

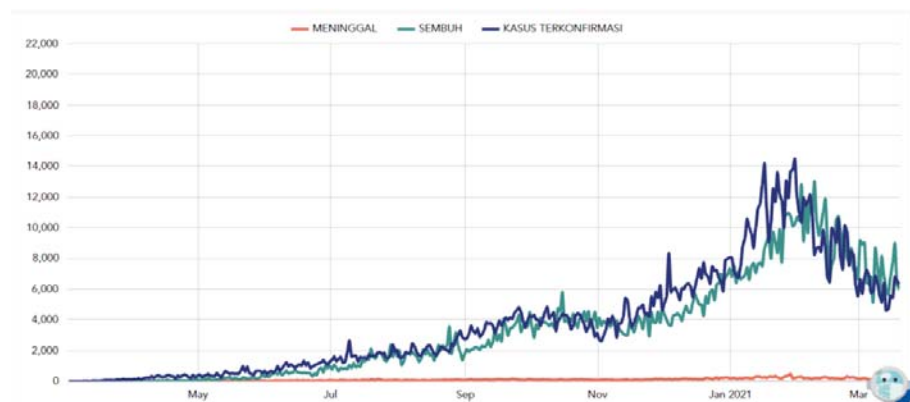
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pandemi *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) mengancam kehidupan manusia di bumi dengan menciptakan perubahan-perubahan yang signifikan. Penyebaran virus yang kian massif mulai dari daerah awal penyebaran, Tiongkok dengan kasus pertama pada 19 November 2019 lalu. Seiring dengan sifat dari virus ini yang mudah menular maka virus ini secara cepat menyebar di beberapa negara yang berdekatan dengan Tiongkok seperti Hongkong, Taiwan, dan Makau yang merupakan negara yang berada di kawasan daratan Tiongkok (Baskara, 2020). Per tanggal 18 Maret 2021 terdapat 122.533.849 kasus Covid-19 dengan 2.705.812 kasus kematian dan pasien sembuh sebesar 98.766.829 jiwa di dunia (Worldometer, 2021). Sedangkan di Indonesia, terdapat jumlah kasus positif Covid-19 sejumlah 1.450.132 jiwa dengan 39.339 kasus kematian dan pasien sembuh sejumlah 1.278.965 jiwa (Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, 2021).

Gambar I. 1 Perkembangan Kasus per hari (Grafik Gabungan)



Sumber: Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (2021)

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu daerah di Indonesia yang memiliki jumlah kasus Covid-19 yang cenderung tinggi yakni per 20 Maret

2021, terdapat 136.397 konfirmasi kasus aktif dengan kasus kematian mencapai 9.644 kasus dan 124.639 pasien sembuh secara kumulatif (Jatim Tanggap COVID-19, 2021). Jawa Timur juga menjadi daerah dengan kasus kematian tertinggi di Indonesia berdasarkan data yang dihimpun oleh Kementerian Kesehatan RI pada tabel berikut ini (Reza, 2021).

Tabel I. 1 10 Provinsi dengan Tingkat Kematian Tertinggi per 20 Maret 2021 (persen)

No.	Provinsi	Tingkat Kematian
1.	Jawa Timur	7,1
2.	Lampung	5,3
3.	Sumatera Selatan	4,9
4.	Jawa Tengah	4,3
5.	Aceh	4,0
6.	Nusa Tenggara Barat	3,8
7.	Sumatera Utara	3,4
8.	Sulawesi Utara	3,3
9.	Kalimantan Selatan	3,1
10.	Bengkulu	2,9

Sumber: Kementerian Kesehatan RI (2021)

Dalam rangka menyempurnakan agenda pencegahan dan pengendalian wabah Covid-19, kebijakan, program, sosialisasi, dan himbuan kepada masyarakat. Sebagai contoh, diberlakukan kebijakan Pembatasan Skala Berskala Besar (PSBB) yang diikuti dengan tutupnya fasilitas umum, pembatasan pada kegiatan ekonomi, juga sistem bekerja dari rumah atau *Work From Home* (WFH) (Mungkasa, 2020). Selanjutnya, juga terdapat Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Skala Mikro yang diberlakukan dengan landasan hukum berupa Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Pembentukan Posko Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019. Tujuan dari adanya kebijakan ini tak lain adalah untuk menekan kasus positif Covid-19 di Indonesia yang terus menerus merangkak naik khususnya di Pulau Jawa dan Bali dan beberapa wilayah prioritas lainnya

seperti Provinsi Sumatera Utara, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan. Penerapan kebijakan PPKM Skala Mikro di Jawa Timur dimulai sejak 9 Februari 2021 hingga 22 Februari 2021. Namun karena dinilai efektif, kebijakan PPKM di Jawa Timur terus diperpanjang hingga 22 Maret 2021. Keberhasilan yang ditunjukkan dari penerapan kebijakan ini antara lain ialah tingkat *Bed Occupancy Ratio* (BOR) ICU yang menurun dari 72% menjadi 49%. Selain itu, terjadi penurunan kasus yang tercatat menjadi 300-400 kasus harian dari sekitar 1.000 kasus harian sebelum diberlakukannya kebijakan PPKM Skala Mikro (Jawapos.com, 2021).

