

## **Analisis Konflik Kebijakan Undang-Undang Cipta Kerja - *Policy Conflict Framework (PCF)***

**Rizky Dwi Lestari**

*Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta*

\*Penulis Korespondensi:  
email : rizky.d.l@mail.ugm.ac.id

### **Abstrak**

*Setelah Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja yang disebut sebagai solusi atas masalah klasik seperti pengangguran dan kemiskinan digulirkan oleh pemerintah seketika muncul reaksi keras dari publik. Reaksi keras tersebut dimulai dari ketidaksetujuan publik khususnya serikat buruh dalam substansi isi RUU, terlebih RUU tersebut terkesan dipaksakan ditengah kondisi Pandemi Covid 19 yang belum terkendali, kondisi kian memanas ketika pemerintah mengabaikan untuk membuka ruang publik dalam pembahasan RUU Cipta Kerja dan tetap melanjutkan pembahasan RUU Cipta Kerja di parlemen. Konflik kebijakan akhirnya tidak bisa dihindarkan antara kelompok Pro RUU Cipta Kerja yang diwakili pemerintah dan pengusaha besar dan kelompok Kontra RUU Cipta Kerja yang diwakili oleh Serikat Buruh, NGO dan masyarakat adat. Untuk menganalisis lebih dalam terhadap konflik kebijakan yang terjadi disekitar RUU Cipta Kerja penulis menggunakan Policy Conflict Framework (PCF) dengan instrument Setting Kebijakan, Episode Konflik dan Umpan Balik. Dengan PCF kita memahami banyak dimensi konflik yang saling berkaitan hingga konflik kebijakan RUU Cipta Kerja yang terjadi bukan hanya pada tataran Konflik Substansial tapi telah dihadapkan dengan Konflik Relasional antara Negara VS Masyarakat. Dalam setiap episode konflik yang berjalan kedua koalisi kebijakan sama-sama menggunakan Strategi Disributif atau Dominasi sehingga titik temu diantara keduanya tidak berhasil dicapai.*

**Kata Kunci:** *Konflik Kebijakan ; Undang-Undang Cipta Kerja ; Policy Conflict Framework (PCF)*

---

### **PENDAHULUAN**

Ditengah pandemi Covid 19 yang belum bisa dikendalikan masyarakat Indonesia dikejutkan dengan adanya isu Rancangan Undang-undang Omnibus Law yang diinisiasi oleh pemerintah dan mendapatkan letigimasi dukungan dari para pengusaha besar (Kompas.com, 2020) UU Omnibus law adalah kebijakan sapu jagat untuk merubah beberapa konten UU yang telah ada dengan tujuan untuk meringkas produk hukum yang terlalu banyak di Indonesia. Ditengah isu UU yang sampai ke publik muncul banyak reaksi yang ditunjukkan dimulai dari reaksi penolakan bahwa bukan saat yang tepat untuk merancang UU tersebut karena situasi pandemi masih mengancam, pemerintah terlalu tergesa-gesa dalam merumuskan kemudian pemerintah dianggap memiliki kepentingan besar dibaliknya hingga UU tersebut terkesan diputuskan secara sepihak (cnnindonesia.com, 2020).

Istilah Omnibus Law pertama kali muncul di publik dalam pidato pertama Joko Widodo setelah dilantik sebagai presiden RI untuk periode keduanya, pada minggu tanggal 20 oktober 2019 (Kompas.com, 2020). Setelah pertama kalinya disebutkan oleh presiden, pada 12 Februari 2020, Presiden mengirim enam menteri yaitu, Menko Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM Yasonna, Menteri

Ketenagakerjaan, Menteri Agraria dan Tata Ruang dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk menyerahkan draf, naskah akademik (NA) RUU Ciptaker beserta Surat Presiden (Surpres) langsung ke DPR yang diterima langsung Ketua DPR dan 4 Wakil Ketua (nasional.okezone.com, 2020). (Tirto.id, 2020). Kemudian pada tanggal 02 April 2020 lewat Rapat Paripurna ke-13 telah disahkan untuk memberikan penugasan kepada Badan Legislasi DPR RI untuk menentukan jadwal acara pembahasann rapat-rapat RUU Cipta kerja. Sampai sini perlu diketahui bahwa naskah akademik telah dilampirkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Eksekutif dan tidak dibuat oleh Badan Legislasi DPR RI (nasional.okezone.com, 2020). Padahal idealnya naskah akademik dibuat oleh Badan Legislasi DPR RI. Sejak saat itu Panitia kerja mulai melakukan rapat-rapat yang terdiri dari rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat badan legislative, rapat dengar pendapat umum dan rapat pleno. Rapat dengar pendapat umum atau rapat panja yang idealnya dilaksanakan bersama para aktor kebijakan yang terlibat dalam UU ini salah satunya yakni kelompok buruh, namun setelah DPR melakukan rapat yang melibatkan aktor kebijakan lain diluar DPR selama 8 kali, kelompok buruh tidak pernah dilibatkan sama sekali (Dpr.go.id, 2020). Adapun panitia kerja yang terlibat dalam pembahasan RUU Cipta kerja ialah semua fraksi partai politik di DPR RI kecuali fraksi partai PKS yang sejak awal tidak memberikan perwakilannya untuk menjadi panitia kerja. Sejak bulan April hingga Oktober (6 bulan) terhitung panitia kerja DPR RI telah melakukan rapat setidaknya sebanyak 56 kali untuk membahas RUU Cipta kerja hingga rapat pleno terakhir untuk pengambilan keputusan atas hasil pembahasan RUU Cipta kerja pada tanggal 3 Oktober 2020 (Dpr.go.id, 2020). Dan pada 5 oktober 2020 RUU Omnibus Law resmi disahkan dengan nama Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 (News.detik.com, 2020). Atau juga disingkat dengan UU Cipta Kerja.

