

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MEDIASI DALAM PERSELISIHAN HUBUNGAN INDUSTRIAL PADA DINAS KETENAGAKERJAAN KABUPATEN PASURUAN

Brilian Nugroho Rifahmi¹ , Rossa Ilma Silfiah²

¹Universitas Yudharta Pasuruan

²Universitas Yudharta Pasuruan

¹briliannugrohor@gmail.com, ²rossa@yudharta.ac.id

ABSTRACT

Industrial relations disputes are an inevitable phenomenon in the dynamics of labor, especially in industrial regions such as Pasuruan Regency. Mediation, as one of the alternative dispute resolution mechanisms regulated in Law Number 2 of 2004 concerning the Settlement of Industrial Relations Disputes, serves as a crucial instrument to resolve conflicts between workers and employers. This study aims to analyze the implementation of mediation policy in resolving industrial relations disputes at the Department of Manpower in Pasuruan Regency, using George C. Edward III's policy implementation theory, which includes four variables: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. This research employs a qualitative descriptive method with data collected through in-depth interviews, observation, and documentation. The findings indicate that the implementation of mediation policy still encounters several challenges, such as limited understanding of mediation procedures among stakeholders, lack of qualified mediators, and suboptimal bureaucratic coordination. Nevertheless, mediation remains the primary method for resolving disputes and shows significant potential if supported by more effective and sustainable policy execution.

Keywords: Mediation, policy implementation, industrial relations

ABSTRAK

Perselisihan hubungan industrial merupakan fenomena yang tak terhindarkan dalam dinamika ketenagakerjaan, terutama di kawasan industri seperti Kabupaten Pasuruan. Mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian konflik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, menjadi instrumen penting dalam menyelesaikan sengketa antara pekerja dan pengusaha. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan dengan menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang mencakup empat variabel: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mediasi masih menghadapi kendala berupa rendahnya pemahaman para pihak terhadap prosedur mediasi, keterbatasan jumlah dan kapasitas mediator, serta belum optimalnya koordinasi birokrasi. Namun demikian, mediasi tetap menjadi metode utama dalam penyelesaian kasus-kasus perselisihan dan menunjukkan

potensi besar apabila didukung oleh pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Mediasi, implementasi kebijakan, hubungan industrial

A. Pendahuluan

Dalam konteks hubungan ketenagakerjaan, perselisihan antara pekerja dan pengusaha merupakan realitas yang tidak dapat dihindari. Ketika kepentingan ekonomi dan perlindungan hak buruh saling berbenturan, konflik menjadi konsekuensi logis yang muncul. Kabupaten Pasuruan sebagai salah satu kawasan industri utama di Jawa Timur mengalami dinamika tersebut secara signifikan. Dengan keberadaan sektor manufaktur, makanan dan minuman, serta aneka industri besar lainnya, interaksi antara pemilik usaha dan pekerja di wilayah ini sangat intens. Hal ini menempatkan mediasi sebagai strategi krusial dalam menyelesaikan sengketa ketenagakerjaan secara adil, cepat, dan efisien (Winarno, 2016).

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, penyelesaian perselisihan dapat ditempuh melalui dua jalur: melalui lembaga pengadilan dan

penyelesaian non-litigasi, salah satunya adalah mediasi. Dalam praktiknya, mediasi menjadi metode yang paling sering digunakan di Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan. Namun, efektivitas pelaksanaannya masih menyisakan sejumlah catatan kritis.

Data dari Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan menunjukkan bahwa fluktuasi jumlah kasus perselisihan cukup tinggi. Pada tahun 2023, tercatat sebanyak 74 kasus, terdiri dari 22 kasus PHK, 48 perselisihan hak, dan 4 perselisihan kepentingan. Jumlah ini jauh meningkat dibanding tahun sebelumnya (2022) yang mencatat 51 kasus. Meskipun tahun 2024 menunjukkan penurunan menjadi 35 kasus, hal ini belum dapat dijadikan indikator tunggal keberhasilan implementasi kebijakan mediasi. Masih terdapat masalah mendasar seperti rendahnya pemahaman pekerja terhadap prosedur mediasi, keterbatasan sumber daya mediator, serta

lemahnya koordinasi antar unit dalam birokrasi.

Persoalan ini memperlihatkan bahwa efektivitas mediasi bukan hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, melainkan juga oleh bagaimana kebijakan itu dijalankan secara operasional di lapangan. Dalam kerangka tersebut, penting untuk menganalisis implementasi kebijakan dengan menggunakan teori implementasi dari George C. Edward III, yang menekankan empat variabel utama: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Nugroho, 2009).

