

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan dalam era globalisasi saat ini, tidak akan luput dari bidang teknologi informasi dan komunikasi yang dewasa ini melanda seluruh dunia termasuk negara-negara berkembang seperti Indonesia. Era globalisasi yaitu era dimana akan terjadi perubahan-perubahan besar dalam kehidupan manusia.

Menurut Toffler, era globalisasi yaitu suatu era dimana kekuasaan akan lebih banyak ditentukan oleh luas dan dalamnya penguasaan informasi bukan oleh jajahan teritorial atau disebut dengan era reformasi.<sup>1</sup>

Sedangkan menurut Kenichi Ohmae, era globalisasi yaitu suatu era yang ditandai oleh semakin tidak berartinya batas-batas kenegaraan.<sup>2</sup> Yang jelas era globalisasi yaitu sebagai proses kebudayaan yang ditandai dengan adanya kecenderungan wilayah-wilayah di dunia baik geografis ataupun fisik menjadi seragam akan format sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Sehingga era globalisasi menuntut adanya keterbukaan dari negara-negara di dunia.

Globalisasi memang diartikan berbeda-beda oleh banyak orang dan perdagangan bebas merupakan saudara kembar globalisasi dan dianggap sebagai raksasa yang siap

---

<sup>1</sup> Revrisond Baswir, *Dilema Kapitalisme Perkoncoan*, Pustaka Pelajar Offset, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 1999, hal 82.

untuk memakan kita semua tanpa ada cara apapun untuk menghadapinya. Secara umum, globalisasi merupakan perluasan kegiatan ekonomi yang melintasi batas-batas politik nasional dan regional dalam berbagai bentuk peningkatan barang dan jasa termasuk tenaga, modal teknologi dan informasi melalui perdagangan.

Era globalisasi ini berdampak pada perubahan-perubahan di berbagai bidang serta menuntut untuk mewujudkan perekonomian daerah nyata. Globalisasi juga semakin memperpendek batas ruang dan waktu yang ditandai dengan era keterbukaan, reformasi, demokratisasi, kompetisi bebas, serta derasnya arus informasi serta tuntutan adanya kualitas sumber daya manusia yang handal.

Namun di balik gemerlapnya era globalisasi, yang sekaligus memasuki pasar bebas dimana informasi dan investasi semakin mudah didapat, ternyata hal tersebut menimbulkan dampak pada masalah ketenagakerjaan. Adapun masalah ketenagakerjaan tersebut, yaitu:

1. Ledakan pencari kerja yang tidak bisa mendapatkan pekerjaan karena kesempatan kerja yang ada kurang mencukupi.
2. Masih rendahnya kualitas tenaga kerja.

Hal tersebut berhubungan dengan masalah pengangguran. Masalah pengangguran dan pencari kerja pada saat sekarang ini menjadi masalah yang sangat krusial dan harus segera ditangani oleh pihak yang berwenang terutama dalam hal ini tentunya adalah pemerintah. Karena yang jumlahnya semakin bertambah dari tahun ke

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal 83.

tahun terutama setelah terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan 1998. Krisis tersebut telah menggoyahkan sendi-sendi perekonomian Indonesia dan menyebabkan pendapatan masyarakat makin merosot tajam akibat Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) besar-besaran dalam berbagai segi bidang pekerjaan.

Berbicara mengenai pengangguran tidak hanya menjadi masalah bagi pemerintah pusat tetapi juga bagi pemerintahan di daerah. Seperti halnya yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Sleman jumlah pengangguran terus meningkat dari tahun ke tahun.

Masalah pengangguran merupakan penyakit yang bersifat struktural dan kronis yang melanda negara berkembang. Sebab, mereka yang mencari pekerjaan setiap tahun terus bertambah, sedangkan lapangan kerja yang tersedia tidak mencukupi. Akibatnya, setiap tahun terjadi jumlah pengangguran yang terus meningkat.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dimana pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Maka dengan adanya indikasi tersebut Bupati Sleman melalui instansi yaitu Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan unsure dari Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Keluarga Berencana. Dimana Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang menangani masalah tenaga kerja khususnya pengangguran akan sangat berperan sekali dalam mengurangi pengangguran yang semakin bertambah.

