ Dalam hubungan industrial imbalan biasa disebut sebagai upah yang merupakan hak bagi buruh atau pekerja. Upah timbul karena ada hubungan kerja antara buruh atau pekerja dengan pengusaha.

Hubungan kerja seperti yang dijelaskan diatas dapat terjadi karena ada suatu perjanjian kerja. Menurut Subekti pengertian dari perjanjian kerja adalah perjanjian antara seorang majikan dengan seorang buruh yang dalam perjanjian tersebut ditandai dengan adanya suatu gaji atau upah tertentu yang diperjanjikan dan adanya suatu hubungan di peretas dengan maksud

¹ Aloysius Uwiyono, *op cit.*, hal. 51

majikan mempunyai hak memberikan perintah-perintah yang harus disepakati oleh seluruh pihak.²

Dalam pembuatan perjanjian kerja terdapat persyaratan seperti perjanjian tersebut dibuat sebelum buruh atau pekerja memulai hubungan kerja yaitu harus tercapainya kesepakatan kedua belah pihak, kecakapan dalam melakukan perbuatan hukum, kemampuan, adanya pekerjaan yang diperjanjikan serta pekerjaan yang diperjanjikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

Suatu perjanjian kerja bisa berakhir karena pekerja tersebut meninggal dunia, berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja, adanya putusan pengadilan atau putusan atau penetapan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan adanya keadaan atau kejadian tertentu yang dicantumkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama yang dapat menyebabkan berakhirnya hubungan kerja.⁴

Terdapat perbedaan pengertian antara upah (*wage*) dan gaji (*salary*). Upah dapat diartikan sebagai kompensasi yang diberikan dalam bentuk uang atas hasil pekerjaannya. Upah diberikan berkaitan dengan *Skill* atau pengetahuan pekerjanya yang pada umumnya mengabaikan perbedaan

² Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung : Alumni Bandung, 1997, Cet. II). hal. 63.

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 Tentang ketenagakerjaan, ps. 51

⁴ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Ps. 61

atribut pekerja. Sedangkan gaji mengacu pada pembayaran yang dihitung pada tingkat tahunan atau bulanan daripada jam.

Kompensasi juga merupakan biaya utama atas pekerjaan atau keahlian dan kesetiaan dalam satu perusahaan. Upah yang diberikan oleh pengusaha secara teoritis dianggap sebagai harga dari tenaga yang dikorbankan buruh atau pekerja untuk kepentingan produksi. Dalam penetapan kebijakan kompensasi terdapat prinsip-prinsip yaitu sebagai berikut:

- a. Kompensasi harus berada pada tingkat yang cukup tinggi untuk menarik orang baik;
- b. Distribusi gaji dan tunjangan harus dianggap setara untuk mempertahankan karyawan yang baik;
- c. Sistem kompensasi diharapkan bisa memotivasi karyawan untuk menerapkan kemampuan dan energi penuh pada pekerjaan mereka;
- d. Kompensasi harus berada didalam kemampuan pengusaha untuk membayar;
- e. Pemerintah juga mengakui prinsip non-manajerial lainnya saat menetapkan kompensasi bagi karyawan mereka:keadilan sosial.⁵

⁵ Dennis L. dresang, *Public Personnel Management and Public Policy* (New York dan London : Longman, 2002.) hal.282

Brian Willey berpendapat setidaknya ada 3 (tiga) sistem yang bisa digunakan dalam menentukan pembayaran upah, yaitu *output-based pay*, *time-based pay*, dan *skill-based pay*. *Output-based pay* adalah sistem pembayaran upah yang memiliki keterkaitan pada kinerja dari buruh atau pekerja itu sendiri, contohnya seperti berapa banyak pekerjaan yang sudah diselesaikan. Sementara *Time-based pay* adalah sistem pembayaran upah yang didasarkan dengan waktu, umpamanya seperti, per-jam, perbulan, atau perminggu. Dan untuk *skill-based pay* adalah pembayaran upah yang berdasarkan pada kemampuan individu, pengalaman, serta tidak luput juga kompetensi dari buruh atau pekerja itu.⁶