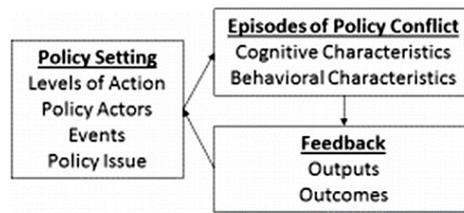
Dengan melihat kronologis perumusan UU Cipta Kerja diatas terdapat beberapa informasi yang bisa kita pahami yakni, pertama tidak adanya keterlibatan kelompok sasaran dalam perumusan kebijakan omnibus law khususnya buruh dan aktivis lingkungan, dan akademisi yang representatif selama rapat yang dilibatkan hanya perwakilan dari Kamar dagang Indonesia, Ikatan jurnalis dan Majelis Ulama Indonesia (Tirto.id, 2020). Sehingga keputusan yang diambil dapat mengakibatkan kekeliruan sebab kewenangan penuh kebijakan di sektor industri hanya diserahkan pada para pengusaha (Gultom and Reresi 2020). Kemudian yang kedua pemerintah dalam hal ini Presiden plus kabinetnya dan DPR RI terlihat begitu cepat melakukan pembahasan kebijakan tersebut hanya dalam waktu 6 bulan kebijakan tersebut sudah rampung ditambah dilakukan di masa krisis pandemic covid-19 dan ditengah penolakan besar-besaran yang terjadi dengan aksi demonstrasi dan mogok nasional. Dan terakhir ditengah masih terjadinya negosiasi antara kelompok yang pro dan kontra untuk keberlanjutan UU Cipta Kerja, secara tiba-tiba DPR RI telah mengesahkannya menjadi UU pada 5 Oktober 2020 padahal idealnya sebuah rumusan kebijakan di DPR harus mendapatkan legitimasi dukungan dengan melibatkan banyak elemen seperti masyarakat melalui dukungan publik (*people endorsement*) selain dukungan politik (*political endorsement*) sebelum akhirnya ada persetujuan hukum (*legal approval*) (Matompo and Izziyana 2020). Ditambah output kebijakan yang terus berubah-ubah yakni jumlah pasal dan diksinya, menambah polemik yang terus berlanjut disekitar Undang-Undang Cipta Kerja. Reaksi publik mencapai

puncaknya pada 30 april 2020 yang diwakili oleh kelompok buruh mengadakan demo besar-besaran hampir di 20 provinsi dan diikuti dengan kelompok kontra lainnya (mediaindonesia.com, 2020). Sehingga RUU Cipta Kerja menjadi sebuah kebijakan publik yang justru menciptakan konflik kebijakan antar berbagai aktor kebijakan.

Untuk menganalisis konflik kebijakan UU Cipta Kerja secara lebih dalam, penulis menggunakan *Policy Conflict Framework (PCF)* yang ditulis oleh Christopher M. Weible dan Tanya Heikkila sebagai alat analisis. *Policy Conflict Framework (PCF)* merupakan *framework* yang digunakan untuk memindahkan konflik dari konsep latar belakang ke konsep latar depan (Weible and Heikkila 2017). Konflik merupakan satu fenomena penting yang mendasari kajian kebijakan publik dan politik. Konflik dianggap sebagai sesuatu yang berpotensi muncul dalam setiap keputusan kebijakan publik namun adanya kekosongan dalam penjelasan sumber dan pengaruh terjadinya konflik. Konflik hanya diukur secara tidak langsung sebagai mobilisasi politik, aktivitas politik atau nilai-nilai yang bersaing. Atas dasar kekosongan teori tersebut PCF dikembangkan. PCF dapat diterapkan di seluruh atau di dalam setiap tahap siklus kebijakan serta di seluruh pengaturan kebijakan yang berbeda. Tujuannya adalah untuk mendukung deskripsi dan penjelasan teoretis yang sesuai secara kontekstual tentang konflik kebijakan.

PCF telah digunakan dalam beberapa literature, seperti untuk menganalisis Konflik kebijakan subsistem minyak dan gas di Colorado Amerika Serikat, PCF digunakan sebagai kerangka dalam menilai tiga karakteristik kognitif dan menghasilkan temuan bahwa tingkat intensitas konflik kebijakan yang tinggi tetapi juga adanya variasi dalam karakteristik konflik kebijakan antara actor kebijakan (Heikkila and Weible 2017). Lalu PCF digunakan dalam mengembangkan kerangka pengambilan keputusan dengan diagnosis struktur konflik dan umpan balik pada siklus kebijakan untuk diterapkan pada proyek bandara baru di Korea Selatan (Song, Sohn, and Kim 2021). PCF juga digunakan untuk menganalisis konflik kebijakan pada tahap pengabilan keputusan dan pemilihan lokasi yang berbeda dalam proyek penempatan tiga pipa gas alam di Amerika Serikat dan menemukan bahwa kelompok pro memiliki argument yang mengarah pada keuntungan ekonomi sedangkan kelompok kontra pada isu lingkungan (Yordy et al. 2019).

