

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki kepadatan penduduk terbesar di dunia. Saat ini jumlah penduduk di Indonesia diperkirakan lebih dari 210 juta jiwa. Dari jumlah penduduk yang semakin banyak, maka semakin besar tugas Pemerintah dalam upaya mensejahterakan dan memberdayakan warga negaranya.

Dari 210 juta jiwa tersebut jumlah pengangguran di Indonesia mencapai 38 juta jiwa, yang terdiri atas pengangguran terbuka 9.132.104 orang dan setengah pengangguran 28.869.000 orang.¹ Masalah pengangguran saat ini menjadi masalah yang krusial dan harus segera ditangani oleh pemerintah karena jumlahnya yang semakin bertambah setelah terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1998. Krisis tersebut telah menggoyahkan sendi-sendi perekonomian Indonesia dan menyebabkan pendapatan masyarakat berkurang karena kehilangan pekerjaan akibat PHK.

Didalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27 ayat 2 menyebutkan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi

¹ *Statistik Kependudukan dan Tenaga Kerja dan Pengangguran Republik Indonesia*

kemanusiaan". Guna mencapai tujuan yang terkandung dalam pasal 27 ayat 2 tersebut maka berbagai cara dan jalan telah ditempuh oleh pemerintah, salah satunya kebijakan pemerintah dalam upaya mencapai tujuan sebagaimana yang terkandung dalam pasal 27 ayat 2 adalah bekerjasama dengan pemerintah daerah membentuk suatu badan/ dinas yang bertugas untuk membantu pemerintah dalam hal pembangunan maupun sosial melalui kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat.

Salah satu dinas yang dibentuk oleh pemerintah dalam hal ini adalah Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang bertugas untuk mengurus masalah ketenagakerjaan dan ketransmigrasian yang ditujukan untuk menyediakan lapangan kerja dan lapangan berusaha bagi setiap angkatan kerja maupun usia produktif, dalam rangka memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Karena fokus penelitian ini adalah masalah ketenagakerjaan, maka hal-hal yang akan dibahas disini adalah hal-hal yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan, yaitu ledakan pencari kerja yang tidak bisa mendapatkan pekerjaan karena kesempatan kerja yang ada kurang mencukupi dan masih rendahnya kualitas tenaga kerja.

Adapun landasan hukum yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan adalah Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 1997 yang telah dilakukan perubahan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 3 Tahun 2000 dan yang terakhir melalui Undang-Undang No 13 Tahun 2003

1. Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimum
2. Menciptakan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional
3. Memberikan perlindungan bagi tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan
4. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarga.²

Dalam melaksanakan kebijakan tersebut maka Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi menuangkan dalam bentuk program ketenagakerjaan yang bertujuan untuk mengurangi jumlah pengangguran. Masalah pengangguran tidak hanya menjadi masalah bagi pemerintah pusat saja, tetapi juga bagi pemerintah daerah. Seperti halnya yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo jumlah pengangguran semakin meningkat dari tahun ke tahun. Untuk mengetahui berapa jumlah pengangguran di Kabupaten Kulon Progo, inilah data dari tahun 2002 hingga tahun 2004.

Tabel 1.1.

Data Pengangguran Kabupaten Kulon Progo

Tahun	Jumlah
2002	42.611 orang
2003	42.918 orang
2004	50.132 orang

Sumber Data : Disnakertrans Kabupaten Kulon Progo

² B. Siswanto Sastrohadiwiryono, 2003, *Manajemen Tenaga Kerja Pendekatan Administratif dan Operasional*, Jakarta, Bumi Aksara, hal 3

Pada kenyataannya tidak semua program ketenagakerjaan selalu berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan ataupun apa yang sudah direncanakan. Oleh karena itu dalam pelaksanaan otonomi daerah dimana pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Maka dengan adanya indikasi tersebut pemerintah daerah Kabupaten Kulon Progo melalui instansi kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang menangani masalah ketenagakerjaan khususnya pengangguran akan sangat berperan sekali dalam mengurangi jumlah pengangguran yang semakin bertambah.