Sedangkan menurut Imam soepomo, mempunyai pendapat dalam melakukan penilaian terhadap upah bisa dilakukan menggunakan dua sudut pandang yang berbeda meliputi nilai upah riil dan nilai nominal. Nilai nominal artinya jumlah yang berupa uang dan nilai upah riil mengandung banyaknya barang yang dapat dibeli dari jumlah uang. Untuk buruh atau pekerja dari nilai upah itu yang penting adalah upah riil, dikarenakan upah riil buruh atau pekerja akan menerima barang-barang yang dibutuhkan demi keberlangsungan hidupnya bersama keluarga.⁷

Lain daripada itu Imam soepomo juga membagi 2 (dua) bentuk upah yaitu upah berbentuk uang dan upah berbentuk barang. Upah dalam bentuk uang ini artinya setiap buruh atau pekerja telah menuntaskan pekerjaannya,

⁶ Brian Willey, *Employment Law in Context*, (Dortes: Henry Ling Ltd, 2000) hal. 278.

⁷ Imam Soepomo *Pengantar Hukum Perburuhan*, (Jakarta : Djambatan, 1995). hal. 131

dan maka dari itu upah harus didasarkan pada mata uang yang berlaku yaitu rupiah. Sedangkan upah berbentuk barang seperti transportasi, pengobatan, perumahan, Pendidikan, dan lain-lain.⁸

1. Pengertian, dan Konsep Upah Minimum

Upah minimum adalah instrumen kebijakan yang digunakan pemerintah untuk melakukan fungsi distribusi pendapatan. Sebagai instrumen kebijakan, Undang-Undang mengenai Upah Minimum dihadapkan dengan berbagai tujuan yang memiliki keterkaitan, meskipun sering dengan tujuan bertentangan serta motif tersembunyi, namun dalam penetapan upah minimum pemerintah melakukannya dengan berbagai tujuan yaitu:

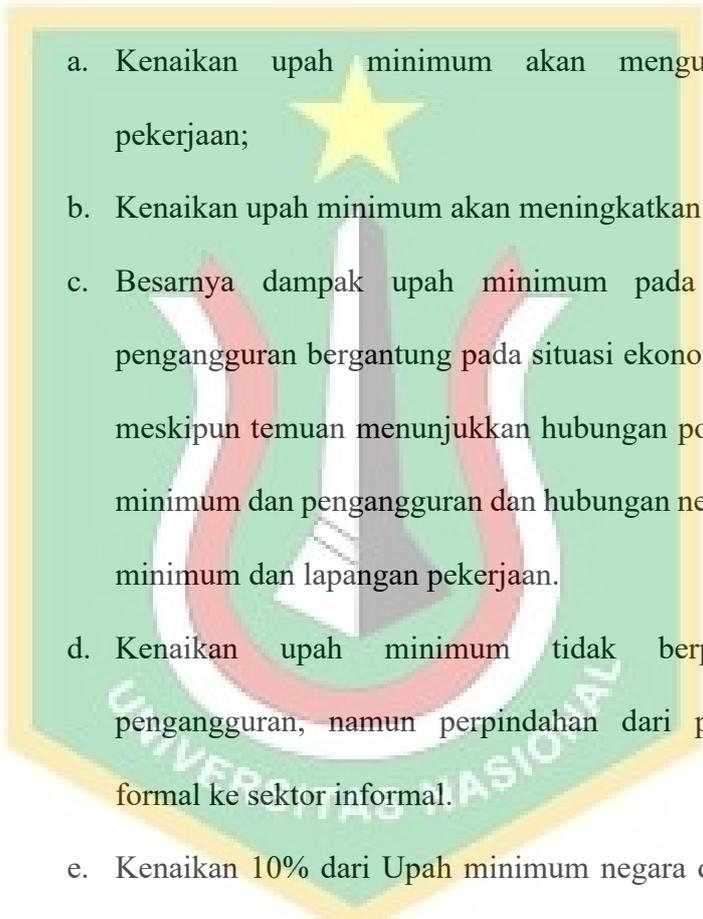
- a. Mengurangi kemiskinan;
- b. Mengurangi ketidaksetaraan upah;
- c. Mengurangi pekerjaan berupah rendah;
- d. Memberi bantuan untuk Pendidikan;
- e. Melindungi pekerja yang memiliki daya tawar rendah.⁹

Dari tujuan diatas dapat disimpulkan tujuan utama upah minimum adalah untuk melindungi pekerja yang memiliki daya tawar rendah, dengan maksud agar mereka dapat hidup sesuai dengan standar hidup layak.