Oleh sebab itu Kerangka teori PCF dipilih karena kelengkapannya dalam menganalisis konflik kebijakan yang terjadi, framework teori ini yang kemudian akan memberikan referensi penjelasan untuk memandu pembahasan konflik kebijakan yang terjadi disekitar permusan kebijakan Undang-Undang Cipta Kerja. Sehingga Artikel ini bertujuan untuk memetakan aktor kebijakan yang terlibat dalam Konflik Kebijakan UU Cipta Kerja dan menganalisis karakteristik para aktor kebijakan juga intensitas konflik kebijakan yang terjadi di sekitar Kebijakan UU Cipta Kerja. Artikel ini terlebih dahulu akan memetakan aktor kebijakan yang terlibat dalam konflik kebijakan UU Cipta Kerja menggunakan framework *Analysis Conflict Framework (ACF)* kemudian memeriksa peran aktor kebijakan yang Pro UU Cipta Kerja dan Kontra UU Cipta Kerja dengan berpusat pada pemahaman karakteristik kognitif dan perilaku dari episode konflik kebijakan, atribut pengaturan kebijakan yang terkait dengan episode konflik kebijakan, dan efek umpan balik dari hasil dan keluaran pada kebijakan (Weible and Heikkila 2017). Kemudian menganalisis intensitas konflik kebijakan yang terjadi.



**Gambar 1** Diagram Aliran Policy Conflict Framework (Weible and Heikkila 2017)

## METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini menggunakan Pendekatan Studi literatur, karena pada proses pengambilan data yang dilakukan sejak bulan April hingga pada tanggal 5 Oktober 2020 yakni saat disahkannya UU Cipta Kerja oleh DPR, baru ada beberapa artikel jurnal yang membahas konflik atau permasalahan di seputar UU Cipta Kerja seperti (Razy and Fedryansyah 2020) (Matompo and Izziyana 2020) (Gultom and Reresi 2020). Dan belum ada yang berfokus pada analisis konflik kebijakan yang berpusat pada aktor kebijakan, tulisan ini mengisi kekosongan tersebut dengan berfokus pada Konflik Kebijakan UU Cipta Kerja dengan kerangka kerja Konflik Kebijakan. Dalam literatur bentuk-bentuk data baru mulai bermunculan yang dapat dikelompokkan menjadi empat tipe informasi dasar: Pengamatan, wawancara, dokumen dan bahan audiovisual (Creswell, 2015). Sumber data yang digunakan berupa data sekunder yang didapatkan dari Artikel Jurnal elektronik, sumber data yang didapatkan berasal dari 69 Artikel jurnal selama 5 tahun terakhir untuk PCF dengan jumlah 58 artikel dan satu tahun terakhir untuk UU Cipta Kerja dengan jumlah 11 artikel. Alat yang digunakan untuk mencari Artikel Jurnal tersebut ialah Google Scholar dengan kata kunci: “Policy Conflict Framework”, “masalah UU Cipta Kerja”, “permasalahan UU Cipta Kerja”, “masalah Omnibus law”, “permasalahan omnibus law”, “konflik omnibus law”

Data sekunder lain juga berasal Kanal Berita, Audio Visual berupa Webinar yang dihadiri para aktor kebijakan dan Website Dewan Perwakilan Rakyat-Republik Indonesia untuk menambah literasi, isu dan terutama memperbaharui informasi yang terjadi di sekitar peristiwa konflik UU Cipta Kerja, terutama pandangan dari setiap aktor kebijakan yang terlibat dan merupakan fokus analisis utama artikel ini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Setting Kebijakan

Setting kebijakan yang akan dibahas dalam artikel ini ialah topik kebijakan Undang-undang Cipta Kerja yang termasuk dalam analisis tingkat menengah yaitu pada subsistem kebijakan, yang merupakan sekat mana pun dari sistem politik yang berfokus pada topik kebijakan, lokal. Masing-masing dari tiga tingkat tindakan tersebut memberikan sudut pandang yang berbeda tentang konflik kebijakan (Weible and Heikkila 2017). Keputusan untuk fokus pada satu atau lebih tingkat tindakan ditentukan oleh konflik kebijakan itu sendiri serta tujuan dan pertanyaan penelitian (Heikkila and

Weible 2017). Dan penulis memilih fokus pada subsistem kebijakan karena sesuai dengan tujuan penulisan paper ini yaitu menganalisis konflik kebijakan yang terjadi dalam Rancangan Undang-undang Cipta Kerja yang pada saat ini telah disahkan menjadi Undang-undang.

Pembahasan ini akan dimulai dengan memetakan aktor kebijakan atau atribut interpersonal yang terlibat dalam konflik kebijakan UU Cipta Kerja, misalnya, hubungan jaringan, hubungan organisasi, dan sumber daya kolektif (Weible and Heikkila 2017). Untuk mempermudah pemetaan aktor kebijakan, penulis juga mengadopsi model kerangka *Analysis Conflict Framework* (ACF) dengan membagi aktor kebijakan menjadi dua koalisi yakni koalisi pro dan kontra (Weible et al. 2011). Yang selanjutnya kelompok pro dan kontra masing-masing mengembangkan jaringan antar organisasi dan menghimpun sumberdaya darinya. Tabel 1 menunjukkan jaringan organisasi-organisasi yang mendukung dan menolak UU Cipta Kerja.