Pencari kerja (pengangguran) yang terdaftar di Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman dari 17 kecamatan di Sleman berjumlah 46.821 orang., yang terdiri dari 24.543 orang laki-laki dan 22.278 orang perempuan. Sedangkan jumlah pengangguran terbesar adalah di Kecamatan Kalasan sebesar 5.919 orang, sedangkan jumlah pengangguran terkecil adalah di Kecamatan Moyudan sebesar 1.147 orang.<sup>3</sup>

Dari latar belakang tersebut maka penelitian mengenai strategi mengenai penanggulangan pengangguran sangat penting karena masalah tersebut menyangkut kehidupan hampir semua warga masyarakat khususnya para pencari kerja dan mempunyai dampak sosial ekonomi yang kompleks terlebih lagi dalam menghadapi globalisasi, pasar bebas dan dalam pelaksanaan atonomi daerah .

Untuk melaksanakan Rencana Strategis tersebut, Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman perlu memajemen atau mengatur serta mendorong untuk meningkatkan kinerja dalam menanggulangi pengangguran, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman harus benar-benar dapat menciptakan lapangan kerja baru dan menciptakan suasana kondusif bagi investor yang membawa dampak bagi penyerapan tenaga kerja.

---

<sup>3</sup> Kabupaten Sleman Dalam Angka, 2004.

## B. Perumusan Masalah

Berdasar latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

“Bagaimana strategi Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman, dalam menanggulangi pengangguran pada tahun 2003-2004?”

## C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan yang dilakukan menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah.

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.”<sup>4</sup>

Sedangkan menurut Saifudin Azwar, MA:

“Teori adalah serangkaian pernyataan yang saling berhubungan yang menjelaskan mengenai sekelompok kejadian”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal 37.

<sup>5</sup> Saifudin Azwar, MA., *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 1998, hal 39.

## 1. Ketenagakerjaan

### a. Tenaga Kerja

Tenaga kerja telah menjadi hal pokok yang ada dalam kehidupan sehari-hari baik pribadi maupun perusahaan. Tenaga kerja sesuai dengan UU No. 14 tahun 1969 adalah:

“Setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik diluar maupun didalam hubungan kerja guna menghasilkan jasa / barang untuk mencukupi kebutuhan masyarakat”<sup>6</sup>

Secara umum tenaga kerja dapat didefinisikan sebagai setiap orang laki-laki maupun perempuan yang sedang atau dalam melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar negeri guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara umum. Menurut Payaman Simanjutak, tenaga kerja didefinisikan penduduk yang sedang bekerja, yang sedang mencari pekerjaan dan melakukan pekerjaan lain seperti sekolah dan mengurus rumah tangga, atau secara singkat dikatakan bahwa tenaga kerja adalah bagian penduduk dalam usia kerja.<sup>7</sup> Seperti halnya dengan yang ada dalam UU No. 25 Tahun 1997 bahwa pekerja adalah tenaga kerja yang bekerja dalam hubungan kerja pada perusahaan atau seseorang dengan menerima upah. Hubungan kerja adalah segala macam pembinaan dan kerjasama antara buruh dan majikan.

---

<sup>6</sup> Soeroto, *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Ketenagakerjaan Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal 19.

<sup>7</sup> Payaman, Simanjutak, *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1986, Yogyakarta.

Agar dapat mengkaji tentang tenaga kerja, maka dapat dijelaskan mengenai angkatan kerja, yaitu kelompok penduduk usia kerja yang potensial untuk bekerja atau berpartisipasi aktif dalam proses produksi langsung. Kata potensial di sini diartikan sebagai kesiapan setiap orang untuk masuk lingkungan kerja baik sedang bekerja maupun dalam proses mencari pekerjaan. Sedangkan usia kerja merupakan golongan penduduk dalam batas usia tertentu yang terdiri atas angkatan kerja dan bukan dalam batas usia tertentu yang terdiri atas angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Di Indonesia ditetapkan bahwa usia kerja adalah 15 tahun atau setara dengan seseorang yang menyelesaikan pendidikan dasar.

