

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **2.1. Teori**

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

Pada dasarnya banyak batasan atau definisi tentang kebijakan publik (public policy) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (Islamy 2010:19). Sedangkan menurut Carl Frederich, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada (Winarno 2012:21). Sementara disisi lain David Easton mengemukakan kebijakan publik adalah pengaruh dan aktivitas pemerintah (Leo Agustino 2010:19).

Kebijakan publik secara sederhana adalah konsep dasar rencana pemerintah atau organisasi publik untuk mengatur kepentingan umum atau orang banyak. Sedangkan Secara umum, Kebijakan Publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Segala sesuatu yang dimaksud adalah setiap aturan dalam kehidupan bersama, baik itu hubungan antarwarga maupun warga dengan pemerintah.

Kebijakan publik biasanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan seperti undang-undang (UU), peraturan presiden, dan peraturan daerah (Perda) merupakan bentuk-bentuk kebijakan publik. Kebijakan publik atau kebijakan umum merupakan program-program yang diterapkan oleh pemerintah dalam arti luas untuk mencapai tujuan masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah suatu keputusan-keputusan dari lembaga yang berwenang atau pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.

### **2.1.2. Fungsi Kebijakan Publik**

Sebuah kebijakan yang dibuat pasti memiliki fungsi-fungsi. Fungsi kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Menciptakan ketertiban dalam masyarakat demi kelancaran pelaksanaan kebijaksanaan ekstraktif dan distributif.
2. Menjamin hak asasi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan ataupun kelompok dominan di masyarakat.

### **2.1.3. Perumusan Kebijakan Publik**

Pembuatan kebijakan publik dilakukan melalui suatu proses yang dinamakan perumusan kebijakan publik. Alur proses perumusan kebijakan publik secara umum adalah sebagai berikut :

**Proses *Input*** : Proses *input* merupakan proses masukan yang terdiri atas tuntutan, kritikan ataupun dukungan yang berasal dari masyarakat.

**Pengolahan *Input*** : Tuntutan, kritikan, ataupun dukungan yang ada akan diklasifikasikan satu per satu menjadi rekomendasi. Setelah itu input akan dibahas

oleh pembuat kebijakan seperti pemerintah, DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, tokoh masyarakat, atau tokoh agama. Hasil pembahasan oleh pembuat kebijakan tersebut akan menghasilkan suatu keputusan yang akan menjadi suatu kebijakan.

**Proses *Output*** : Hasil keputusan yang telah menjadi kebijakan publik yang jika diimplementasikan atau dilaksanakan oleh seluruh masyarakat. Hasil pelaksanaan kebijakan tersebut akan dievaluasi kembali untuk perbaikan atau penyempurnaan kebijakan selanjutnya.

#### **2.1.4. Proses Kebijakan Publik**

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam

proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar suatu implementasi kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

#### **2.1.5. Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan negara tersebut karena tidak dilaksanakan.

Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, di mana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan ditentukan oleh strategi kebijakan yang tepat yang mampu mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat.

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam proses kebijakan selain formulasi dan evaluasi kebijakan. Karena dalam implementasi

kebijakan dapat dilihat apakah kebijakan yang dibuat dilaksanakan sesuai yang dirumuskan atau tidak. Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn mengatakan bahwa

“Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (dalam Agustino Leo, 2018:139)”.

Dari definisi implementasi diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu :

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan.
2. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan.
3. Adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan 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.

Laster dan Stewart (dalam Kusumanegara, 2010:97) juga mengatakan 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.

Merujuk pada pendapat Ripley dalam Purwanto Dan Sulistyastuti (2012:68-69) bahwa untuk memahami keberhasilan implementasi dilihat dari kepatuhan para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam

dokumen kebijakan, seperti kepatuhan pelaksana mematuhi prosedur, melaksanakan kegiatan yang sesuai dengan jadwal yang ditetapkan, kriteria kelompok sasaran, kualitas keluaran sesuai dengan standar yang ditetapkan dan kepatuhan pelaksana kepada terhadap larangan-larangan yang dibuat.

Dunn (2010:23) mengemukakan bahwa dalam pembuatan kebijakan, agar dapat mencapai sasaran yang diharapkan, maka dibutuhkan suatu formulasi kebijakan berupa penyusunan serta tahapan yang jelas dan transparan. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu tahap atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terus terjadi sepanjang waktu, dimana setiap tahap berhubungan dengan berikutnya dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda).