⁸ *Ibid.*

⁹ Morley Gunderson, *Minimum wages in canda: theory, Evidance and Policy (Prepared for the federal labour standards review commission, 2005)*, hal.1.

Selain itu berbagai dampak dari penetapan upah minimum yaitu upah minimum dapat mempengaruhi penghasilan, distribusi pendapatan, kemiskinan, inflasi dan pengangguran. Namun ditemukan berbagai dampak mengenai upah minimum ini berikut beberapa perbedaan pendapat mengenai dampak upah minimum:

- 
- a. Kenaikan upah minimum akan mengurangi lapangan pekerjaan;
 - b. Kenaikan upah minimum akan meningkatkan pengangguran
 - c. Besarnya dampak upah minimum pada pekerjaan dan pengangguran bergantung pada situasi ekonomi yang berlaku, meskipun temuan menunjukkan hubungan positif antara upah minimum dan pengangguran dan hubungan negatif antara upah minimum dan lapangan pekerjaan.
 - d. Kenaikan upah minimum tidak berpengaruh pada pengangguran, namun perpindahan dari pekerjaan sektor formal ke sektor informal.
 - e. Kenaikan 10% dari Upah minimum negara dikaitkan dengan penurunan 1 persen pekerja ritel dan pengurangan 1 persen dalam pekerjaan industri kecil.

- f. kenaikan upah minimum mungkin relative mengurangi pendapatan keluarga miskin karena efek pengangguran terkonsentrasi di kalangan keluarga berpenghasilan rendah.¹⁰

Upah Minimum hanya berlaku untuk buruh atau pekerja dengan masa bakti kerja kurang dari 1 (satu) tahun pada perusahaan tersebut. Namun untuk upah bagi buruh atau pekerja dengan masa kerja 1 (satu) tahun atau lebih berpedoman pada struktur dan skala upah di perusahaan yang bersangkutan. Dalam hal komponen Upah terdiri atas Upah pokok, dan tunjangan tetap, besarnya upah pokok paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah upah pokok dan tunjangan tetap.¹¹

Selain komponen diatas, pendapatan non-upah diluar perhitungan upah minimum berupa tunjangan hari raya keagamaan. Namun selain tunjangan hari raya keagamaan, pengusaha bisa memberikan pendapatan non-upah seperti:

- a. bonus;
- b. uang pengganti fasilitas kerja; dan atau
- c. uang servis pada usaha tertentu.

Artinya selain kewajiban pengusaha memberikan upah yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dan formula perhitungan pengupahan,

¹⁰ Elisa susanti, Mas Halimah, Imanudin Kudus, *Upah Minimum Konsep dan Praktik*, (Cimahi : Sarana Multi Kreasi, 2017), hal. 4

¹¹ Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, ps.94.

terdapat pendapatan non-upah yang harus diberikan sebagai salah satu pemenuhan hak-hak buruh sebagai pekerja dalam perusahaan yang terkait.

2. Penetapan Upah Minimum di Indonesia

Penetapan upah minimum di Indonesia berdasarkan Undang-Undang 13 Tahun 2013 Tentang ketenagakerjaan, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang cipta kerja, lalu dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2022 Tentang Pengupahan. Upah Minimum di Indonesia terdiri dari:

- a. Upah Minimum Provinsi;
- b. Upah Minimum kota/kabupaten dengan syarat tertentu.

Upah minimum kabupaten atau kota harus lebih besar jumlahnya daripada upah minimum provinsi di provinsi yang bersangkutan. Kedua jenis upah minimum di atas ditetapkan oleh gubernur dan harus memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Provinsi (Untuk penetapan UMP) dan atau Dewan Pengupahan Kota atau Kabupaten (Untuk penetapan UMK). Pemerintah juga menetapkan pengusaha dilarang membayar Upah lebih rendah dari Upah minimum.