Masing-masing koalisi kebijakan ini memiliki atribut Intrapersonal yang melekat seperti keyakinan inti yang dalam, pengetahuan, dan persepsi risiko / manfaat, sumber daya pribadi (Weible and Heikkila 2017). Koalisi kontra kebijakan memiliki persepsi resiko yang kuat sebagai alasan untuk menolak UU Cipta Kerja, khususnya datang dari kelompok buruh diantaranya berkaitan dengan pasal-pasal yang merugikan buruh di *cluster* ketenagakerjaan, yakni pasal tentang upah, didalam UU Cipta Kerja upah untuk buruh diatur dalam ketentuan Upah Minimum Regional (UMP) yang dapat diputuskan oleh gubernur (Tirto.id, 2020). Dan ketentuan Upah Minimal Kabupaten (UMK) dihapuskan. Yang menjadi titik penolakan buruh ialah adanya diksi “dapat” yang menyiratkan pengertian yang multitafsir, artinya bisa saja Gubernur tidak memutuskan besaran UMP tadi karna tidak adanya kewajiban untuk melakukannya, sehingga upah yang ada disuatu provinsi memiliki kemungkinan untuk ditetapkan lebih kecil dari UMP oleh perusahaan (Jumiasih, 2020). Ketidakjelasan upah ini pun akan berpengaruh pada hak buruh yang lain seperti uang lembur, pesangon, dan tunjangan hari raya raya. Selain upah persoalan krusial lain pun seperti ketentuan *outsourcing* atau kontrak kerja yang di peraturan sebelumnya yakni Undang-undang Ketenagakerjaan Nomor 13 tahun 2003 dibatasi hanya 5 jenis pekerjaan yang bisa menggunakan skema kontrak atau perjanjian kerja waktu tertentu dan kerja kontrak dibatasi selama 3 tahun. Didalam UU Cipta Kerja batasan kerja ini dihapus sehingga adanya peluang besar perusahaan menetapkan skema kontrak untuk semua jenis pekerjaan ditambah batasan waktu kontrak kerja selama 3 tahun juga dihapus, sehingga buruh terancam menjadi pekerja kontrak seumur hidup mereka (Jumiasih, 2020). Di sisi lain hak buruh tetap dengan hak buruh kontrak Dalam perlindungan hukum juga berbeda misalnya buruh kontrak tidak bisa mendapatkan pesangon.

**Tabel 1.** Koalisi Kebijakan yang Pro dan Kontra UU Cipta Kerja (Razy and Fedryansyah 2020) (Kompas.com, 2020) (mediaindonesia.com, 2020)

<b>Koalisi Kontra UU Cipta Kerja</b>	<b>Koalisi Pro UU Cipta Kerja</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partai Keadilan Sejahtera</li> <li>• Gubernur Jawa Barat</li> <li>• Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta</li> <li>• Gubernur Kalimantan Barat,</li> <li>• Gubernur Sumatera Barat</li> <li>• Bupati Bandung Barat</li> <li>• Bupati Bandung</li> <li>• Wali Kota Sukabumi</li> <li>• Bupati Subang, Bupati Garut, Bupati Tegal</li> <li>• Bupati Limapuluh Kota</li> <li>• Wali Kota Malang (Pikiran Rakyat).</li> <li>• Konfederasi Kongres Aliansi</li> <li>• Serikat Buruh Indonesia (KASBI)</li> <li>• Konfederasi Persatuan Buruh Indonesia (KPBI)</li> <li>• Sentra Gerakan Buruh Nasional (SGBN)</li> <li>• Konfederasi Serikat Nasional (KSN)</li> <li>• Pergerakan Pelaut Indonesia</li> <li>• Serikat Pekerja Media dan Industri Kreatif untuk Demokrasi (SINDIKASI)</li> <li>• Federasi Pekerja Pelabuhan Indonesia</li> <li>• Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA)</li> <li>• Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)</li> <li>• Jaringan Advokasi Tambang (JATAM)</li> <li>• Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)</li> <li>• Aliansi Masyarakat Adat (AMAN)</li> <li>• Liga Mahasiswa Nasional Untuk Demokrasi Dewan Nasional (LMND-DN)</li> <li>• Nahdatul Ulama (NU)</li> <li>• Muhammadiyah</li> <li>• Jaringan Islam Liberal</li> <li>• Beberapa pemuka agama lain (tempo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan</li> <li>• Partai Golkar</li> <li>• Partai Gerindra</li> <li>• Partai Nasdem</li> <li>• Partai Kebangkitan Bangsa</li> <li>• Partai Amanat Nasional</li> <li>• Partai Persatuan Pembangunan.</li> <li>• Kamar Dagang dan Industri Indonesia</li> <li>• Asosiasi Pertekstilan Indonesia</li> <li>• Himpunan Kawasan Asosiasi Persepatuan Indonesia</li> <li>• Asosiasi Perhimpunan Hotel Indonesia</li> <li>• Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia</li> <li>• Asosiasi Logistik dan Forwarder Indonesia</li> <li>• Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit</li> <li>• Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia</li> <li>• Gabungan Pengusaha Eksportir Indonesia</li> <li>• Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia</li> <li>• Gabungan Perusahaan Karet Indonesia</li> <li>• Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia</li> <li>• Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia</li> <li>• Gabungan Perusahaan Farmasi Indonesia</li> <li>• Asosiasi Pengusaha Indonesia</li> <li>• Gabungan Usaha Penunjang Energi dan Migas</li> <li>• Gabungan Pelaksana Konstruksi Nasional Indonesia</li> <li>• Gabungan Perusahaan Nasional Rancang bangun Indonesia</li> <li>• Indonesian Nasional Shipowner's Association</li> <li>• Perhimpunan Perusahaan dan Asosiasi Kosmetika Indonesia</li> <li>• Pengusaha Pimpinan Muda Indonesia</li> <li>• Pusat Real Estate Indonesia</li> </ul>