Pendapat Ripley dalam Purwanto Dan Sulistyastuti (2012:68-69) bahwa untuk memahami keberhasilan implementasi dilihat dari kepatuhan para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan. Dalam hal ini contohnya seperti kepatuhan pelaksana mematuhi prosedur, melaksanakan kegiatan yang sesuai dengan jadwal yang ditetapkan, kriteria kelompok sasaran, kualitas keluaran sesuai dengan standar yang ditetapkan dan kepatuhan pelaksana kepada terhadap larangan-larangan yang dibuat.

#### **2.1.6. Proses Implementasi Kebijakan**

Untuk lebih memahami suatu konsep implementasi kebijakan diperlukan sebuah model implementasi kebijakan dalam laporan ini peneliti menggunakan

teori Merilee S. Grindle (2013). Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (2013) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan (*content of policy*) mencakup:

a) Kepentingan kelompok sasaran

Kebijakan ini melibatkan dua pihak yaitu Lembaga ULKI dan masyarakat yang belum memiliki pekerjaan. Pihak ULKI harus melibatkan masyarakat dalam program ini agar dapat mencapai tujuan dan masyarakat juga harus mengikuti prosedur yang telah ditetapkan.

b) Jenis manfaat yang diterima

Sebuah kebijakan yang jelas, yang memberikan manfaat yang aktual (bukan hanya formal, ritual, dan simbolis semata) kepada banyak pelaku lebih mudah di implementasikan dibanding dengan kebijakan yang kurang bermanfaat. Suatu kebijakan biasanya memiliki input atau hasil yang bersifat positif ataupun negatif, hal ini berkaitan erat dengan respon yang diberikan oleh objek dari kebijakan tersebut.

c) Derajat perubahan

Tipe manfaat sangat berkaitan erat dengan derajat perubahan yang diharapkan dari suatu kebijakan. Sebuah kebijakan yang terlalu menuntut adanya perubahan sikap dan perilaku yang signifikan akan lebih sulit untuk di implementasikan. Di samping itu kebijakan yang direncanakan untuk mencapai tujuan-tujuan jangka panjang juga akan menemui kesulitan dalam proses implementasi dibandingkan dengan kebijakan yang

secara nyata memberikan dampak keuntungan langsung terhadap kelompok sasaran.

d) Letak sebuah program

Isi sebuah kebijakan akan menentukan program yang akan dibuat. Menentukan program harus sesuai dengan permasalahan yang dihadapi agar program tersebut menjadi tepat dan dapat dilaksanakan dengan baik.

e) Implementor Program

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang negatif maupun yang positif.

f) Sumber daya memadai

Sumber daya menjadi salah satu kunci kesuksesan proses implementasi kebijakan bagi suatu daerah. Sejatinya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial, atau bahkan peralatan, sarana/prasanaan lain-lain. Tanpa dukungan sumber daya,



maka sebuah kebijakan hanya menjadi dokumen yang terpapar di atas kertas saja.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan (*context of implemntation*) mencakup:

a) Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat

Beberapa fenomena yang berkaitan dalam kebijakan ini secara tidak langsung mempengaruhi upaya pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Kelompok masyarakat yang ikut terlibat dalam implementasi kebijakan ini yaitu masyarakat yang tidak memiliki pekerjaan. Kemudian kepentingan lainnya adalah lembaga penguasa, yaitu kepala Unit Latihan Kerja Industri Kota Pontianak yang mengadakan pelaksanaan pelatihan Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja di Kota selaku implementor utama dalam kebijakan ini berupaya untuk meningkatkan kualitas keterampilan tenaga kerja serta produktivitas yang dimiliki ketenagakerjaan guna mengurangi pengangguran.

b) Karakteristik Lembaga Penguasa

Karakteristik lembaga penguasa yaitu Unit Latihan Kerja Industri memiliki tanggung jawab kepada masyarakat dengan memberikan pelatihan-pelatihan sesuai dengan bidang mereka masing-masing. Agar proses implementasi kebijakan ini berjalan dengan baik, maka harus mengikutsertakan instruktur-instruktur kejuruan yang handal sesuai bidang yang disediakan. Hal ini dilakukan agar program yang dibuat memiliki daya lebih efektif dan efisien dari yang ada pada saat ini.

c) Kepatuhan dan Daya Tanggap

Masalah kepatuhan dan daya tanggap berkaitan dengan tanggapan dan respon dari masyarakat. Banyak dari beberapa masyarakat yang mungkin sudah mengetahui program ini namun tidak memiliki daya tarik untuk ikut dalam program ini. Mereka cenderung beranggapan bahwa memiliki pekerjaan bukan berdasarkan potensi yang dimiliki namun seberapa banyak peluang kerja yang diciptakan oleh pelaku industri.