Bahwa penetapan Upah minimum harus didasarkan kepada kondisi ekonomi dan ketenagakerjaan, maksud dari dua kondisi tersebut dengan memperhatikan aspek variabel yaitu:¹²

- a. Paritas daya beli;
- b. Tingkat penyerapan tenaga kerja; dan
- c. Median upah.

Dan data-data pertumbuhan inflasi, ekonomi, paritas daya beli, median upah, dan tingkat penyerapan tenaga kerja harus bersumber dari Lembaga berwenang di bidang statistik, dalam hal tersebut Lembaga yang berwenang di Indonesia adalah Badan Pusat Statistik.

3. Mekanisme Penetapan Upah Minimum Provinsi

Upah Minimum Provinsi ialah upah minimum yang berlangsung untuk seluruh Kota/Kabupaten pada salah satu Provinsi. Komponen Hidup Layak (KHL) sudah tidak menjadi Pertimbangan untuk penetapan besaran Upah Minimum Provinsi, dalam hal ini melalui Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja pada Pasal 88D menjelaskan Formula Perhitungan Upah Minimum mempertimbangkan Inflasi, Variabel pertumbuhan ekonomi, dan Indeks tertentu, serta didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2021 Tentang Pengupahan menjelaskan mekanisme penetapan Upah Minimum Provinsi dan didalam Pasal 27 ayat

¹² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2021 Tentang Pengupahan, psl. 25, Ayat (4).

(1) Gubernur setiap satu tahun sekali wajib membuat keputusan mengenai Upah Minimum Provinsi, dengan berdasarkan pada hasil perhitungan Formula penyesuaian nilai upah minimum yang dilakukan oleh Dewan Pengupahan Provinsi. Penetapan upah minimum provinsi dilakukan selambat-lambatnya pada tanggal 21 November tahun berjalan dan berlaku terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya. Adapun mekanisme penetapan Upah Minimum provinsi sebagai berikut:

- a. Dewan Pengupahan Provinsi yang keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, serikat buruh atau serikat pekerja, organisasi pengusaha, akademisi, dan pakar. Keanggotaan tersebut dengan komposisi 2:1:1 (dua banding satu banding satu)
- b. Dewan Pengupahan Provinsi melakukan kegiatan kajian, analisis, koordinasi dan kerja sama bersama-sama dengan pihak terkait untuk melakukan perhitungan penyesuaian nilai upah minimum menggunakan formula perhitungan upah sesuai pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2021 Tentang Pengupahan.
- c. Berdasarkan hasil perhitungan penyesuaian nilai upah minimum, lalu direkomendasikan kepada Gubernur melalui dinas terkait dalam urusan ketenagakerjaan provinsi.
- d. Penetapan Upah Minimum ini diumumkan melalui Surat Keputusan Gubernur paling lama tanggal 21 November sesuai dengan tahun berjalan.

B. KEBIJAKAN PUBLIK

1. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan (*Policy Term*) sudah digunakan secara luas, contohnya dalam “Kebijakan Ekonomi Jepang”, atau “Kebijakan luar negeri Indonesia”. Namun istilah tersebut menunjukkan sesuatu yang lebih khusus, misalnya, kebijakan pemerintah tentang deregulasi dan debirokratisasi. Menurut Dewey kebijakan publik menitikberatkan sebagai “Publik dan problem-problemnya.” Kebijakan publik membahas terkait persoalan dan isu-isu tersebut disusun (*Constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda politik dan kebijakan.¹³

Menurut Charles O. Jones istilah kebijakan (*Policy Term*) selain digunakan dalam praktik sehari-hari, juga sering digunakan untuk menggantikan keputusan-keputusan atau kegiatan yang sangat berbeda. Istilah ini sering ditukar dengan tujuan (*Goals*), Program, keputusan (*decisions*), Proposal, *Standard*, dan *grand design*.¹⁴