Teori Edward III relevan digunakan untuk menjelaskan mengapa kebijakan yang secara normatif telah memadai, dalam praktiknya belum mampu memberikan hasil optimal. Komunikasi yang tidak konsisten dapat menghambat pemahaman teknis terhadap isi kebijakan. Ketiadaan sumber daya manusia yang terlatih serta kurangnya fasilitas operasional juga dapat menurunkan kualitas pelaksanaan mediasi. Selain itu, disposisi atau komitmen para pelaksana menjadi faktor kunci yang menentukan netralitas dan profesionalisme dalam

menyelesaikan perselisihan. Sementara itu, struktur birokrasi yang tidak efisien dapat memperlambat proses dan menimbulkan ketidakpastian prosedural.

Melalui pendekatan ini, artikel ini akan mengkaji secara menyeluruh bagaimana implementasi kebijakan mediasi dijalankan oleh Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan. Fokus utamanya adalah untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan berdasarkan empat variabel kunci Edward III dan mengidentifikasi faktor-faktor pendukung maupun penghambat yang memengaruhi keberhasilannya.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam implementasi kebijakan publik di bidang ketenagakerjaan, tetapi juga memberikan rekomendasi praktis yang aplikatif bagi para pemangku kepentingan di tingkat daerah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena dinilai mampu mengungkap realitas

kebijakan dari sudut pandang para pelaksana dan pihak-pihak yang terlibat langsung di lapangan, seperti mediator, pejabat dinas, serta perwakilan dari pekerja dan pengusaha (Sugiyono, 2011). Penelitian ini berfokus pada analisis implementasi kebijakan berdasarkan teori George C. Edward III, yang menekankan empat variabel penting: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu untuk menggambarkan secara rinci dan sistematis bagaimana kebijakan mediasi diimplementasikan di lapangan, serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambatnya. Penelitian deskriptif kualitatif dianggap sesuai karena fokus utamanya adalah mendeskripsikan realitas empiris dan proses kebijakan publik secara faktual berdasarkan perspektif aktor-aktor yang terlibat secara langsung.

Fokus penelitian diarahkan pada analisis implementasi kebijakan mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan. Untuk mendalami hal tersebut, penelitian ini menggunakan

teori implementasi kebijakan publik dari George C. Edward III, yang terdiri atas empat variabel utama: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi atau sikap pelaksana, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel ini menjadi indikator utama dalam menganalisis pelaksanaan kebijakan mediasi, serta menilai keberhasilan dan hambatan yang muncul dalam prosesnya.

Lokasi penelitian ini adalah Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan, yang beralamat di Jl. Dr. Soetomo No. 101, Kelurahan Dermo, Kecamatan Bangil, Kabupaten Pasuruan. Lokasi ini dipilih secara purposive karena merupakan institusi pelaksana kebijakan mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial, sehingga dianggap relevan sebagai tempat untuk memperoleh data yang akurat dan mendalam.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci yang dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan langsung dalam proses mediasi. Selain itu, observasi dilakukan untuk mengamati secara langsung dinamika pelaksanaan kebijakan di lapangan, serta dokumentasi terhadap arsip

kebijakan, berita acara mediasi, dan dokumen pendukung lainnya. Lokasi penelitian ini berada di Kantor Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan, yang secara administratif memiliki wewenang dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mekanisme mediasi.

Analisis data dilakukan secara induktif dengan mengikuti alur analisis model Miles, Huberman & Saldana, yang meliputi tiga tahapan: reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman menyeluruh tentang sejauh mana implementasi kebijakan mediasi dijalankan secara efektif, serta faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat proses tersebut.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

: Implementasi kebijakan mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial pada Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan dilakukan sebagai upaya non-litigasi untuk meredam konflik antara pekerja dan

pengusaha. Namun dalam pelaksanaannya, efektivitas kebijakan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor struktural dan teknis. Untuk memahami dinamika pelaksanaannya secara utuh, analisis dalam artikel ini merujuk pada teori George C. Edward III yang mencakup empat variabel utama: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

Komunikasi

Komunikasi menjadi aspek pertama yang sangat menentukan efektivitas implementasi. Berdasarkan hasil wawancara dengan mediator dan pejabat Dinas Ketenagakerjaan, ditemukan bahwa belum semua pihak memahami isi dan prosedur mediasi secara menyeluruh. Sosialisasi mengenai tahapan, hak dan kewajiban dalam mediasi masih bersifat terbatas. Hal ini menyebabkan sering terjadi salah persepsi antara pekerja dan pengusaha terhadap hasil mediasi, bahkan sebagian besar kasus tidak mencapai kesepakatan di tingkat awal. Edward III menekankan pentingnya transmisi informasi yang jelas dan konsisten agar pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan dan mengapa kebijakan itu

dijalankan. Ketidakterpenuhinya unsur kejelasan ini membuat pelaksanaan kebijakan rawan disalahkan (Tachjan, 2006).