Selain kelompok buruh yang paling terdampak dengan adanya UU ini agenda perlindungan lingkungan pun ikut terancam dengan setidaknya dua catatan yang disebutkan oleh Wahana Lingkungan Hidup atau WALHI yaitu dihapuskannya batasan minimum kawasan hutan dan daerah aliran sungai yang sebelumnya dibatasi minimal 30% (Kompas.com, 2020). Kemudian yang kedua ialah dihapuskannya kewajiban atau

tanggung jawab terhadap kebakaran hutan dan diganti dengan bertanggungjawab terhadap pencegahan, ini mengakibatkan perusak-perusak hutan yang sebelumnya dapat dipidana atau diperdata kini hanya diproses secara administrasi saja, lebih jauh hal ini bukan hanya bisa mengancam hutan tropis saja tapi juga masyarakat adat yang hidup bergantung kepada hutan. Belum lagi perubahan yang terjadi dalam definisi dan teknis terkait analisis dampak lingkungan atau Amdal yang mengkaji dampak besar dan penting terhadap suatu usaha/kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup tertentu, yang salah satunya menghilangkan peran Komisi Penilai Amdal dan menghapuskan pelibatan dan keberatan dari masyarakat yang terdampak di lingkungan tersebut (Kompas.com, 2020).

Disisi yang lain persepsi yang dibangun oleh koalisi pro dalam mendukung UU Cipta Kerja ialah UU ini dapat menjadi jalan cepat untuk menyediakan lapangan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat, karena jumlah penduduk yang mencari kerja terus bertambah setiap tahun, ada sekitar 2,9 juta penduduk usia kerja baru yang merupakan anak muda yang masuk ke pasar kerja (Inews.id, 2020). Ditambah sejak covid 19 menginfeksi negara, terdapat 6,9 juta pengangguran dan 3,5 juta pekerja terdampak dan umumnya sebanyak 87 persen dari total penduduk yang bekerja pendidikannya SMA ke bawah, di mana 39 persen berpendidikan SD. Sehingga diperlukan percepatan investasi dengan menyederhanakan aturan-aturan rumit sebelumnya yang dapat menghambat masuknya investasi dan dengan diringkasnya aturan-aturan tersebut diharapkan dapat menghilangkan pungutan liar (Inews.id, 2020). Selain untuk membuka lapangan pekerjaan seluas-luasnya Omnibus Law juga disebut-sebut dapat meningkatkan dan mengentaskan Indonesia dari *middle income trap*. Indonesia bisa menjadi negara yang efisien, regulasinya simpel, dan memberi kesempatan kepada rakyat untuk berusaha secara mudah karena dalam UU ini pemerintah mendorong reformasi pajak dengan memberikan berbagai macam insentif. Dengan demikian, diharapkan terjadi peningkatan produktivitas, inovasi dan kreativitas yang mampu mendorong Indonesia terlepas dari jebakan negara kelas menengah, pemangkasan regulasi atau aturan di dalam negeri juga dilakukan agar iklim investasi di dalam negeri lebih menarik (Kompas.com, 2020).

Masalah kebijakan utama yang mendasari konflik dalam UU Cipta Kerja ialah output yang dihasilkan kebijakan tersebut lebih banyak merugikan rakyat dan lebih menguntungkan para pengusaha. Para pakar kebijakan telah menyelidiki bagaimana jenis masalah tertentu dapat memicu perdebatan kebijakan (Weible and Heikkila 2017). Dan mengandung kompleksitas yang tinggi, kompleksitas dipengaruhi oleh derajat jalur multi-segi yang tidak diketahui dan tidak pasti yang menyebabkan masalah, seperti tidak menjamin dengan membuka investasi pertumbuhan ekonomi meningkat (Weible and Heikkila 2017). Kompleksitas ini yang persis ada dalam *outcome* UU Cipta Kerja yang tidak menjamin secara pasti bahwa dengan membuka investasi semudah-mudahnya hingga menceraub hak-hak pekerja akan secara langsung meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Kompleksitas kedua berkaitan dengan luas dan keragaman orang dan entitas misalnya, sumber daya alam atau lingkungan binaan yang mempengaruhi atau terpengaruh oleh suatu masalah, baik secara positif maupun negatif, dan dengan berbagai tingkat pengaruhnya (Weible and Heikkila 2017). Ruang lingkup UU Cipta Kerja juga sangat luas mencakup 11 *cluster*, yang akan berdampak pada orang dan entitas yang luas,

bukan hanya untuk para buruh yang hari ini bekerja tapi juga seluruh anak muda Indonesia sebagai calon-calon pekerja di masa depan yang tidak terlindungi haknya (Ilhamsyah, 2020). Selain itu seperti yang dijelaskan sebelumnya entitas alam pun akan terdampak buruk hingga masyarakat adat juga menjadi rentan. Dan kompleksitas yang ketiga ialah bagaimana sebab dan akibat berinteraksi dan umpan balik dengan waktu misalnya, dalam jangka pendek atau panjang (Weible and Heikkila 2017). Masalah dalam kebijakan UU Cipta Kerja secara jangka panjang rentan untuk mengeksplotasi buruh dan sumber daya alam Indonesia, jika tidak segera diintervensi oleh kebijakan yang menguatkan posisi pekerja Indonesia dan perlindungan alam.