Secara Umum istilah “*Policy*” atau “kebijakan” dipakai untuk menunjukkan perilaku seseorang aktor (misalnya seperti seorang pejabat,

¹³ Wayne Parsons, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Alih bahasa tri Wibowo Budi Santoso, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011) Hal. xi

¹⁴ Charles O. Jones, *An Introduction To The Study Of Public Policy*, (Third Edition, Monterey: Books/Cole Publishing Company, 1984) Hal. 25.

suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.¹⁵

Menurut James Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.¹⁶ Konsep kebijakan ini bisa dianggap tepat dikarenakan memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan, dan tidak apa yang dimaksudkan atau diusulkan. Bukan hanya itu, pengertian ini sangat membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan dari para berbagai alternatif yang ada.

Aktor-aktor yang dimaksud bisa terdiri dari dibedakan dengan bentuk kebijakan yang lain. Contohnya seperti kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan oleh pihak swasta. Sudah jelas kebijakan itu dipengaruhi oleh aktor dan faktor bukan pemerintah, seperti kelompok-kelompok penekan (*Pressure Groups*), ataupun kelompok-kelompok kepentingan (*Interest Groups*).

Menurut David Easton seperti yang dikutip dari buku Anderson “*Public Policy Making*”, Keterkaitan aktor-aktor tersebut dalam proses perumusan kebijakan yang kemudian menjadikan ciri khusus dari kebijakan publik. Kenyataan ini menjadi sebab bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh “Penguasa” dalam suatu sistem politik adalah sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota legislatif, eksekutif, yudikatif, administrator, penasihat

¹⁵ Prof. Budi Winarno, DRS., MA., PhD., *Kebijakan Publik Era Globalisasi (Teori, Proses dan Studi Komparatif)*, (Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, 2016) Hal.19.

¹⁶ James Anderson, *Public Policy Making*, (New York : Holt, Rinehart and Winston, 2nd ed., 1969), hal. 4

raja, dan lain semacamnya. Mereka adalah orang-orang yang terlibat dalam suatu sistem politik, memiliki pengakuan terbesar sebagai anggota politik, serta mempunyai tanggung jawab untuk masalah ini, dan mengambil tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang Panjang oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batasan peran yang diharapkan.¹⁷

Konsep kebijakan publik menurut Anderson mempunyai implikasi, sebagai berikut:¹⁸

- a. Pusat perhatian dalam pembicaraan kebijakan publik memiliki orientasi pada tujuan dan bukan perilaku amburadul. Kebijakan publik dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi secara kebetulan tapi sudah direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik;
- b. Kebijakan adalah pola atau arah tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Sebuah kebijakan tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tapi juga keputusan-keputusan bersama dengan pelaksanaannya.
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang

¹⁷ *Ibid*, hal. 3.

¹⁸ *Ibid*, hal. 3-4.

diinginkan oleh pemerintah. Contoh penetapan yang dilakukan Lembaga legislatif yang mewajibkan pengusaha membayar upah pekerjanya dengan upah minimum berdasarkan undang-undang, tetapi tidak ada sesuatu pun yang dilakukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sehingga tidak ada perubahan yang timbul dalam perilaku ekonomi, hal ini menjadi kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan salah satu dari non regulasi upah.

- d. Kebijakan publik dalam bentuknya yang bersifat positif dan negatif. Dalam pengertian “positif” kebijakan mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas dalam mempengaruhi suatu masalah tertentu. Lalu secara “negatif” kebijakan mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Dengan begitu, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak mencampuri urusannya dalam bidang-bidang yang umum atau khusus. Kebijakan tidak campur tangan ini bisa saja memiliki konsekuensi besar terhadap kelompok-kelompok masyarakat atau masyarakat. Dalam bentuk yang positif, kebijakan publik selalu didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Masyarakat bisa menerima secara sah bahwa pajak harus dibayar dan undang-undang perkawinan harus dipatuhi. Pelanggaran

terhadap kebijakan ini mempunyai resiko seperti denda, hukuman kurungan atau sanksi-sanksi lainnya.¹⁹