Dari latar belakang tersebut, maka penelitian mengenai pengangguran ini penting untuk dilakukan karena masalah tersebut menyangkut kehidupan hampir semua warga masyarakat dan mempunyai dampak sosial ekonomi yang sangat kompleks.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat disimpulkan rumusan masalah sebagai berikut :

“Bagaimanakah Implementasi Program Ketenagakerjaan Dalam Upaya Mengatasi Pengangguran di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2004 - 2005?”

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan

... ..

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.”³

Sedangkan menurut Saifudin Azwar, MA :

“Teori adalah serangkaian pernyataan yang saling berhubungan yang menjelaskan mengenai sekelompok kejadian.”⁴

Dengan demikian dalam melakukan kegiatan sebagai salah satu unsur terpenting adalah teori karena sebagai landasan dalam menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada.

1. Implementasi Program

Pengertian Kebijakan publik (*public policy*) menurut R.C. Chandler dan J.C. Plano mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik. Atau menurut A. Hoogerwerf yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha pencapaian tujuan-tujuan tertentu menurut urutan waktu tertentu.⁵ Jadi kebijakan publik itu diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Sebagai salah satu kebijakan untuk mengatasi pengangguran perlu adanya kegiatan-kegiatan yang dituangkan dalam proyek-proyek. Untuk

³ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, 1989, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta, LP3ES, hal. 37

⁴ Saifudin Azwar, MA, 1998, *Metode Penelitian*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset, hal 39

⁵ A. Hoogerwerf, 1968, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, PT Darta, hal 86

mewujudkan tujuan tersebut perlu adanya pelaksanaan atau implementasi program-program. Dengan demikian implementasi merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan.

Implementasi program merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan, maka implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program yang tergantung pada hasil (*outcomes*). Dengan adanya hubungan diantara implementasi program dengan implementasi kebijakan maka sudah selayaknya kita memahami lebih mendalam mengenai implementasi kebijakan.

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan ini kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk UU, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Presman dan Wildausky menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan, sehingga bagi kedua pelopor studi implementasi ini maka proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut

Agak mirip dengan pandangan kedua ahli diatas, Van Meter dan Van Horn merumuskan proses implementasi ini sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.⁶

Dari berbagai uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan baik individu atau pemerintah dan swasta yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk lebih memahami pentingnya implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, yaitu model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn, model Grindle dan model Sabatier dan Mazmanian.

a. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa variabel-variabel kebijakan terangkut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun non formal, sedangkan komunikasi didalam lingkungan antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.⁷

b. Model Grindle

Implementasi Kebijakan menurut Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya dimensi analisis dalam suatu organisasi, yakni tujuan, pelaksanaan tugas, dan kaidah organisasi dengan lingkungan. Ide Dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah tersedia, maka implementasi kebijakan dilakukan. Isi kebijakan mencakup (1) kepentingan yang dipengaruhi kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan konteks implementasi mencakup: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor

⁷ 1991, p. 1.

yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, (3) kepatuhan dan daya tanggap.⁸

c. Model Sabatier dan Mazmanian

Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu: (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasikan kebijakan, (3) faktor-faktor di luar peraturan. Sabatier dan Mazmanian mengatakan bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut *model top down*.⁹

Peran penting dari analisis implementasi negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada proses implementasi. Untuk menganalisis proses implementasi maka diperlukan adanya beberapa pendekatan yang digunakan yaitu:¹⁰

a. Pendekatan struktural (*Structural Approaches*)

Untuk lebih menyederhanakan masalah yang luas ini kita perlu menarik perbedaan antara perencanaan mengenai perubahan dan perencanaan untuk melakukan perubahan. Disini implementasi dipandang

umum dapat dikatakan bahwa struktur yang bersifat organis nampaknya amat cocok untuk situasi-situasi implementasi dimana kita memerlukan suatu kebijaksanaan yang senantiasa berubah bila dibandingkan dengan merancang bangun suatu struktur khusus untuk program yang sekali selesai.