Dalam hal ini tenaga kerja dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1) Tenaga kerja penuh

Yaitu orang yang bekerja memenuhi jam kerja normal yang menurut ketentuan adalah 36 jam perminggu atau 6 jam perhari.

2) Tenaga kerja pengangguran atau setengah pengangguran

Yaitu orang tidak memenuhi kriteria jam kerja normal, produktivitas normal maupun pendapatan normal.

b. Pengangguran

Menurut Edgar O. Edwards, untuk mengelompokkan masing-masing pengangguran perlu diperhatikan dimensi-dimensi:<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Lincoln Arsyad, *Ekonomi pembangunan*, bagian penerbitan STIE YKPN, 1999, hal 288.

- 1) Waktu (banyak di antara mereka yang ingin bekerja lebih lama, misalnya jam kerja per hari, per minggu, atau per tahun).
- 2) Intensitas pekerjaan (yang berkaitan dengan kesehatan dan gizi makanan).
- 3) Produktivitas (kurangnya produktivitas sering kali disebabkan oleh kurangnya sumber-sumber daya komplementer untuk melakukan pekerjaan).

Selain hal-hal diatas yang merupakan dimensi-dimensi pokok, faktor-faktor motivasi, sikap atau budaya juga perlu diperhatikan. Berdasarkan hal-hal diatas Edwards membedakan 5 bentuk pengangguran, yaitu

- 1) Pengangguran terbuka (*Open Unemployment*).

Baik sukarela (mereka yang tidak mau bekerja karena mengharapkan pekerjaan yang lebih baik) maupun secara terpaksa (mereka yang mau bekerja tetapi tidak memperoleh pekerjaan).

- 2) Pengangguran Terselubung (*Unemployment*).

Yaitu mereka yang bekerja yang jumlah jam mkerjanya lebih sedikit dari yang seharusnya mereka inginkan.

- 3) Tampak bekerja tetapi tidak bekerja secara penuh.

Yaitu mereka yang tidak digolongkan sebagai pengangguran terbuka dan setengah menganggur, termasuk di sini adalah:

a) Pengangguran tidak kentara

Misalnya para petani yang bekerja di ladang selama sehari penuh, padahal pekerjaan itu sebenarnya memerlukan waktu selama sehari.

b) Pengangguran tersembunyi

Misalnya orang yang bekerja tidak sesuai dengan tingkatan atau jenis pendidikan.

c) Tenaga kerja yang lemah

Yaitu mereka yang mungkin bekerja *full time*, tetapi intensitasnya lemah karena kurang gizi/penyakitan.

d) Tenaga kerja yang tidak produktif

Yaitu mereka yang mampu untuk bekerja secara produktif, tetapi karena sumber daya-sumber daya penolong kurang memadai maka mereka tidak bisa menghasilkan sesuatu dengan baik.

Sedangkan Aris Purnama, membagi pengangguran menjadi 2 macam, yaitu:<sup>9</sup>

1) Pengangguran Terbuka

Yaitu orang yang sama sekali tidak mempunyai pekerjaan.

2) Pengangguran Terselubung

Yaitu pengangguran yang terdiri atas orang-orang yang sudah bekerja dengan penghasilan kecil.

3) Setengah Pengangguran

Yaitu pengangguran yang terdiri dari orang yang sudah bekerja tetapi tidak sesuai dengan pendidikannya.

## 2. Perencanaan Strategis

Perencanaan strategis memiliki peranan yang penting bagi pemerintah daerah. Karena disana terlihat dengan jelas peranan Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan semua unit kerjanya. Bagi pemerintah daerah perencanaan strategis akan membantu dalam menentukan arah masa depan daerahnya.