## **2.2. Hasil Penelitian Yang Relevan**

Dari informasi-informasi yang penulis dapatkan baik dari internet maupun dari sumber informasi lainnya, penulis yakin bahwa judul ini belum pernah diteliti oleh peneliti lain, sehingga peneliti berani mengangkat dan meneliti judul tersebut. Oleh karena itu, hasil penelitian yang relevan dalam penelitian ini peneliti mengambil penelitian yang diteliti oleh peneliti lain yang masih berkaitan dan sama-sama membahas tentang Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja.

Zakia Kemala Dewi, 2016 dalam penelitiannya yang berjudul “Efektivitas Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja di Kota Surakarta” menemukan tentang permasalahan meningkatnya jumlah pengangguran yang disebabkan oleh lapangan pekerjaan yang semakin menyempit membuat perusahaan-perusahaan lebih selektif dalam menerima tenaga kerja.

Kualitas yang dinilai dari skill dan kompetensi seperti telah menjadi prioritas bagi perusahaan untuk menerima tenaga kerja. Pemerintah melalui Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi melaksanakan program peningkatan

kualitas dan produktivitas tenaga kerja di Kota Surakarta dengan tujuan untuk menciptakan tenaga kerja yang memiliki keahlian, keterampilan dan kompetensi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana efektivitas program tersebut.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa : 1) Pada kriteria ketepatan sasaran program, program peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja sudah tepat sasaran yaitu masyarakat dengan pendidikan SMA/SMK. Selain itu tahapan-tahapan dalam pelaksanaan program mulai dari pendaftaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi dan daftar ulang sudah sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan. 2) Pada kriteria sosialisasi program, sosialisasi secara efektif dibuktikan dengan antusiasme masyarakat dalam mengikuti program. 3) Pada kriteria tujuan program, program peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja sudah sesuai dengan tujuan yaitu menjadikan peserta program menjadi tenaga kerja siap pakai dan telah diterima di beberapa perusahaan untuk bekerja juga menjadi wirausaha, meskipun masih ada beberapa yang sedang proses mencari pekerjaan. 4) Pada kriteria pemantauan program, apakah telah melakukan monitoring baik dalam bentuk menerima laporan maupun terjun langsung ke lapangan.

Adapun hasil yang relevan lainnya yang diteliti oleh Satriana Maraya, 2010 dalam penelitiannya yang berjudul “Evaluasi penyelenggaraan Program Pelatihan Reguler Di UPTP Balai Latihan Kerja Industri Makassar Periode 2010” Mengingat kenyataan bahwa masih banyaknya jumlah angkatan kerja yang menganggur sampai saat ini yang ditandai dengan tambahan pengangguran terjadi

karena peningkatan angkatan kerja lebih besar daripada ketersediaan lapangan kerja.

Hal ini menunjukkan bahwa lowongan pekerjaan belum dapat menampung seluruh pencari kerja. Oleh karena itu pemerintah juga menargetkan penciptaan lapangan kerja untuk mengurangi jumlah tingkat pengangguran. Selain itu perlu ada reformasi dalam sistem pendidikan yang mampu menghasilkan sumber daya manusia berkompeten dan siap kerja. Jika tidak, maka pendidikan hanya menghasilkan pengangguran baru yang tidak terserap di lapangan kerja. Berkaitan dengan hal tersebut dalam Balai Latihan Kerja Industri (BLKI) Makassar terdapat beberapa jenis program pelatihan. Salah satu dari program tersebut yaitu program APBN (regular) dimana program pelatihan ini merupakan program dari pemerintah yang dibiayai dari dana Anggaran Pendapatan Belanja 4 Negara (APBN) / Daftar Isian Pengguna Anggaran (DIPA).

