

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Konsep Kajian Teori**

##### **2.1.1 Kebijakan Publik**

Konsep *public policy* atau kebijakan publik ini masuk dalam pembahasan ilmu administrasi negara. Bidang kajian kebijakan publik amat penting bagi administrasi negara, karena selain kebijakan maka, menemukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat, ia pun dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah. Selain itu, dapat pula dipergunakan untuk mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi pemerintahan ini. (Thoha, 2008:101)

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai upaya atau tindakan yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahnya, dalam wujud peraturan ataupun keputusan. Pada praktiknya kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara, yang didalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara.

R. Dye dalam pasolong (2014:39), merupakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektif) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Riant Nugroho (2008:55) merumuskan definisi Kebijakan Publik adalah keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transis, untuk menuju pada masyarakat yang di cita- citakan”

Menurut Fredrich dalam Agustino (2017: 166) kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambata-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Keputusan yang dibuat oleh pemerintah sangatlah penting karna mengandung tujuan yang jelas dan konsisten dalam memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat dalam artinya bahwa kegiatan sebagai bentuk kebijakan dari pejabat pemerintah harus memiliki pengaruh positif terhadap kehidupan masyarakat.

Kemampuan para aktor kebijakan untuk mengembangkan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang unggul akan menentukan keunggulan suatu negara baik saat ini maupun di masa depan. Kebijakan publik biasanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan seperti undang-undang (UU), peraturan presiden, dan peraturan daerah (perda) merupakan bentuk-bentuk kebijakan publik. Edi Suharto (2007:4) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna 'kebijakan' hanyalah milik atau dominan pemerintah saja.

Kebijakan publik atau kebijakan umum merupakan program-program yang diterapkan oleh pemerintah dalam arti luas untuk mencapai tujuan masyarakat. Dengan kata lain, bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat dan di implementasikan oleh pemerintah dari berbagai alternatif pilihan untuk bertindak sebagai upaya merespon masalah sosial yang ada sehingga tercapai tujuan yang dicitakan. Secara sederhana kebijakan publik dapat dipahami sebagai aturan yang mengatur kehidupan bersama, sehingga menghasilkan manfaat bagi masyarakat luas, bukan perorangan atau kelompok tertentu.

Berdasarkan jenisnya, kebijakan publik memiliki berbagai macam tujuan. Riant Nugroho (2012: 138) mengemukakan tujuan-tujuan dari dibentuknya kebijakan publik, antara lain untuk menyerap sumber daya, mendistribusikan sumberdaya, mengatur, membebaskan, menggerakkan sumberdaya, mengerem dinamika yang terlalu cepat, memperkuat negara, maupun memperkuat pasar.

Lebih lanjut, segala bentuk kebijakan seringkali berdampingan dengan kondisi sosial masyarakat. Sehingga dampak dalam pemberlakuannya seringkali memberi pengaruh terhadap tatanan masyarakat itu sendiri. Kebijakan secara tidak langsung mengikat dan mempertemukan perbedaan pendapat dalam sebuah tujuan bersama. Namun, pada intinya memiliki kesamaan yang menyatakan bahwa perlu adanya tindakan dalam pemerintah untuk penanganan para tenaga kerja yang terdampak pandemi Covid-19.

Sehubungan dengan berbagai pengertian diatas mengenai kebijakan publik, maka program Kartu Prakerja dapat dikatakan sesuatu kebijakan publik karena merupakan salah satu upaya program pemerintah indonesia untuk mengatasi masalah meningkatnya pengangguran yang dapat menghambat tercapainya perekonomian dan kesejahteraan masyarakat dengan cara mengendalikan tingkat tenaga kerja yang terdampak pandemi.

### 2.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Kata implementasi berasal dari Inggris *“to implement”* yang mempunyai arti mengimplementasikan. Implementasi adalah sebuah aktivitas terencana dan juga dijalankan dengan serius yang mempunyai acuan pada norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan aktivitas. Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Browne dan Wildavsky (Usman, 2004:7) mengemukakan bahwa *“implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”*.

Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu yang berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Menurut Syauckani (2004 : 295) implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, Pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut.

Ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (Wibawa (2005 : 36) yang menjelaskan bahwa implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan (konteks) implementasi, kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak pada masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang terlaksana

Implementasi merupakan fenomena yang kompleks yang dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan.

Implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

- Adanya tujuan atau sasaran kebijakan;
- Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan;
- Adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian tersebut Riant Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2008:437) dapat memberikan kesimpulan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri, dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*).

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Penting untuk perhatikan bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan kebijakan. Dengan demikian tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Winarno 2002,102)

Berdasarkan apa yang telah disampaikan diatas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kekuatan politik, sosial dan ekonomi yang langsung ataupun tidak langsung. Namun, dapat

mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat terhadap tujuan kebijakan, baik positif maupun negatif.

### 2.1.3 Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, bahwa implementasi kebijakan dilakukan sebagai upaya untuk mencapai tujuan kebijakan. Keberhasilan suatu implementasi dapat dilihat dari proses dan pencapaian *output* yaitu berkenaan dengan efektivitas. Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil, atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik.

Efektivitas pelaksanaan kebijakan pada dasarnya merupakan pengukuran terhadap tercapainya tujuan kebijakan yang telah dirumuskan, atau senantiasa dikaitkan dengan efisien, meskipun ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisien lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai dengan membandingkan input dan output.

Berdasarkan uraian di atas bahwa efektivitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana rencana dapat tercapai. Semakin banyak rencana, maka semakin efektif pula kegiatan tersebut. Sehingga kata efektivitas dapat juga diartikan sebagai tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dari suatu cara atau usaha tertentu dengan tujuan yang akan dicapai.

Mahmudi, 2005:92 mendefinisikan Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*.

Menurut Siagan (dalam Indrawijaya 2014:175) menyatakan bahwa efektivitas berkaitan dengan pelaksanaan suatu pekerjaan, yaitu apakah penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan, kemudian dihubungkan dengan pemerintahan yang hendak dicapai.

Menurut Sondang dalam Othenk (2008:4) efektivitas adalah pemanfaatan sumberdaya, sasaran dan prasarana dalam jumlah tertentu yang ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang dan jasa kegiatan. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya.

Menurut Manahan P. Tampubolon (2007: 75) “efektivitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati secara bersama, serta tingkat pencapaian itu menunjukkan tingkat efektivitas”. Berdasarkan pada pernyataan tersebut bahwa efektivitas terkait dengan pencapaian sasaran dan tujuan. Setiap kegiatan yang dilakukan oleh individu,

kelompok maupun organisasi memiliki tujuan tertentu. Tingkat pencapaian tujuan tersebutlah yang disebut dengan tingkat efektivitas.

Riant (2003: 179-182) mengemukakan bahwa terdapat empat “tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan.

- Tepat kebijakan

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*. Sisi kedua dari kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga adalah apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

- Tepat pelaksanaannya

“Tepat” yang kedua adalah “tepat pelaksanaannya”. Aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah, terdapat tiga lembaga yang dapat menjadi implementor atau pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah

masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu tanda penduduk (KTP) atau mempunyai dejabat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama dengan masyarakat.

- Tepat target

Tepat target berkenaan dengan tiga hal. Pertama apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap diintervensi ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik, dan apakah kondisi target dan kondisi mendukung atau menolak. Ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

- Tepat lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan ialah internal kebijakan yang berkaitan dengan interaksi diantar perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan sebagai variabel eksogen yang terdiri dari *public opinion* yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan *interpretive institutions* yang berkenaan dengan lembaga strategis di masyarakat, seperti media massa, kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals* tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Dapat kita simpulkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan kebijakan yang berkenaan dengan efektivitas terhadap tercapainya sasaran atau tujuan sebagaimana yang diharapkan. Pelaksana kebijakan tersebut mengharapkan aksi nyata atas kebijakan yang telah diputuskan yang kemudian menghasilkan sesuatu (*output*) dan menimbulkan efek berupa hasil akhir (*outcome*).

Peneliti penggunaan indikator efektivitas implementasi menurut Riant Nugroho sehingga mampu menjawab rumusan masalah penelitian ini yaitu tentang Bagaimana Efektivitas Dinas Tenaga Kerja dalam Implementasi Program Kartu Prakerja Di Kota Pontianak

## 2.2 Penelitian Relevan

Pengertian penelitian relevan ialah suatu penelitian sebelumnya yang sudah pernah dibuat dan dianggap cukup relevan atau mempunyai keterkaitan dengan judul dan topik yang akan diteliti yang berguna untuk menghindari terjadinya pengulangan penelitian dengan pokok permasalahan yang sama.