Olsen dan Eadie (Bryson, 1982 : 4) mendefinisikan perencanaan strategis sebagai :

Upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan yang penting yang membentuk dan membantu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi, dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu.

Sementara itu J. Salusu berpendapat bahwa perencanaan strategis adalah suatu kerangka berpikir logis yang menerapkan dimana anda berada, kemana anda akan pergi, dan bagaimana anda bisa sampai ia juga sampai disana. Ia juga merupakan proses yang mengarahkan para pemimpin mengembangkan visi dalam menggambarkan masa depan yang dikehendaki. Ia mengubah cara manajemen berpikir, mengalokasikan dan merelokasikan berbagai sumber daya, sementara pelaksanaan program berlangsung. Dengan kata lain perencanaan berhubungan

---

<sup>9</sup> Aris Purnama, Geografi dan kependudukan, Amrico, Bandung, 1989, hal 206.

dengan masa depan dari keputusan yang dibuat sekarang (*futurity of current decision*). Ia menetapkan pilihan-pilihan yang berkaitan dengan tujuan organisasi secara keseluruhan. Ia juga merangkul kekuatan-kekuatan eksternal yang tidak dapat dikendalikan.

Sedangkan Freddy Rangkuti berpendapat bahwa :

Perencanaan strategis merupakan proses penyusunan perencanaan jangka panjang, karena itu prosesnya lebih banyak menggunakan proses analisis. Tujuannya adalah menyusun strategi sehingga sesuai dengan misi, sasaran, serta kebijakan perusahaan.

Perencanaan strategis sangat bermanfaat dan diperlukan untuk beberapa alasan yaitu:<sup>10</sup>

- a. Diperlukan untuk merencanakan perubahan dalam lingkungan yang semakin kompleks.
- b. Diperlukan untuk pengelolaan keberhasilan.
- c. Berorientasi pada masa depan.
- d. Adaptif
- e. Pelayanan prima (*service excellent*)
- f. Meningkatkan komunikasi

---

<sup>10</sup> Tim Asistensi Pelaporan AKIP, *Perencanaan Strategik Instansi Pemerintah*, LAN, 1999, hal. 4-5.

Sedangkan menurut beberapa penulis (Steiner, 1979, Bary, 1986; Bryson, Freeman dan Roering, 1986; Bryson, Van de Ven, dan Roering, 1987) perencanaan strategis mempunyai manfaat antara lain :

- a. Berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif.
- b. Memperjelas arah masa depan.
- c. Menciptakan prioritas.
- d. Membuat keputusan sekarang dengan mengembangkan konsekuensi masa depan.
- e. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuatan keputusan.
- f. Menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah kontrol organisasi.
- g. Membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi.
- h. Memecahkan masalah utama organisasi.
- i. Memperbaiki kinerja organisasi.
- j. Menangani keadaan yang berubah dengan cepat dan efektif.
- k. Membangun kerja kelompok dan keahlian.

Perencanaan strategis merupakan suatu proses yang berkelanjutan yang melibatkan usaha-usaha untuk memadukan organisasi dengan perubahan lingkungan dengan cara yang paling menguntungkan organisasi. Dimana perencanaan strategis meliputi adaptasi organisasi dengan memperhatikan

lingkungan internalnya yaitu kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weakness*) yang dimiliki organisasi terhadap lingkungan eksternalnya berupa ancaman (*threats*) dan peluang (*opportunities*), atau dengan kata lain bahwa analisis lingkungan tersebut merupakan landasan utama bagi identifikasi berbagai kekuatan dan kelemahan serta berbagai peluang beserta tantangan yang pada tahap selanjutnya akan dipergunakan sebagai dasar untuk memperoleh isu-isu strategis yang dihadapi organisasi.