b. Pendekatan Prosedural dan *Manajerial (Procedural and Managerial Approaches)*

Implementasi dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manajerial. Disini prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya yang menyangkut penjadwalan (*scheduling*), perencanaan (*planning*), dan pengawasan (*control*)

Didalam implementasi adanya tingkat kemampuan pengawasan yang sangat tinggi atas pelaksanaan dan hasil akhir suatu program yang dianggap terisolir dari pengaruh lingkungan. Perencanaan dan pengawasan menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek dapat dilaksanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan.

c. Pendekatan Keperilakuan (*Behavioural Approaches*)

Perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan keperilakuan diawali dengan suatu kesadaran bahwa

Dalam kenyataannya alternatif-alternatif yang tersedia jarang sekali yang sesederhana seperti menerima atau menolak, dan sebenarnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap, mulai dari penerimaan aktif hingga pasif, acuh tak acuh dan penolakan pasif hingga penolakan aktif.

Suatu Implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan. Tercapai atau tidaknya suatu tujuan dari implementasi suatu program itu sangat tergantung bagaimana adanya faktor-faktor pendukung. Faktor-faktor pendukung itu ada yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Yang dimaksud faktor-faktor itu adalah:

1. Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
2. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai.
3. Hubungan ketergantungan harus kecil.
4. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
5. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
6. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
7. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu kualitas yang handal.

Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program dalam prosesnya terdapat tiga unsur pendukung yang penting dan mutlak, yaitu adanya: (1) program yang dilaksanakan, (2) target group, yaitu

pelaksana, yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.¹¹

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijakan dibuat untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efisiensi pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan hasilnya. Variabel-variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksanaan, karakteristik dan agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaraannya.¹²

¹¹ Abdullah M Syukur, 1998, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, Jakarta, Pusdiklat Pegawai negeri RI, Lembaga Administrasi Negara, hal. 58

Kesimpulannya, bahwa keberhasilan implementasi kebijakan akan berhubungan dengan implementasi program guna mencapai tujuan dan maksud yang diinginkan khususnya yang berhubungan dengan kebijakan publik harus memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut: isi kebijakan, sikap pelaksana, sumber daya (waktu, modal dan tenaga ahli), komunikasi serta struktur birokrasi.

2. Program Ketenagakerjaan

Untuk mencapai tujuan pembangunan ketenagakerjaan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 13 Tahun 2003 maka pemerintah melaksanakan suatu program yang berkesinambungan. Program ketenagakerjaan diarahkan untuk meningkatkan kualitas dan kontribusinya dalam pembangunan serta melindungi hak dan kepentingannya sesuai harkat dan martabat manusia.¹³

Program ketenagakerjaan yang dilakukan oleh pemerintah meliputi:

1. Program Penempatan Tenaga Kerja

Penempatan tenaga kerja diarahkan untuk menempatkan tenaga kerja yang tepat pada pekerjaan yang tepat sesuai dengan keterampilan, keahlian, dan kemampuan. Pelayanan penempatan tenaga kerja dilaksanakan dengan memperhatikan kodrat, harkat, martabat, perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja tanpa diskriminasi.

¹³ B. Siswanto Sastrohadwiryo, 2003, *Manajemen Tenaga Kerja. Pendekatan Administratif dan Operasional*, Jakarta, Bumi Aksara, 2003, hal. 3

Penyelenggaraan pelayanan penempatan tenaga kerja oleh masyarakat harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Adanya tenaga kerja yang akan ditempatkan
 2. Tersedianya dana bagi kelangsungan kegiatan penyelenggaraan penempatan tenaga kerja
 3. Jaminan perlindungan bagi tenaga kerja yang ditempatkan meliputi:
 - a. Perjanjian penempatan secara tertulis antara penyelenggara dan pengguna tenaga kerja
 - b. Perjanjian penempatan secara tertulis antara penyelenggara dan tenaga kerja
 - c. Perjanjian kerja secara tertulis antara pengguna dan tenaga kerja
 - d. Perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja serta kesejahteraan tenaga kerja mulai keberangkatan dari daerah asal selama bekerja, sampai dengan kembali ke daerah asal.
 4. Informasi pasar bagi tenaga kerja yang akan ditempatkan
 5. Tersedianya sarana dan prasarana pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja yang akan ditempatkan.
2. Program Perluasan Kerja

Tujuan dari program perluasan kerja adalah untuk mengurangi jumlah pengangguran, dapat membentuk usaha baru yang mandiri dan

meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

kesejahteraan masyarakat. Program perluasan kerja meliputi: Teknologi Tepat Guna, Perluasan Kerja Sistem Padat Karya, Grameen Bank.