Sumber Daya

Faktor kedua adalah ketersediaan sumber daya, yang meliputi jumlah mediator, fasilitas, serta dukungan administratif. Hasil observasi menunjukkan bahwa jumlah mediator di Kabupaten Pasuruan masih sangat terbatas dibandingkan beban kasus yang harus ditangani. Selain itu, dukungan sarana seperti ruang mediasi yang layak dan dokumentasi digital belum sepenuhnya tersedia. Kurangnya pelatihan lanjutan bagi mediator juga menjadi kendala dalam peningkatan kapasitas profesional mereka. Edward III menyatakan bahwa tanpa sumber daya yang memadai, kebijakan tidak dapat diimplementasikan dengan optimal (Agustino, 2008). Dalam konteks ini, kekurangan sumber daya menjadi penghambat yang nyata terhadap kualitas pelaksanaan mediasi.

Disposisi Pelaksana

Sikap dan komitmen pelaksana kebijakan atau yang disebut Edward III sebagai disposisi juga memegang peran penting. Berdasarkan

wawancara, ditemukan bahwa sebagian mediator menunjukkan dedikasi tinggi dalam menangani kasus, namun beberapa di antaranya masih menunjukkan keraguan atau ketidaknetralan dalam bersikap. Ketidaknetralan ini bisa berasal dari tekanan eksternal, hubungan personal dengan salah satu pihak, atau ketidaksiapan menghadapi konflik yang kompleks. Disposisi yang tidak konsisten akan berdampak langsung pada integritas dan hasil mediasi. Hal ini menjadi tantangan serius dalam menjaga kepercayaan publik terhadap lembaga penyelesaian sengketa ini (Syafie, 1992).

Struktur Birokrasi

Struktur organisasi Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan memiliki sistem kerja yang cenderung hierarkis dan sektoral. Koordinasi antarbidang, khususnya antara bidang hubungan industrial dan bidang hukum, belum berjalan maksimal. Tidak jarang terjadi tumpang tindih kewenangan dan keterlambatan proses administratif karena belum adanya sistem kerja terpadu. Menurut Edward III, fragmentasi dalam struktur birokrasi akan menghambat koordinasi dan

memperlambat implementasi kebijakan (Dunn, 2003). Minimnya Standard Operating Procedure (SOP) yang baku juga menyulitkan pelaksana dalam mengambil langkah cepat dan seragam di setiap kasus.

Faktor Pendukung dan Penghambat

Implementasi kebijakan mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Kabupaten Pasuruan tidak terlepas dari berbagai faktor pendukung dan penghambat yang saling memengaruhi. Identifikasi terhadap faktor-faktor ini penting untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kondisi objektif pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

Faktor Pendukung

Faktor pertama yang mendukung pelaksanaan mediasi adalah tersedianya sarana fisik yang relatif memadai. Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan telah menyiapkan ruang mediasi yang representatif, yang memungkinkan terselenggaranya proses negosiasi secara tertutup, tenang, dan kondusif. Ketersediaan infrastruktur ini menjadi prasyarat penting sebagaimana ditegaskan oleh Edward III bahwa dukungan

fasilitas adalah salah satu unsur esensial dalam sumber daya implementatif.

Kedua, keberadaan mediator yang memiliki pengalaman serta pemahaman dasar terhadap regulasi ketenagakerjaan turut menjadi penopang keberhasilan sebagian proses mediasi. Meskipun jumlahnya masih jauh dari ideal, para mediator menunjukkan disposisi yang profesional dalam menjaga netralitas serta menjembatani kepentingan para pihak. Ini sejalan dengan temuan Grindle (1980), yang menyatakan bahwa sikap dan komitmen pelaksana kebijakan merupakan variabel penentu dalam konteks implementasi kebijakan berbasis layanan publik.

Faktor ketiga adalah adanya kemauan dari sebagian pengusaha dan pekerja untuk menyelesaikan konflik melalui jalur non-litigasi. Dalam beberapa kasus, keinginan untuk menghindari proses pengadilan yang panjang dan mahal mendorong kedua pihak untuk berpartisipasi aktif dalam proses mediasi. Faktor ini mencerminkan adanya penerimaan sosial terhadap mediasi sebagai instrumen penyelesaian sengketa yang lebih fleksibel dan kolaboratif.

Faktor Penghambat

Namun demikian, implementasi kebijakan mediasi juga menghadapi sejumlah tantangan yang bersifat struktural maupun kultural. Salah satu faktor penghambat utama adalah keterbatasan anggaran pasca-pandemi COVID-19. Anggaran yang terbatas berdampak langsung pada minimnya kegiatan sosialisasi, pelatihan mediator, dan penyediaan sarana penunjang. Padahal, kegiatan sosialisasi merupakan bagian dari proses transmisi kebijakan yang sangat vital agar substansi kebijakan dapat dipahami oleh seluruh pemangku kepentingan.