Menurut John M. Bryson ada delapan langkah dalam proses perencanaan strategis. Delapan langkah ini menurutnya harus mengarah kepada tindakan, hasil dan penilaian evaluatif, atau implementasi dan evaluasi tidak harus menunggu hingga akhir, tetapi harus menjadi bagian yang menyatu dengan proses dan terus menerus. Kedelapan langkah itu adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

a. Memprakarsai dan menyepakati suatu proses strategis

Tujuan dari proses awal perencanaan strategis ini adalah untuk menegosiasi kesepakatan dengan pembuat keputusan kunci, baik di tingkat internal maupun pihak eksternal. Dorongan dan komitmen awal ini sangat penting bagi suatu perencanaan strategis yang sukses.

b. Mengidentifikasi berbagai mandat organisasi

Berbagai mandat baik formal maupun informal yang dibebankan kepada Bidang Nakertrans selama ini harus dikemukakan secara jelas dan tidak ditutup-tutupi.

---

<sup>11</sup> John M. Bryson, *Perencanaan Strategis untuk Organisasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 55-71.

Secara aktual, hal ini menekankan pada bagaimana Bidang Nakertrans perlu mengetahui secara jelas apa yang telah dimandatkan untuk dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Bagi sebuah pemerintahan, mandat memang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari eksistensi mereka.

c. Menjelaskan misi dan nilai-nilai organisasi

Perlu mengidentifikasi disini kebutuhan-kebutuhan (sebagai tujuan) apa (termasuk kebutuhan sosial atau politik) yang hendak dicapai oleh Bidang Nakertrans.

d. Analisis lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan

Untuk mengamati kekuatan dan kelemahan yang dimiliki Bidang Nakertrans dapat memonitor pada kondisi sumber daya yang dimiliki, strategi yang digunakan sekarang dan kinerja.

e. Analisis lingkungan eksternal : peluang dan tantangan

Analisis terhadap lingkungan di luar organisasi atau daerah (eksternal) dimaksudkan untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi Bidang Nakertrans dalam mengembangkan dirinya. Jika lingkungan internal merupakan faktor-faktor yang dapat dikontrol daerah, maka lingkungan eksternal tidak dapat dikontrol dan dikendalikan oleh daerah yang bersangkutan. Peluang dan tantangan dapat diamati dengan melihat keadaan dan kecenderungan politik, ekonomi, sosial dan teknologi.

f. Mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi organisasi

Berdasarkan kelima langkah sebelumnya, selanjutnya diidentifikasi berbagai permasalahan atau isu strategis yang dihadapi oleh Bidang Nakertrans. Suatu pernyataan mengenai permasalahan strategis harus memuat tiga elemen, yaitu metode pengungkapan yang sesingkat mungkin, pentabulasian faktor-faktor penyebab permasalahan strategis, dan penentuan konsekwensi kegagalan dalam mengatasi permasalahan strategis tersebut.

g. Merumuskan strategi untuk mengolah isu-isu

Selanjutnya merancang strategi yang merancang strategi yang permasalahan strategis yang dihadapi. Sebuah strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria berikut : secara teknis dapat dilaksanakan, secara politik dapat diterima, dan yang tidak kalah pentingnya adalah strategi tersebut harus terkait dengan permasalahan yang akan diatasi.

h. Menciptakan suatu visi yang efektif untuk masa depan

Perumusan visi yang efektif di masa yang akan datang merupakan langkah terakhir dalam proses perencanaan strategis. Visi efektif ini merupakan petunjuk bagi segenap jajaran dalam lingkungan Bidang Nakertrans untuk menyongsong masa depan. Visi tersebut disosialisasikan secara elektif, tidak hanya akan menyebabkan tumbuhnya komitmen tapi juga akan menumbuhkan rasa percaya diri pada setiap jajaran dalam lingkungan

### 3. Otonomi Daerah

Berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi wilayah otonom. Dengan kata lain pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Bagaimanapun kecilnya suatu negara, negara tersebut tetap akan membagi pemerintah menjadi sistem yang lebih kecil (pemerintah daerah) untuk memudahkan pelimpahan tugas dan wewenang, namun demikian pemerintahan pusat juga tidak urung merasa curiga terhadap timbulnya separtisme dari pemberian otonomi daerah ini.