Kebijakan ini dapat disimpulkan secara potensinya kebijakan memiliki sifat “Paksaan” untuk dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dipunyai oleh kebijakan yang dikeluarkan dan diambil oleh organisasi-organisasi swasta, dengan demikian bahwa kebijakan publik menuntut masyarakat untuk taat. Sifat inilah yang bisa membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami untuk lebih mudah memahami konsep ini jika dirincikan menjadi beberapa kategori. Kategori-kategori itu yakni tuntutan-tuntutan kebijakan (*Policy demands*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*Policy Statements*), keputusan-keputusan kebijakan (*Policy decisions*), dampak-dampak kebijakan (*Policy outcomes*), dan hasil-hasil kebijakan (*Policy Outputs*)²⁰.

Tuntutan-tuntutan kebijakan (*Policy Demands*) merupakan tuntutan yang dibuat oleh aktor pemerintah ataupun swasta, yang ditujukan kepada pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Tuntutan itu adalah bentuk desakan supaya pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak memutuskan tindakan mengenai suatu masalah tertentu. Tuntutan ini biasanya dilakukan oleh kelompok dalam masyarakat dan parameternya antara desakan secara umum bahwa pemerintah wajib “berbuat sesuatu”

¹⁹ Prof. Budi Winarno, DRS., MA., PhD. *Op Cit.* hal 24

²⁰ Anderson, *Op., Cit.*, hal. 4-5

sampai pada usulan agar pemerintah mengambil tindakan tertentu mengenai suatu persoalan.

Sementara itu, untuk pernyataan-pernyataan kebijakan (*Policy Statements*) adalah pernyataan artikulasi-artikulasi atau secara resmi kebijakan publik. Yang dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, dekrit presiden dan perintah-perintah, pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud serta tujuan pemerintah dan apa yang mau dilakukan supaya tercapainya tujuan-tujuan tersebut, ataupun peraturan-peraturan administratif dan pengadilan.

Sedangkan keputusan kebijakan (*Policy Demands*) diartikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk mengesahkan ataupun memberi arah dan substansinya kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk juga kegiatan ini yaitu memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, menetapkan undang-undang, atau membuat interpretasi hukum terhadap undang-undang.

Lalu hasil-hasil kebijakan (*Policy Outputs*) lebih mengacu kepada “Manifestasi nyata” dari kebijakan-kebijakan publik, yakni hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan keputusan kebijakan. Dengan Menggunakan kalimat yang lebih mudah dimengerti, hasil-hasil kebijakan bisa diungkapkan sebagai bentuk apa yang dilakukan oleh keberadaannya dan suatu pemerintah perlu dibedakan dari apa yang dinyatakan oleh pemerintah dalam melaksanakan sesuatu.

2. Tahap-Tahap kebijakan

Dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah proses yang rumit karena melibatkan banyak hal mulai dari variabel yang harus dikaji. Maka dari itu, untuk mengkaji kebijakan publik perlu membagi proses-proses penyusunan kebijakan kedalam tahapan. Tujuannya untuk memudahkan didalam pengkajian kebijakan publik.²¹



²¹ Charles Lindblom, *Proses penetapan Kebijakan Publik*, edisi kedua, diterjemahkan oleh Ardian Syamsudin. (Jakarta : Airlangga, 1986). Hal. 3.

²² William Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Gajah Mada Press, 1999) hal. 24-25.

a. *Tahap Penyusunan Agenda*

Pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Lebih dulu masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, masalah tersebut masuk ke agenda para perumus kebijakan. Di tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, selama masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.²³

b. *Tahap Formulasi Kebijakan*

Masalah yang sudah masuk ke agenda kebijakan lalu dibahas oleh para pembuat kebijakan. Permasalahan tadi didefinisikan yang kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah berasal dari berbagai pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) atau alternatif yang ada. Sama dengan hal perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, di tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih menjadi kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Di tahap ini para aktor akan “Bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.²⁴

c. *Tahap Adopsi Kebijakan*

²³ Prof. Budi Winarno, DRS., MA., PhD. *Op Cit.* hal. 36.