3. Pelatihan Kerja

Pelatihan kerja diselenggarakan dan diarahkan untuk membekali, meningkatkan dan mengembangkan keterampilan atau keahlian kerja guna meningkatkan kemampuan, produktivitas, dan kesejahteraan tenaga kerja. Pelatihan kerja dilaksanakan dengan memperhatikan kebutuhan pasar kerja dan dunia usaha, baik di dalam maupun diluar hubungan kerja. Pelatihan kerja diselenggarakan berdasarkan program pelatihan yang mengacu pada standar kualifikasi keterampilan atau keahlian yang pelaksanaannya dilakukan secara berjenjang, terkait dan berlanjut.

Pelatihan kerja yang merupakan hak setiap pekerja dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan keterampilan serta keahlian sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya diselenggarakan oleh lembaga pelatihan pemerintah, swasta, dan perusahaan.

Penyelenggaraan pelatihan kerja wajib memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a. Tersedianya tenaga pelatihan

e. Sarana dan prasarana pelatihan kerja¹⁴

3. Pengangguran

1. Pengertian pengangguran

Masalah pengangguran menjadi masalah yang krusial bagi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sehingga harus segera diatasi. Jika tidak segera diatasi akan menambah beban bangsa ini dalam menghadapi krisis ekonomi.

Menurut Soerjono Soekamto, pengangguran merupakan keadaan dimana tenaga kerja yang ada tidak dapat memperoleh pekerjaan dalam suatu masyarakat.¹⁵

Sedangkan menurut Irawan dan M Suparmoko, pengangguran adalah mereka yang ada dalam unsur angkatan kerja dan sedang mencari pekerjaan pada tingkat upah yang berlaku. Tenaga kerja yang tidak sedang mencari pekerjaan tidak digolongkan dalam orang kerja dan juga bukan pengangguran.¹⁶

Lain halnya dengan Hadi Prayitno dan Budi Santoso yang mengatakan bahwa menganggur yaitu mereka yang tidak mempunyai pekerjaan dalam kurun waktu seminggu sebelumnya pencacahan dan ini mencakup mereka yang sedang menunggu panggilan terhadap lamaran

¹⁴ *Ibid*, hal.16

¹⁵ Soerjono Soekamto, 1983, *Kamus Sosiologi*, Raja Grafindo, hal.398

kerja yang sedang diajukan maupun sedang tidak ada kesempatan kerja yang tersedia baginya walaupun ia sanggup dan mau bekerja.¹⁷

Dari beberapa pengertian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengangguran adalah penduduk usia kerja yang belum bekerja atau tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan baik didalam maupun diluar hubungan kerja.

2. Macam-macam Pengangguran

Menurut Edgar O. Edwards, untuk mengelompokkan masing-masing pengangguran perlu diperhatikan dimensi-dimensi.¹⁸

- a. Waktu misal (per hari, per minggu, per bulan, per tahun)
- b. Intensitas pekerjaan
- c. Produktifitas

Berdasarkan dimensi-dimensi tersebut, Edwards, menggolongkan pengangguran ke dalam 5 bentuk :

a. Pengangguran terbuka

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

b. Setengah menganggur

¹⁷ Hadi Prayitno dan Budi Santoso, 1996, Ekonomi Pembangunan, Jakarta, Ghalia Indonesia. hal. 142

¹⁸ Ibid. hal. 142

Yaitu mereka yang bekerja lamanya (hari, minggu, musiman) kurang dari yang mereka bisa kerjakan.