Di Indonesia yang dimaksudkan dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam prinsip dan system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang No.32 Tahun

2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasar tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah berbeda-beda, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan yang dimaksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dari masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang

tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah.

Adapun otonomi daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5 adalah :<sup>12</sup>

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Adapun daerah otonomi menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 6 adalah :<sup>13</sup>

“Daerah otonom, selanjutnya disebut dengan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Jadi Otonomi Daerah adalah penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka system birokrasi Indonesia.

#### **4. Kebijakan Pemerintah**

##### **a. Pengertian Kebijakan**

Pengertian kebijakan menurut Heinz Euku dan Kenneth Prewit dalam buku pengantar publik adalah <sup>14</sup>:

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah, bab 1 pasal 1.

Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

b. Pemerintah

Mari'un menjelaskan tentang pengertian pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut :

- 1) Istilah pemerintahan menunjukkan pada bidang atau lapangan fungsi, bidang dan tugas penting.
- 2) Istilah pemerintah menunjukkan pada badan atau organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.

Jadi kebijakan pemerintah adalah : Keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah yang berasal dari semua kejadian yang terjadi dalam masyarakat yang digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Menurut Solichin Abdul Wahab, kebijakan pemerintah dalam berbagai kepustakaan diartikan secara beraneka ragam. Tidak satupun definisi yang benar-benar memuaskan. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar definisi yang dikemukakan oleh para pakar dipengaruhi oleh masalah-masalah tertentu yang ingin dikaji oleh pakar analisis bersangkutan. Disamping

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Charles.O Jones "Pengantar Kebijakan Publik (*Public Policy*)" Rajawali Pers, Jakarta.1991,hal 47.

itu pendekatan atau kerangka berpikir yang dipergunakan oleh masing-masing pakar tersebut juga berbeda-beda.

R.S Parker (1975) menyebutkan bahwa ; “kebijakan pemerintah itu adalah suatu wilayah atau bidang tertentu dari tindakan-tindakan pemerintah sebagai subyek telaah perbandingan dan telaah yang kritis, yang meliputi antara lain berbagai tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab akibat dalam konteks suatu disiplin berpikir tertentu semisal ekonomi, sains, atau politik”.<sup>15</sup>

Pada pihak lain, Thomas R. dye merumuskan bahwa kebijakan pemerintah sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*”.<sup>16</sup> . Oleh sebab itu, dari sudut pandangan Dye, kebijakan pemerintah itu menyangkut pilihan – pilihan apapun yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat sesuatu.

David Easton memberikan arti Kebijakan pemerintah sebagai : “The authoritative allocation of values of the whole society”. Dilihat dari definisi ini, Easton menegaskan bahwa pemerintah secara sah dapat berbuat sesuatu terhadap masyarakatnya. Dan pilihan pemerintah untuk melakukan Sesutu atau tidak dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai – nilai pada masyarakat.

---

<sup>15</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta Jakarta, 1990, hal.31

<sup>16</sup> M. Irfan Islami, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara Jakarta, 1994, hal.18

4. Strategi adalah rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.

#### **E. Definisi Operasional**

Menurut Saifudin Anwar, definisi operasional adalah bahasa atau definisi suatu variabel agar tidak terjadi ambiguous yaitu memiliki makna ganda atau tidak memasukkan indikatornya yang jelas.<sup>17</sup>

Indikator penentu keberhasilan merupakan indikator yang sangat berpengaruh dalam mencapai suatu tujuan sehingga berfungsi untuk lebih memfokuskan strategi organisasi dalam rangka pencapaian misi dan tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Untuk menentukan indikator penentu keberhasilan dengan menggunakan analisis sebagai berikut :

1. Analisis lingkungan internal:
  - a. Kekuatan (*strength*)
    - 1) Kualitas pegawai yang memadai.
    - 2) Kelembagaan.
    - 3) Peraturan Perundang-undangan telah mendukung.
    - 4) Koordinasi yang baik.
  - b. Kelemahan (*weakness*)
    - 1) Kompetensi pegawai belum memadai.
    - 2) Anggaran terbatas.