²⁴ *Ibid.*

Dari banyaknya alternatif kebijakan yang diusulkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya sampai pada salah satu alternatif kebijakan yang nantinya diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antara keputusan peradilan atau direktur Lembaga.²⁵

d. *Tahap Implementasi Kebijakan*

Suatu kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jikalau program itu tidak diimplementasikan. Maka dari itu keputusan program kebijakan yang sudah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun aparatur pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang sudah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*Implementers*), namun ada beberapa mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.²⁶

e. *Tahap Evaluasi Kebijakan*

Sampai di tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dievaluasi atau dinilai untuk melihat seberapa jauh kebijakan yang sudah dibuat mampu memecahkan masalah. Kebijakan Publik dibuat berdasarkan

²⁵ *Ibid.* Hal. 37.

²⁶ *Ibid.*

untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, mulai ditentukan kriteria atau ukuran yang menjadi dasar untuk menilai dampak dari kebijakan publik yang telah dikeluarkan.²⁷



²⁷ *Ibid.*

C. ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

1. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Istilah Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam bahasa belanda dikenal dengan istilah “*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*” atau penyebutannya ABBB. Pada bahasa Perancis dikenal dengan istilah “*Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*”. Lalu di Inggris, dikenal dengan sebutan “*The General Principles of Good Administration*” atau “*The Principal of Natural Justice*”. Di Negara Jerman sering disebut dengan istilah “*Allgemeine Grundsätze der Ordnungsgemäßen Verwaltung*”²⁸.

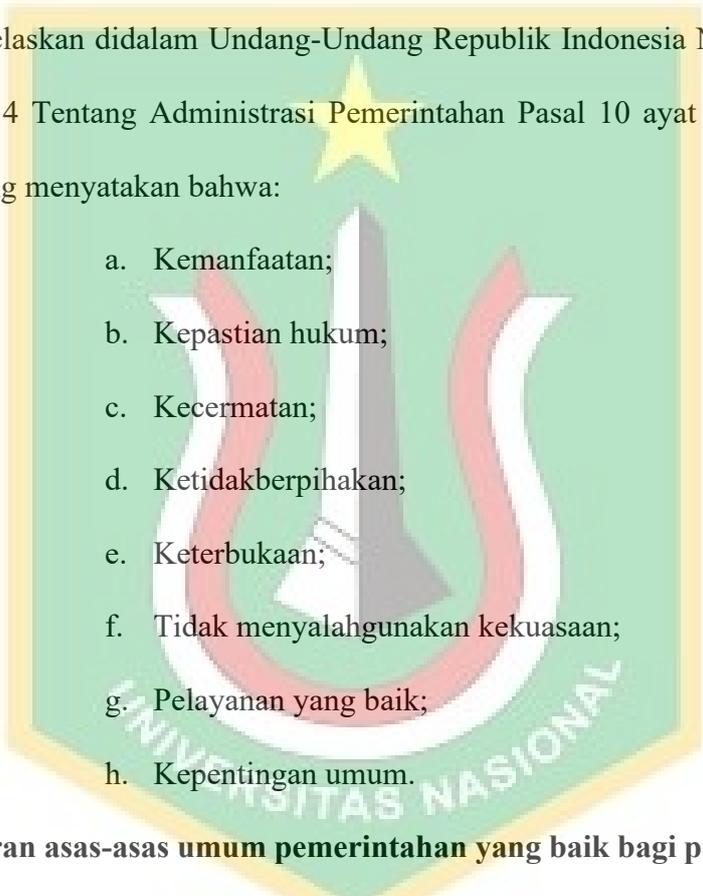
Di Indonesia sendiri untuk penyebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan masih beraneka penyebutannya. Mulai dari dikenal dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang layak, asas-asas umum pemerintahan yang patut, asas-asas pemerintahan yang bersih dan wajar, asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan administrasi negara yang layak.²⁹ Setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan penggunaan istilah diatas diganti dengan istilah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, penegasan tersebut tercantum pada pasal

²⁸ Jamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 17-21.