Kedua, kekurangan jumlah mediator berstatus ASN yang aktif menyebabkan tingginya beban kerja dan rendahnya kapasitas responsif terhadap peningkatan jumlah kasus perselisihan. Dalam konteks teori Edward III, hal ini menunjukkan lemahnya dimensi sumber daya manusia, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Hal ini semakin diperparah dengan belum optimalnya sistem pembinaan dan sertifikasi mediator yang berbasis standar kompetensi nasional.

Ketiga, masih terdapat resistensi dari sebagian pihak

terhadap proses mediasi. Sebagian pekerja atau pengusaha lebih memilih jalur pengadilan karena menganggap mediasi tidak memberikan jaminan hukum yang mengikat. Hal ini menunjukkan adanya tantangan dari sisi trust (kepercayaan) dan literasi hukum, yang pada akhirnya memengaruhi efektivitas komunikasi kebijakan. Ketidakpercayaan ini juga dapat disebabkan oleh ketidakseimbangan posisi tawar antara pekerja dan pengusaha, terutama dalam konteks hubungan industrial yang belum sepenuhnya berlandaskan prinsip kesetaraan.

Selain itu, fragmentasi koordinasi antarbagian dalam struktur birokrasi Dinas Ketenagakerjaan masih menjadi kendala. Meskipun SOP telah tersedia, implementasi di lapangan sering kali menghadapi keterlambatan dalam prosedur administrasi, kurang sinkronnya penjadwalan mediasi, dan lemahnya sistem informasi kasus. Hal ini selaras dengan kritik Edward III terhadap fragmentasi birokrasi yang menghambat efektivitas pelaksanaan kebijakan, terutama pada level teknis dan koordinatif.

Refleksi terhadap Efektivitas Kebijakan

Tabel 1.1 Data Kasus Perselisihan Hubungan Industrial Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan

Tahun	Kasus PHK	Kasus Perselisihan Hak (PH)	Kasus Perselisihan Kepentingan (PK)	Jumlah Total
2020	27	24	3	54
2021	16	17	6	39
2022	29	18	4	51
2023	22	48	4	74
2024	17	16	2	35

Jika ditinjau dari data kasus, jumlah perselisihan hubungan industrial yang ditangani melalui mediasi menunjukkan penurunan pada tahun 2024 (35 kasus) dibandingkan tahun 2023 (74 kasus). Meski demikian, angka tersebut belum dapat dijadikan indikator tunggal keberhasilan kebijakan. Sebab, sebagian besar kasus yang tidak berhasil diselesaikan melalui mediasi tetap berlanjut ke pengadilan hubungan industrial. Ini menunjukkan bahwa mediasi masih dianggap sebagai formalitas awal sebelum proses litigasi, bukan sebagai solusi utama.

Padahal, bila dilaksanakan dengan prinsip netralitas, efisiensi,

dan kejelasan prosedur, mediasi dapat menjadi jalan tengah yang lebih adil dan cepat dibanding penyelesaian di meja hijau. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mediasi perlu diperkuat, baik dari sisi regulasi teknis, peningkatan kapasitas mediator, hingga reformasi birokrasi di internal Dinas Ketenagakerjaan.

E. Kesimpulan

Implementasi kebijakan mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pasuruan masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan teknis yang menghambat efektivitasnya. Berdasarkan teori implementasi George C. Edward III, keempat variabel yang menjadi indikator keberhasilan implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi belum sepenuhnya terpenuhi secara optimal. Komunikasi kebijakan masih terhambat oleh keterbatasan sosialisasi dan kurangnya pemahaman para pihak terhadap prosedur mediasi. Di sisi sumber daya, jumlah mediator dan fasilitas pendukung masih belum memadai. Disposisi pelaksana

menunjukkan variabilitas, di mana komitmen sebagian pelaksana belum cukup kuat untuk menjamin netralitas dan profesionalisme. Sementara itu, struktur birokrasi yang kaku dan kurang terkoordinasi menghambat kelancaran proses implementasi kebijakan secara konsisten. Meskipun terdapat tren penurunan jumlah kasus pada tahun 2024, hal ini belum cukup untuk menunjukkan keberhasilan substansial dari mediasi sebagai instrumen penyelesaian perselisihan. Banyak kasus tetap berakhir di pengadilan, menunjukkan bahwa mediasi belum menjadi solusi utama dalam praktik ketenagakerjaan lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2008). *Dasar-dasar kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik* (Terjemahan: M. Riant Nugroho). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Nugroho, R. (2009). *Public policy: Dinamika kebijakan publik*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan

Hubungan Industrial. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 6.

- Sugiyono. (2011). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Syafie, I. K. (1992). *Pengantar ilmu pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tachjan. (2006). *Implementasi kebijakan publik*. Bandung: AIPI dan Universitas Padjadjaran.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan publik: Teori, proses, dan studi kasus*. Yogyakarta: CAPS.