3) Prasarana dan sarana kurang memadai.

4) Motivasi kerja rendah.

## 2. Analisis lingkungan eksternal

### a. Peluang (*opportunity*)

1) Kesadaran kader pembangunan, lembaga masyarakat dan masyarakat itu sendiri

2) Berkembangnya lembaga pendidikan.

3) Pola kemitraan.

4) Terbukanya kesempatan/peluang pasar kerja.

5) Keamanan Sleman yang kondusif.

### b. Ancaman (*threats*)

1) Kepercayaan masyarakat rendah.

2) Inkonsistensi kebijakan pemerintah pusat.

3) Krisis ekonomi yang tidak menentu.

4) Sikap apriori masyarakat.

## 3. Isu Strategi

a. Dayaguna pegawai untuk memberdayakan kader pembangunan, lembaga masyarakat dan masyarakat itu sendiri.

b. Upaya kelembagaan yang ada untuk memperlancar pola kemitraan.

---

<sup>17</sup> Saifudin Anwar, MA., *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar offset, 1998, hal. 59.

- c. Optimalisasi pegawai untuk menggerakkan potensi masyarakat meraih peluang pasar kerja.
4. Adapun strategi dan pelaksanaan oleh Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman dalam menanggulangi pengangguran, yaitu :
- a. Perluasan lapangan kerja
  - b. penciptaan lapangan kerja.

#### **F. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

##### **a. Tujuan penelitian**

- 1) Mengetahui mengenai isi daripada strategi yang dilaksanakan oleh Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 2) Mengetahui tentang kelemahan, kekuatan, peluang dan ancaman Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 3) Mengetahui strategi Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman dalam mengatasi pengangguran yang terus meningkat, khususnya di wilayah Kabupaten Sleman.

##### **b. Manfaat Penelitian**

- 1) Memperkaya kajian-kajian mengenai strategi yang baru
- 2) Dapat menjadi wacana bagi masyarakat untuk mengetahui sejauh mana strategi yang dilakukan Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman dalam mengatasi pengangguran dapat terlaksana dengan baik.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif (*descriptive research*). Menurut Mohammad Nazir, penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian dimana meneliti status, kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu pemikiran maupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.<sup>18</sup> Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau tulisan secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

### **2. Unit Analisa**

- a. Para aparat atau pegawai Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman terutama kepala seksi perluasan kerja serta kepala seksi penempatan tenaga kerja.
- b. Para pencari kerja yaitu yang benar-benar mencari kerja dan terdaftar dalam daftar pencari kerja yang tercatat di Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sleman.

### **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman. Adapun alasan penulis untuk memilih Kabupaten Sleman dikarenakan saat ini Bidang Tenaga Kerja dan

Transmigrasi Kabupaten Sleman telah berhasil mengirimkan para pencari kerja (pengangguran) ke luar daerah sebagai tenaga kerja terampil dan terdidik, terutama antar kerja antar daerah ke Pulau Batam, dimana sementara ini disalurkan dalam perusahaan-perusahaan elektronika maupun perusahaan strategis lainnya. Hal ini dimungkinkan akan mengurangi sedikit demi sedikit jumlah pengangguran yang ada di Kabupaten Sleman.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data yang diperoleh dari berbagai literatur: buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber yang menunjang serta terkait langsung dengan permasalahan yang diangkat.

##### b. Observasi

Teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung di lapangan yang terkait dengan masalah yang diteliti.

##### c. Wawancara

Data yang diperoleh secara langsung dengan aktivitas penulis, yaitu dengan tanya jawab muka dengan responden.

---

<sup>18</sup> Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 63.

## 5. Teknik Analisis Data

Teknik analisa digunakan adalah analisa data kualitatif. Menurut Winarno Surakhmad, penelitian deskriptif yang bersifat kualitatif adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Winarno Surakhmad, *Dasar-Dasar Teknik Research*, Transito, Bandung, 1978, hal. 126.