- Penelitian yang pernah dilakukan oleh Siti Khusnia berjudul “Kartu Prakerja di Tengah Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Maqashid Syariah” Penelitian ini menggunakan metode induktif dan deduktif. Metode induktif adalah metode berfikir dari khusus menuju pada hal-hal umum dan metode deduktif adalah metode berfikir dari hal-hal umum ke khusus.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan program kartu prakerja pada masa pandemi Covid-19 sudah sesuai dengan konsep maqashid syariah didasarkan pada data realisasi program kartu prakerja yang hampir mencapai target. Sedangkan penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dalam pendekatan kualitatif dan hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa data realisasi berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan Siti Khusnia karna dianggap tidak tepat sasaran.

- Penelitian yang pernah dilakukan oleh Tomi Predianto dan Khoirurrosyidin berjudul “Mengkaji Upaya Pemerintah Melalui Program Kartu Prakerja Dalam Prespektif Pemberdayaan di Masa Pandemi Covid-19” penelitian ini menggunakan jenis penelitian yang sama yaitu deskriptif dengan pendekatan kualitatif tetapi hasil dari penelitian ini mengkaji berbagai proses dan tahapan dalam seleksi pemberdayaan Kartu Prakerja sedangkan dalam penelitian saya menganalisis Eektivitas Implementasi Program kartu Prakerja.
- Penelitian yang pernah dilakukan Abbas Ryan Prayoga yang berjudul “Analisis Motivasi Peserta dan Efektivitas Program Kartu Prakerja di Masa Pandemi (Studi Fenomonologi Pada Peserta Program Kartu Prakerja Di Dki-Jakarta )” Penelitian ini menggunakan jenis penelitian eksploratif yaitu bertujuan untuk mengeksplore secara lebih jauh terkait dengan motivasi para peserta program kartu prakerja . Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hampir menunjukkan kesamaan yaitu program kartu Prakerja mampu berjalan dengan cukup baik tetapi tidak efektif karna banyaknya peserta dianggap tidak berhak mendapatkan insentif. Hal itu dibuktikan berdasarkan data yang terdapat di latar belakangnya. Sedangkan perbedaanya penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dan pendekatan kualitatif.