c. Tampaknya menganggur tetapi tidak bekerja secara penuh

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

1. Pengangguran Tak Kentara

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

2. Pengangguran Tersembunyi

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

3. Pensiun Lebih Awal

Fenomena ini berlangsung dikalangan pegawai pemerintah.

d. Tenaga kerja yang lemah

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

e. Tenaga kerja yang tidak produktif

Yaitu mereka yang mampu untuk bekerja secara produktif, tetapi karena sumber daya-sumber daya penolong kurang memadai maka

4. Pemerintah Daerah

Negara Indonesia yang menganut sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut pasal 18 UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah atas asas desentralisasi dalam mengatur pemerintahan daerahnya berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 dalam Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa Pemerintah daerah adalah Kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, sedangkan Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan di daerah otonom menurut asas desentralisasi oleh Pemerintah daerah dan DPRD. Sebagai badan legislatif, DPRD dipisahkan dari Pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan lembaga tersebut dan meningkatkan pertanggung jawaban Pemerintah daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Perangkat daerah terdiri atas Sekretaris daerah, Dinas daerah dan Lembaga teknis daerah yang lainnya. Sekretaris daerah berkewajiban membantu Kepala daerah dalam menyusun kebijakan serta bertanggung jawab kepada Kepala daerah. Dinas daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah daerah yang bertugas melaksanakan kewenangan desentralisasi maupun dekonsentrasi yang dimiliki oleh Kepala daerah dan bertanggung jawab

kepada Kepala daerah melalui Sekretaris daerah. Lembaga teknis daerah terdiri dari Badan penelitian dan pengembangan, Badan perencanaan, Badan pendidikan dan pelatihan, dan lain-lain sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

5. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo

Dinas pemerintah merupakan unsur organisasi posko dalam struktur administrasi dari cabang eksekutif dibawah Presiden yang bertugas menyelenggarakan sebagian dari tugas umum Pemerintahan dan pembangunan dibidangnya masing-masing. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan salah satu dinas Pemerintah yang berperan untuk memberi dan menyebarkan pengetahuan kepada para tenaga kerja mengenai informasi kebutuhan kerja dan pasar kerja, disamping itu untuk meningkatkan pembangunan nasional yang didukung dengan keterampilan nasional yang makin mantap dengan cara meningkatkan angkatan kerja yang mempunyai disiplin tinggi dan produktif dimana nantinya diharapkan dapat menunjang kemajuan industri, peningkatan produktifitas, serta dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan.

Berdasarkan Peraturan daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2004, tentang pembentukan organisasi dan tata kerja Dinas daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dibentuk dengan tujuan menyediakan lapangan kerja dan

...

penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo mempunyai tugas pokok

- a. Menyusun program dan pengendalian dibidang ketenagakerjaan dan transmigrasi sesuai dengan Rencana Strategis Daerah.
- b. Merumuskan kebijaksanaan teknis penyelenggaraan ketenagakerjaan dan transmigrasi.
- c. Memberikan perijinan dan pelayanan umum dibidang ketenagakerjaan dan transmigrasi sesuai dengan kewenangannya.
- d. Melaksanakan kegiatan pelatihan ketenagakerjaan dan transmigrasi.
- e. Melaksanakan kegiatan ketata usahaan.

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut diatas, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi mempunyai fungsi pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dibidang ketenagakerjaan dan transmigrasi, kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.

D. Definisi Konsepsional

1. Implementasi Program

Adalah apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau rumusannya merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yaitu kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

1. Bentuk-bentuk program ketenagakerjaan kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo khususnya seksi Penempatan Tenaga kerja dan Perluasan kerja dalam upaya mengatasi pengangguran :
 - a. Program Penempatan Kerja
 1. Antar Kerja Lokal (AKL)
 2. Antar Kerja Antar Daerah (AKAD)
 3. Antar Kerja Antar Negara (AKAN)
 - b. Program Perluasan Kerja
 1. Teknologi Tepat Guna (TTG)
 2. Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PKSPK)
 3. Grameen bank
 - c. Program Pelatihan
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Program
 - a. Sumber daya (Sumber daya manusia, sumber daya alam, dana, sarana dan prasarana)
 - b. Struktur Birokrasi
 - c. Komunikasi
 - d. Sikap Pelaksana/ Disposisi

F. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

.....