Program APBN (regular) ini ditujukan untuk para pencari kerja khususnya masyarakat yang kurang mampu dan juga untuk yang telah putus sekolah. Pelatihan ini dilaksanakan didalam atau diluar BLKI sesuai dengan program dan kurikulum pelatihan (waktu pelatihan disesuaikan dengan dana APBN/DIPA). Dengan adanya program pelatihan reguler yang di selenggarakan oleh Balai Latihan Kerja Industri Makassar, diharapkan dapat menyiapkan tenaga kerja yang berkompeten dan memiliki daya saing sesuai dengan kebutuhan industri atau dunia usaha.

Namun pada kenyataannya belum diketahui dengan jelas apakah penyelenggaraan program pelatihan reguler ini telah berjalan baik sehingga

mencapai, tujuan dan sasaran program sesuai dengan yang target yang diharapkan. Hal ini akan sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan penyelenggaraan program pelatihan reguler jika ditinjau dari hasil (outcomes) yang ditimbulkannya.

Permasalahan ini perlu mendapat perhatian agar diketahui apakah hasil dari penyelenggaraan program pelatihan reguler sesuai dengan tujuan dan sasaran penyelenggaraan program pelatihan reguler, yakni mengembangkan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat usia kerja serta membantu para pencari kerja khususnya masyarakat yang kurang mampu dan juga untuk yang telah putus sekolah sehingga terwujudlah tenaga kerja yang berkompeten dan memiliki daya saing. Berkaitan dengan itu salah satu dari fungsi pokok dari manajemen Sumber Daya manusia adalah fungsi evaluasi. Program pelatihan reguler sebagai salah satu strategi pengembangan SDM memerlukan fungsi 5 evaluasi untuk mengetahui hasil dari penyelenggaraan program pelatihan reguler.

### **2.3 Kerangka Pikir**

Berdasarkan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 70 Tahun 2017 tentang “Peningkatan Derajat Kesejahteraan Masyarakat” dengan tujuan untuk mengurangi pengangguran dan meningkatkan daya saing tenaga kerja di Kalimantan Barat melalui pelatihan berbasis kompetensi.”

Lembaga ULKI memiliki program yang dibuat untuk mengurangi angka pengangguran di Kalimantan Barat, yaitu Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja. Kita tahu bahwa salah satu penyebab tingginya angka pengangguran adalah kualitas tenaga kerja yang rendah, oleh karena itu peningkatan kualitas kerja menjadi sesuatu yang mutlak dilakukan.

Kualitas tenaga kerja yang baik akan berdampak pada peningkatan produktivitas, peningkatan kesempatan kerja dan menurunkan angka pengangguran. Jika pengangguran berkurang maka pada akhirnya akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Upaya peningkatan kualitas tenaga kerja tidak hanya menjadi pihak pemerintah, namun pihak swasta dan juga individu itu sendiri wajib ikut serta untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja agar tidak lagi meningkatnya angka pengangguran.