Konflik kebijakan yang terjadi juga diperparah dengan beberapa peristiwa yang mempengaruhi, yang dimaksud dengan peristiwa ialah mencakup berbagai potensi gangguan termasuk, namun tidak terbatas pada, krisis dan bencana, pemilihan kritis, perang dan aksi teroris, contoh kegagalan teknis atau manusia, dll. Selain itu, peristiwa itu sendiri bukanlah sumber konflik kebijakan. Melainkan bagaimana para pelaku kebijakan menafsirkan dan menanggapi peristiwa yang menghasilkan konflik (Weible and Heikkila 2017). UU ini dibuat selama masa Krisis akibat Covid 19 dengan ketergesaan pemerintah yang tidak masuk akal hanya selama 6 bulan sa,pai UU Cipta Kerja disahkan, ini adalah saat-saat dimana wabah Covid 19 di Indonesia sama sekali belum terkendali, pemerintah bukannya fokus untuk mengendalikan wabah dan lebih banyak memberikan perlindungan sosial untuk masyarakat yang terdampak tapi justru merumuskan kebijakan yang semakin membuat masyarakat terpojok dan tidak membuka peluang untuk bernegosiasi ulang terhadap isi konten kebijakan UU Cipta Kerja. Setelah sebelumnya pemerintah juga melakukan startegi yang sama pada revisi UU KPK, sehingga menyebabkan *public distrust* karena pemerintah terus melakukan mistifikasi yakni proses legislasi yang tidak ideal (Zainal Arifin, 2020).

## **B. Episode Konflik Kebijakan**

Dengan keseluruhan data diatas kita dapat memahami *Episode of policy conflict* dalam konflik kebijakan UU Cipta Kerja, salah satunya yaitu Ancaman dari Posisi Kebijakan. Dimensi kedua ini berkaitan dengan sejauh mana pelaku kebijakan memandang ancaman terhadap diri mereka sendiri atau masyarakat dari posisi kebijakan lawan (Weible and Heikkila 2017). Hal ini terjadi pada koalisi kontra yang terancam dengan kebijakan ini. Dalam kacamata kelompok buruh UU kebijakan ini telah menghilangkan potensi buruh untuk menjadi pekerja tetap yang memiliki perlindungan hukum yang lebih kuat dan melanggengkan sistem *outsourcing* seumur hidup bagi para pekerja, yang berarti selama seumur hidup buruh bekerja ia akan menjadi kelompok paling rentan karena tidak memiliki perlindungan hukum yang kuat seperti yang dimiliki buruh tetap (Jumiasih, 2020). Dan agenda perlindungan alam dalam *climate change* juga akan mengalami kemunduran yang signifikan dengan dimudahkannya pembuatan AMDAL dan terhapusnya aktivis lingkungan dari proses pertimbangan pembuatan amdal yang artinya alam hanya akan dilihat secara antroposentris, digunakan hanya untuk kepentingan manusia secara ekonomi tanpa memperdulikan kealamihan alam itu sendiri agar tetap lestari dan mempertahankan hak-hak hidupnya (Agung wardana, 2020). Padahal Indonesia telah menandatangani *Paris Agreement* sebagai salah satu upaya

keseriusan pemerintah untuk menjaga alam dan membatasi kegiatan usaha yang merusak alam.

Dan yang kedua ialah adanya dimensi keengganan untuk berkompromi pada Posisi Kebijakan. Konflik kebijakan tidak akan ada jika para pelaku kebijakan bersedia berkompromi dengan posisi kebijakan mereka. Beberapa teori menekankan bahwa divergensi dalam posisi kebijakan dapat dimitigasi melalui perubahan kepercayaan (Weible and Heikkila 2017). Pemerintah menunjukkan keengganan untuk berkompromi dengan kelompok kontra, dengan lebih memilih menggunakan Strategi Distributif yang menitikberatkan pada posisinya yang ingin segera mengesahkan UU Cipta Kerja, bukan kepentingannya sebagai mandataris dari rakyat banyak, dan juga cenderung merahasiakan informasi (Baarveld, Smit, and Dewulf 2015). Dengan tidak melibatkan buruh pada proses perumusan kebijakan. Koalisi pro juga berpegang pada persepsi dan posisinya sendiri dengan mencoba meyakinkan aktor lain tentang haknya sendiri (Weible and Heikkila 2017). Bahwa pemerintah tidak akan membuat kebijakan yang merugikan dan UU ini untuk kepentingan lebih banyak orang khususnya pertumbuhan ekonomi. Begitupun yang dilakukan oleh koalisi kontra mereka pun memilih menolak kompromi dan menjalankan Strategi Distributif juga cenderung menekankan gaya negosiasi dominasi dengan mencoba menciptakan situasi menang – kalah (Preuss and van der Wijst 2017). Dimana tuntutan mereka ialah menolak total UU Cipta Kerja. Sehingga eskalasi konflik terus meningkat intensitasnya, dengan secara terus menerus menggunakan strategi negosiasi yang sama pada dua belah pihak, ada kemungkinan lebih besar terjadinya ketegangan relasional (Heikkila and Weible 2017).

### **C. Umpan Balik**

Umpan balik ialah keluaran perubahan atau kelanjutan yang disengaja dari kebijakan publik, lembaga situasi tindakan kebijakan, atau aktor yang memegang posisi terpilih dari sistem politik, subsistem kebijakan, atau situasi tindakan kebijakan (Weible and Heikkila 2017). Umpan balik yang diberikan oleh pemerintah dalam ketegangan konflik kebijakan UU Cipta Kerja berakhir pada disahkannya UU Cipta Kerja pada 05 Oktober 2020 oleh DPR RI. Sampai akhir pemerintah tetap menekankan Negosiasi Dominasi untuk memaksakan kepentingannya. Ini memang tidak adil sebab posisi kedua koalisi dalam negosiasi sangat timpang, pemerintah sebagai salah satu pihak lawan dari koalisi kontra memiliki akses langsung pada kebijakan publik.