### 2.3 Alur Pikir Penelitian

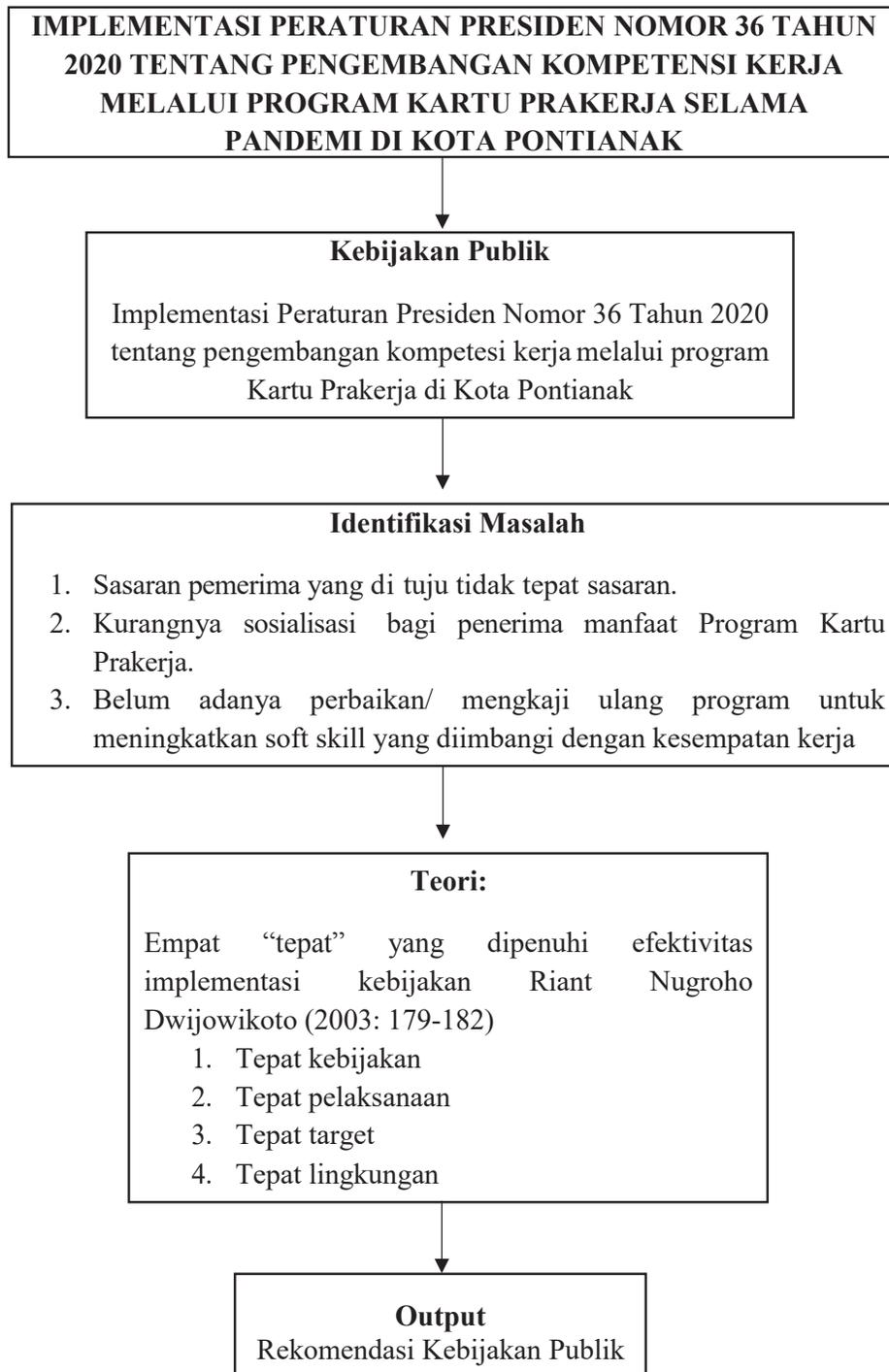
Kebijakan publik merupakan aturan yang mengatur kehidupan bersama, sehingga menghasilkan manfaat bagi masyarakat luas. Alur pikir dari penelitian ini bermula dari adanya upaya pemerintah untuk mengurangi pengangguran yang terdampak Covid-19. Diterapkannya sistem lockdown hingga PSBB menimbulkan dampak yang besar terhadap berbagai tenaga kerja. Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang program Kartu Prakerja melalui Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 tentang pengembangan kompetensi kerja melalui program Kartu Prakerja. Kebijakan ini dibuat untuk memberikan program bantuan biaya pelatihan untuk meningkatkan kompetensi kerja, berbasis online.

Agar kebijakan-kebijakan yang telah diformulasikan mencapai tujuan yang di kehendaki. Maka, kebijakan-kebijakan tersebut haruslah diimplementasikan/dilaksanakan. Dalam mengamati proses Implementasi program Kartu Prakerja di Kota Pontianak peneliti menggunakan teori efektivitas implementasi oleh Riant Nugroho.

Dipilihnya teori ini karena peneliti menganggap Riant Nugroho mampu menggambarkan hasil dari efektivitas implementasi dari program kartu Prakerja secara keseluruhan di Kota Pontianak. Riant mengklasifikasikan empat aspek yang perlu diperhatikan dalam keefektivan implementasi kebijakan yakni : tepat kebijakan, tepat pelaksanaan, tepat target, dan tepat lingkungan. Sehingga dari hasil penelitian yang telah dilakukan dapat memberikan suatu rekomendasi kebijakan

## Daftar Gambar 2.1

### Kerangka Pikir



#### 2.4 Asumsi/Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan Penelitian ini kutip dibuku Riant Nugroho Dwijowikoto (2003: 179-182) sebagai pisau analisis penelitian.

- Bagaimana peran kebijakan Kartu Prakerja di Kota Pontianak?  
(tepat kebijakan)
- Bagaimana pelaksana kebijakan kartu prakerja di Kota Pontianak?  
(tepat pelaksanaan)
- Bagaimana target dari Implementasi Program Kartu Prakerja?  
(tepat target)
- Bagaimana peran lingkungan terhadap pelaksana kebijakan program?  
(tepat lingkungan).