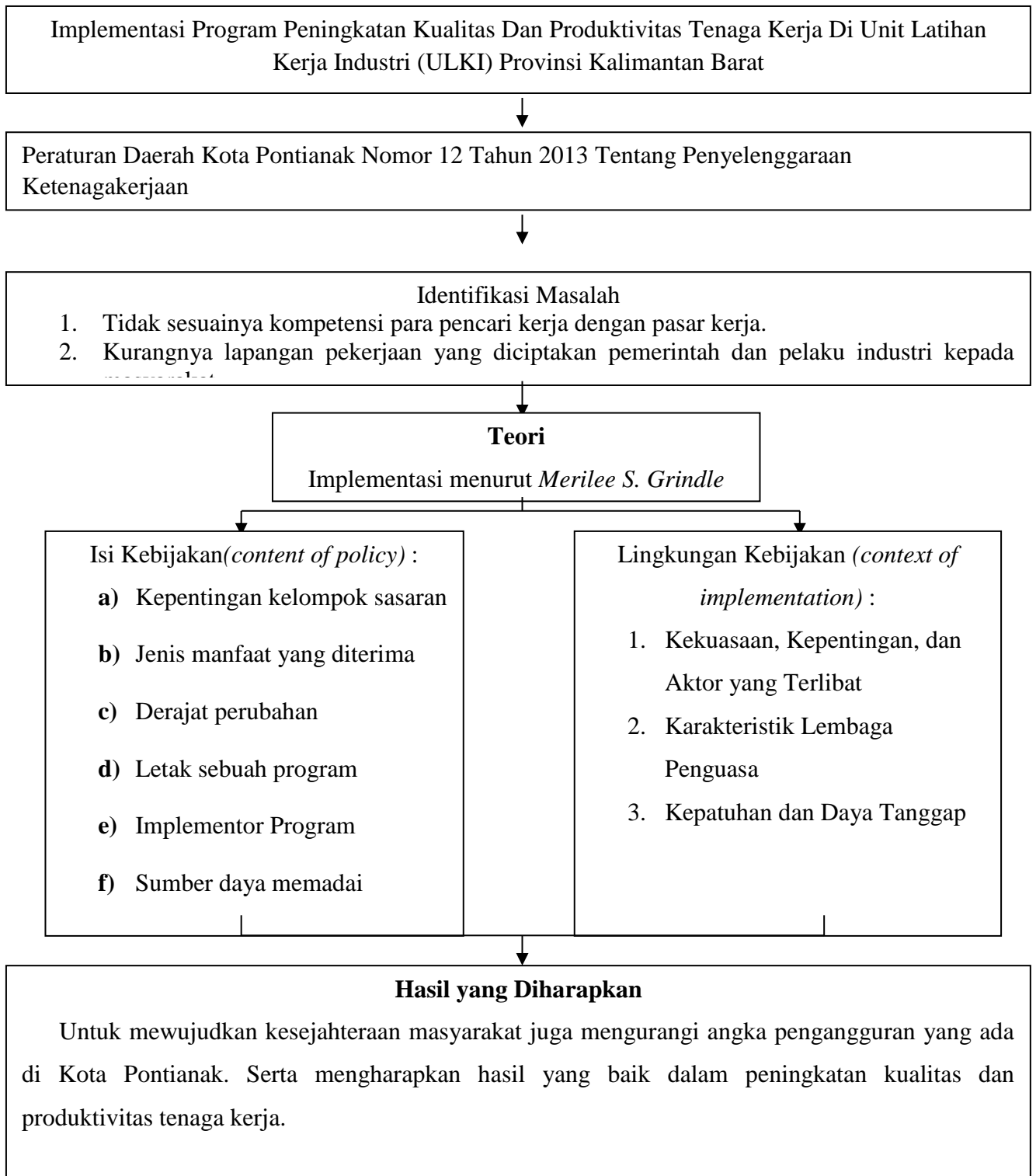
Proses Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja yaitu, Pendidikan dan Pelatihan Ketrampilan Bagi Pencari Kerja, Pelatihan pengembangan Motivasi Berprestasi (AMT), Inventarisasi kelembagaan lembaga pelatihan kerja swasta, pemerintah, dan perusahaan. Hal ini dilakukan mestinya dengan memperhatikan kondisi masyarakat terlebih dahulu dengan memberikan arahan dan pelatihan kepada masyarakat sesuai bakat dan bidang ahli mereka, tidak memungut biaya dari masyarakat, serta menyediakan sarana dan prasarana yang lengkap sesuai kebutuhan.

Dalam penelitian masalah ini penulis menggunakan teori Grindle yang paling mendekati yaitu isi kebijakan yang mencakup kepentingan kelompok sasaran, jenis manfaat yang diterima, derajat perubahan, letak sebuah program, implementor program, dan sumber daya memadai.

Proses serta upaya yang dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat juga mengurangi angka pengangguran yang ada di Kota Pontianak.

Serta mengharapkan hasil yang baik dalam peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja.

### Bagan 2.3. Kerangka Pikir



## 2.4 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang permasalahan yang telah peneliti paparkan serta kaitannya dengan kajian teori serta untuk memudahkan peneliti dalam memperoleh data, maka pertanyaan penelitian dapat diklarifikasikan berdasarkan fokus penelitian yang peneliti gunakan, yaitu:

1. Bagaimana pengaruh isi kebijakan (*content of policy*) dalam Implementasi Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja di Unit Latihan Kerja Industri Kota Pontianak ?
2. Apakah lingkungan kebijakan (*context of implementation*) sudah berhasil ?