²⁹ *Ibid.*

1 angka 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Secara resmi keberadaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Perumusan terkait AUPB dijelaskan didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa:

- 
- a. Kemanfaatan;
 - b. Kepastian hukum;
 - c. Kecermatan;
 - d. Ketidakberpihakan;
 - e. Keterbukaan;
 - f. Tidak menyalahgunakan kekuasaan;
 - g. Pelayanan yang baik;
 - h. Kepentingan umum.

2. Peran asas-asas umum pemerintahan yang baik bagi pelayanan publik

Konsep negara kesejahteraan itu adalah buah dari penerapan sistem ekonomi yang mandiri, produktif dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan masyarakat untuk menyimpan, setelah kebutuhan dasar dalam hidup mereka sudah tercukupi dengan pelayanan publik yang tidak dipungut biaya (gratis) yang diselenggarakan oleh pemerintah. Oleh karena itu untuk mencapai cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*)

tersebut haruslah diselenggarakan pelayanan publik (*public service*) yang terjamin kualitasnya. Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan.³⁰

Pada pasal 10 UU RI No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan harus diuraikan ruang lingkup tersebut yang berlaku dalam administrasi pemerintahan yakni:³¹

- a. Kepastian hukum, yakni asas dalam negara hukum yang menjadikan landasan peraturan perundang-undangan, keajegan, kepatutan, dan keadilan di setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintah.
- b. Kemanfaatan, yakni manfaat yang harus seimbang bersama dengan:
(1), kepentingan individu dengan masyarakat, (2) Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain, (3) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain, (4), Kepentingan ekosistem dan manusianya, (4) Kepentingan warga asing dan warga masyarakat, (5) kepentingan pria dan Wanita, (6) kepentingan pemerintah bersama warganya, (7) kepentingan generasi yang mendatang dan generasi sekarang.

³⁰ Muhaimin Muhaimin, *Penguatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Melalui Penyelesaian Sengketa Informasi Publik*, (Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 12.2, 2018), hal. 213

³¹ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

- c. Asas ketidakberpihakan merupakan asas yang wajib pada badan atau pejabat pemerintah Ketika menetapkan atau melakukan keputusan atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para setiap golongan secara tidak mendiskriminatif dan keseluruhan.
- d. Asas kecermatan adalah asas yang memiliki arti jika suatu tindakan atau keputusan wajib didasarkan pada dokumen dan informasi yang lengkap supaya mendukung legalitas pelaksanaan atau penetapan tindakan atau keputusan sehingga kegiatan tersebut disiapkan dengan cermat sebelum keputusan diterbitkan.
- e. Tidak menyalahgunakan wewenang, asas tersebut merupakan kewajiban seluruh pejabat atau badan pemerintahan, tidak menggunakan kewenangannya demi kepentingan pribadi atau kepentingan aktor-aktor lain dan tidak sesuai tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak menyalahgunakan, tidak melampaui dan tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f. Asas keterbukaan merupakan asas yang memberikan pelayanan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi dan memperoleh akses yang tidak diskriminatif dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, rahasia negara, dan golongan, serta jujur.
- g. Kepentingan umum merupakan asas yang mengutamakan kesejahteraan dan kemanfaatan bersama dengan cara yang akomodatif, aspiratif, tidak diskriminatif, dan selektif.

- h. Pelayanan yang baik, adalah asas dengan maksud untuk memberikan pelayan yang tepat pada prosedur, waktu, biaya yang jelas, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan sesuai pada standar pelayanan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik bisa dijadikan sebagai pedoman atau landasan aparatur negara untuk menjalankan tugas dan kewajibannya, pada saat yang sama sebagai alat uji bagi Lembaga peradilan dalam memberi penilaian keputusan pemerintah saat munculnya gugatan dari pihak lain yang dirasa sangat merugikan.

Dengan begitu, AUPB secara teoritis begitu penting demi terwujudnya pemerintahan yang berwibawa, bersih, dan memiliki kualitas baik di daerah ataupun dipusat. Sementara secara yuridis menjadi cerminan pemerintah yang dilihat dari produk hukum yang dikeluarkannya, sebagai contoh wujud perizinan daerah yang berwawasan lingkungan hidup.