Dengan umpan balik tersebut berupa pengesahan UU Cipta Kerja ditengah eskalasi konflik yang masih tinggi, justru pemerintah meneruskan strateginya dengan Taktik Litigasi agar koalisi kontra mengajukan *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi dan menyerahkannya pada proses pengadilan hukum. Jelas saja taktik ini ditolak oleh koalisi kontra karena mengingat Badan Peradilan Indonesia yakni Hakim MK diangkat oleh presiden RI yang dalam konflik ini berposisi sebagai koalisi pro kebijaksanaan UU Cipta Kerja sehingga koalisi kontra lebih memilih meneruskan taktik yang sama yaitu Negosiasi Dominasi yang berorientasi pada penggunaan kekuatan apapun yang tampak sesuai untuk memenangkan posisi (Chang 2011). Yakni mensolidkan jaringan koalisi kontra untuk menolak kompromi apapun termasuk mengajukan gugatan pada MK dan tetap meneruskan gerakan turun ke jalanan (Jumiasih, 2020).

## KESIMPULAN

*Policy Conflict Framework* (PCF) memberikan pandangan yang sangat komprehensif dalam melihat sebuah konflik kebijakan yang berlangsung, dengan menggunakan PCF kita dapat memahami banyak dimensi konflik yang saling berkaitan hingga sebuah konflik bisa sampai pada eskalasi tertentu. Masalah substansi kebijakan yang mendasari konflik dalam UU Cipta Kerja ialah output yang dihasilkan kebijakan tersebut lebih banyak merugikan rakyat dan lebih menguntungkan para pengusaha seperti buruh terancam menjadi pekerja kontrak seumur hidup dan organisasi lingkungan terancam disingkirkan dari proses pembuatan AMDAL. Didalam konflik yang sedang berlangsung Negara yang seharusnya mengambil peran sebagai mediator ataupun wasit justru memihak pada koalisi pro UU Cipta Kerja dengan secara cepat meletigimasinya lewat parlemen padahal sejak awal RUU Cipta Kerja digulirkan publik telah menolak karena dianggap sarat kepentingan dan dilain sisi peristiwa Pandemi Covid 19 sedang menghantam kestabilan negara yang dimana seharusnya menjadi prioritas kebijakan, hal ini kemudian menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap negara sehingga konflik yang terjadi bukan hanya pada tataran Konflik Substansial tapi telah dihadapkan dengan konflik relasional antara pemerintah dengan masyarakat.

Dalam episode konflik yang terjadi adanya dimensi keengganan diantara kedua belah pihak untuk berkompromi pada posisi kebijakan, keduanya sama-sama menggunakan Strategi Distributif atau Dominasi sehingga titik temu diantara keduanya tidak berhasil, pasca pengesahan UU Cipta Kerja pemerintah mencoba melakukan Resolusi Konflik Litigasi dengan menyerahkan pada Mahkamah Konstitusi namun ketika konflik sudah berubah menjadi Konflik Relasional dan Mahkamah Konstitusi pun adalah bagian dari lembaga negara maka resolusi juga tidak berhasil untuk meredam konflik yang terjadi. Hingga saat ini, koalisi kontra masih terus melakukan perlawanan dan menjaga konflik tetap pada intensitas yang tinggi sehingga konflik ini berpotensi dapat meledak kembali.

## DAFTAR PUSTAKA

- Baarveld, Marlijn, Marnix Smit, and Geert Dewulf. 2015. "Negotiation Processes in Urban Redevelopment Projects: Dealing with Conflicts by Balancing Integrative and Distributive Approaches." *Planning Theory and Practice* 16 (3): 363–84. <https://doi.org/10.1080/14649357.2015.1058972>.
- Chang, Lieh Ching. 2011. "A Comparison of Taiwanese and Philippine Chinese Business Negotiation Styles." *Social Behavior and Personality* 39 (6): 765–72. <https://doi.org/10.2224/sbp.2011.39.6.765>.
- Gultom, Andri Fransiskus, and Marsianus Reresi. 2020. "Kritik Warga Pada Ruu Omnibus Law Dalam Paradigma Critical Legal Studies." *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan* 10 (1): 38. <https://doi.org/10.20527/kewarganegaraan.v10i1.8497>.