2. Program Ketenagakerjaan

Yaitu suatu program Pemerintah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi masyarakat melalui pemberdayaan tenaga kerja secara optimum.

3. Pengangguran

Adalah penduduk usia kerja yang belum bekerja atau tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja

4. Pemerintah Daerah

Adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.

5. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo

Merupakan instansi/ dinas pemerintah yang bertugas untuk membantu sebagian dari tugas-tugas umum pemerintah, yang berperan untuk mengurus masalah ketenagakerjaan dan ketransmigrasian.

E. Definisi Operasional

Indikator indikator yang menjadi dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian mengenai implementasi program ketenagakerjaan kantor Dinas

Tugas Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo

- b. Mengetahui program dan kegiatan yang dilakukan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo dalam upaya mengatasi pengangguran

2. Manfaat Penelitian

- a. Dapat menjadi wacana bagi masyarakat untuk mengetahui sejauh mana kebijakan yang dilakukan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo dalam upaya mengatasi pengangguran, dapat terlaksana dengan baik.
- b. Memperkaya kajian-kajian mengenai kebijakan publik yang baru.

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 obyek, suatu set kondisi, suatu pemikiran maupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.¹⁹ Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki

2. Unit Analisis

Dalam penelitian ini yang dijadikan unit analisisnya adalah:

- a. Para pegawai kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo terutama, kepala seksi perluasan kerja, serta kepala seksi penempatan tenaga kerja.
- b. Beberapa pencari kerja yang terdaftar dalam daftar pencari kerja yang tercatat di kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari sumbernya berupa keterangan pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian. Dalam penelitian ini data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan pihak kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang berupa dokumentasi dari buku, jurnal, majalah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Suatu proses tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik. Kegunaanya untuk mengumpulkan data yang ada

b. Dokumentasi

Pengumpulan data berdasarkan dari dokumen-dokumen yang ada di daerah penelitian berupa arsip-arsip grafis, tabel, monografi dan sebagainya.

c. Observasi

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

d. Teknik kuisisioner

Teknik pengumpulan data dengan mengajukan serangkaian daftar pertanyaan yang telah disusun yang harus dijawab oleh responden secara tertulis

H. Teknik Analisis Data

Teknik analisa yang 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 meruncingdan sebagainya.²⁰ Dalam penelitian ini untuk mendapatkan data kualitatif, maka penarikan sampel yang digunakan adalah teknik purposive.

²⁰ Winarno Surakhmad, 1978, *Dasar-dasar Teknik Research*, Bandung, Tarsito, hal.126

Teknik purposive adalah teknik penarikan sampel dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang berhubungan dengan maksud dan tujuan penelitian itu serta mengingat populasi yang hendak diteliti memiliki karakteristik yang berbeda dalam tugas maupun wewenang. Dengan demikian untuk mendapatkan data kualitatif ini yang dipentingkan bukan pada derajat keterwakilannya tetapi pada kelengkapan informasinya.²¹ Untuk mendapatkan data-data yang diperlukan maka sampel yang diambil adalah mereka yang terkait dengan implementasi program ketenagakerjaan.

Dengan pertimbangan di atas maka sampel ditetapkan sebagai berikut

- Wakil dari Program Penempatan Tenaga Kerja yang terdiri dari program kerja AKL, AKAD, AKAN.
- Wakil dari Program Perluasan Kerja yang terdiri dari program kerja Teknologi Tepat Guna dan PKSPK
- Wakil dari Program Pelatihan

. Begitu juga menurut J. Suprpto, pengambilan sampel tidak harus 10% atau 5% yang penting minimal 30 elemen responden yang diambil.²² Dalam penelitian ini penulis hanya mengambil sampel sebanyak 40 orang.

Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan yang berasal dari wawancara, dokumentasi, observasi, dan kuisioner.

²¹ Winarno S, 1990, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*, Bandung, Tarsito hal 71

²² G. J. S. 1987, *Dasar-Dasar Teknik Kuantitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, hal 220