- Heikkila, Tanya, and Christopher M. Weible. 2017. "Unpacking the Intensity of Policy Conflict: A Study of Colorado's Oil and Gas Subsystem." *Policy Sciences* 50 (2): 179–93. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9285-1>.
- Matompo, Osgar Sahim, and Wafda vivid Izziyana. 2020. "Konsep Omnibus Law Dan Permasalahan RUU Cipta Kerja." *Rechstaat Nieuw (Aturan Hukum Baru)* 5 (1): 22–29. [file:///C:/Users/ASUS/Downloads/\(1\) KONSEP OMNIBUS LAW DAN PERMASALAHAN RUU CIPTA KERJA.pdf](file:///C:/Users/ASUS/Downloads/(1) KONSEP OMNIBUS LAW DAN PERMASALAHAN RUU CIPTA KERJA.pdf).
- Preuss, Melanie, and Per van der Wijst. 2017. "A Phase-Specific Analysis of Negotiation Styles." *Journal of Business and Industrial Marketing* 32 (4): 505–18. <https://doi.org/10.1108/JBIM-01-2016-0010>.
- Razy, Muhammad Fakhrrur, and Muhammad Fedryansyah. 2020. "Konflik Gerakan Masyarakat Sipil Dan Pemerintah Dalam Proses Penyusunan Rancangan Undang-Undang Omnibus Law." *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik* 2 (2): 74. <https://doi.org/10.24198/jkrk.v2i2.28147>.
- Song, Ki Han, Jeong-Woong Sohn, and Sang-Kyu Kim. 2021. "Decision Making Framework for the Proactive Policy Conflict Management: The Case of New Airport Projects in South Korea." *Science Progress* 104 (2): 003685042110209. <https://doi.org/10.1177/00368504211020967>.
- Weible, Christopher M., and Tanya Heikkila. 2017. "Policy Conflict Framework." *Policy Sciences* 50 (1): 23–40. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9280-6>.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry, and Peter deLeon. 2011. "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue." *Policy Studies Journal* 39 (3): 349–60. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>.
- Yordy, Jill, Jongeun You, Kyudong Park, Christopher M. Weible, and Tanya Heikkila. 2019. "Framing Contests and Policy Conflicts over Gas Pipelines." *Review of Policy Research* 36 (6): 736–56. <https://doi.org/10.1111/ropr.12364>.
- Agung wardana, D. L. (2020, 10 13). UU CK, Kontroversi dan Perlawanan. (M. M. UGM, Interviewer)
- cnnindonesia.com. (2020, 10 06). *Epidemiolog: Alasan DPR kebut omnibus law mengada-ngada*. Retrieved from [cnnindonesia.com: https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006105014-20-554837/epidemiolog-alasan-dpr-kebut-omnibus-law-mengada-ada](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006105014-20-554837/epidemiolog-alasan-dpr-kebut-omnibus-law-mengada-ada)
- Creswell, J. W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset Memilih diantara Lima Pendekatan (terjemahan)*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar .
- Dpr.go.id. (2020, 12 15). *Program Legislasi Nasional*. Retrieved from Dewan Perwakilan rakyat Republik Indonesia : <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>

- Ilhamsyah, K. K. (2020, 09 01). Benarkan buruh mendukung Omnibus Law ? (M. M. UGM, Interviewer)
- Inews.id. (2020, 10 09). *Jokowi ungkap 3 alasan pemerintah terbitkan omnibus law*. Retrieved from Inews.id: <https://www.inews.id/news/nasional/jokowi-ungkap-3-alasan-pemerintah-terbitkan-omnibus-law>
- Jumiasih, F. B. (2020, 10 13). UU Omnibus Law, Polemik dan Perlawanan. (M. M. UGM, Interviewer)
- Kompas.com. (2020, 10 06). *Catatan WALHI, UU CK mengancam hutan karena 2 hal ini*. Retrieved from Kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/06/11343631/catatan-walhi-uu-cipta-kerja-mengancam-keberlangsungan-hutan-karena-2-hal?page=1>
- Kompas.com. (2020, 10 07). *INFOGRAFIK: Rekam Jejak Omnibus Law UU Cipta Kerja*. Retrieved from Kompas.com: <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/07/190500565/infografik--rekam-jejak-omnibus-law-uu-cipta-kerja>
- Kompas.com. (2020, 11 03). *Ini 6 POin Perubahan Terkait Amdal di UU CK*. Retrieved from Kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/03/09250841/ini-6-poin-perubahan-terkait-amdal-di-uu-cipta-kerja?page=all>
- Kompas.com. (2020, 07 23). *Istana : Omnibus law CK didukung pengusaha*. Retrieved from Kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/23/17415891/istana-omnibus-law-cipta-kerja-didukung-penuh-pengusaha>
- Kompas.com. (2020, 10 06). *Kenapa pemerintah dan DPR ngotot mengesahkan UU CK ?* Retrieved from Kompas.com: <https://www.inews.id/news/nasional/jokowi-ungkap-3-alasan-pemerintah-terbitkan-omnibus-law>
- mediaindonesia.com. (2020, 04 09). *Tolak Omnibus Law Cipta Kerja, KSPI Ancam Gelar Demo 30 April*. Retrieved from mediaindonesia.com: <https://mediaindonesia.com/ekonomi/302589/tolak-omnibus-law-cipta-kerja-kspi-ancam-gelar-demo-30-april>
- nasional.okezone.com. (2020, 10 07). *Kronologi Lahirnya UU Cipta Kerja yang Jadi Kontroversial di Masyarakat*. Retrieved from okenews: <https://nasional.okezone.com/read/2020/10/07/337/2289793/kronologi-lahirnya-uu-cipta-kerja-yang-jadi-kontroversial-di-masyarakat>
- News.detik.com. (2020, 11 03). *Perjalanan UU Cipta Kerja: Disahkan DPR hingga Diteken Jokowi*. Retrieved from News.detik.com: <https://news.detik.com/berita/d-5239036/perjalanan-uu-cipta-kerja-disahkan-dpr-hingga-diteken-jokowi>
- Tirto.id. (2020, 02 16). *9 alasan KSPI tolak RUU cipta kerja alias 'cilaka'*. Retrieved from Tirto.id: <https://tirto.id/9-alasan-kspi-tolak-ruu-cipta-kerja-alias-cilaka-eznu>

Tirto.id. (2020, 10 12). *Rekam Jejak Omnibus Law Cipta Kerja di DPR RI*. Retrieved from Tirto.id: <https://tirto.id/cara-cek-rekam-jejak-omnibus-law-cipta-kerja-di-web-dpr-dprgoid-f5Rs>

Zainal Arifin, D. H. (2020, 10 13). UU CK, Kobotroversi dan Perlawanan. (M. M. UGM, Interviewer)