Kondisi pandemi Covid-19 ini menyebabkan timbulnya berbagai masalah yang harus segera ditangani oleh pemerintah sebagai aktor perumus kebijakan utama. Salah satunya ialah masalah ketenagakerjaan yang merujuk pada semakin tingginya angka pengangguran. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 pasal 1 ayat (1), ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja. Disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Merujuk pada landasan hukum tersebut, tenaga kerja memiliki hak untuk memiliki pekerjaan dan mendapatkan pendapatan yang layak untuk memenuhi kebutuhan hidup. Sementara itu pada masa pandemi Covid-19 ini, kondisi tenaga kerja melemah sebagai akibat dari pengurangan jam kerja dan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).

Masalah ketenagakerjaan tentunya tidak hanya melanda Indonesia, tetapi juga negara-negara di belahan dunia lainnya terlebih ketika pandemi Covid-19 melanda. Covid-19 memiliki tingkat penyebaran yang sangat massif sehingga dalam upaya pencegahan dan penanganannya diberlakukan penerapan protokol kesehatan sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/382/2020 Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) meliputi perlindungan

kesehatan individu seperti menggunakan masker, selalu menjaga kebersihan diri, dan menjaga jarak atau *physical distancing* minimal 1 meter.

Kebijakan pembatasan sosial diwujudkan pada penutupan fasilitas umum, pembatasan pada kegiatan-kegiatan ekonomi yang melemahkan pendapatan sebagian masyarakat, dan pemberlakuan kebijakan WFH. Hal ini memicu permasalahan pada sektor ketenagakerjaan, mengingat terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dan fenomena tenaga kerja yang 'dirumahkan'. Tentunya hal tersebut menjadi faktor meningkatnya jumlah pengangguran. Nanga (2005) mengasumsikan pengangguran merupakan keadaan seseorang dalam kategori angkatan kerja yang tidak memiliki pekerjaan dan tidak sedang mencari pekerjaan. Menurut *International Conference of Labour Statistician* (ICLS), pengangguran merupakan orang-orang yang tidak memiliki pekerjaan, sedang mencari pekerjaan dan mungkin sedang bekerja (Organisasi Perburuhan Internasional, 2008). Pengangguran menjadi salah satu masalah serius yang masih belum dapat dikendalikan sepenuhnya oleh pemerintah, terlebih pada masa pandemi Covid-19.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), per Februari 2021 Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Indonesia mencapai 6,26 persen. Secara rinci, terdapat 1,62 juta orang menjadi pengangguran, 0,65 juta orang Bukan Angkatan Kerja (BAK), dan 1,11 juta orang tidak bekerja sebesar 1,11 serta pengurangan jam kerja dialami oleh 15,72 juta orang karena Covid-19. Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki angka pengangguran tertinggi pada masa pandemi Covid-19 ialah Provinsi Jawa Timur. Pada Provinsi Jawa Timur terdapat total 41.384 tenaga kerja yang terkena PHK maupun dirumahkan yang berasal dari 600 perusahaan. Lebih rinci, untuk tenaga kerja yang terkena PHK sebanyak 7.246 orang dan 34.138 tenaga kerja yang terpaksa dirumahkan (Ferdinan, 2021). Tidak mengherankan, hal ini berdampak pada peningkatan jumlah pengangguran. Peningkatan jumlah pengangguran di Jawa Timur dapat dilihat pada tabel berikut ini (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2020).

Tabel I. 2 Kondisi Tenaga Kerja Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2021

	2019	2020	2021
Angkatan Kerja	21.500.000	22.266.340	22.321.370
Pengangguran	843.754	1.300.756	1.281.030
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)	3,92%	5,84%	5,74%
Jumlah Tenaga Kerja yang mengalami PHK	1.700	51.782	41.384

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, data diolah (2019-2021)

Pada Februari 2021, terdapat sekitar 3 juta penduduk usia kerja di Provinsi Jawa Timur yang terdampak pandemi COVID-19 atau 9,44 persen. Angka tersebut terdiri atas 260,23 ribu orang pengangguran, 105,83 ribu orang Bukan Angkatan Kerja, 235,34 ribu orang yang sementara tidak bekerja, dan 2,40 juta orang yang mengalami pengurangan jam kerja karena COVID-19 (Bappeda Provinsi Jawa Timur, 2021). Sektor pariwisata, industri, pendidikan, hotel, dan restoran turut menyumbang peningkatan jumlah pengangguran dengan banyak melakukan PHK. Kondisi ini dapat menyebabkan lemahnya pertumbuhan ekonomi dan juga penurunan kesejahteraan masyarakat karena minimnya pendapatan yang diterima suatu keluarga akibat adanya tenaga kerja yang ‘dirumahkan’ serta keputusan PHK oleh perusahaan. Tenaga kerja yang dirumahkan atau PHK tersebut mayoritas adalah pekerja Rumah Hiburan Umum (RHU) seperti mal, hotel, restoran, tempat hiburan malam, dan pelaku industri pariwisata lainnya. Pada data yang dirilis oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Kota Surabaya, kondisi pandemi ini juga mengakibatkan 3.096 pekerja mengalami PHK secara sepihak atau dirumahkan tanpa kejelasan yakni setara dengan 32 persen dari total pengaduan sementara 17 persen lainnya dirumahkan dengan kejelasan, 14 persen buruh atau tenaga kerja tidak mendapatkan pesangon dengan alasan bahwa perusahaan terdampak Covid-19 yang tersebar di Jawa Timur, serta terdapat 22 persen pekerja yang mengalami pemotongan upah (Pradana, 2020). Oleh karenanya, dibutuhkan suatu

kebijakan yang tepat untuk menanggulangi permasalahan peningkatan pengangguran akibat kondisi pandemi ini.

Kebijakan publik merupakan sebuah fenomena yang terdiri atas keputusan yang sifatnya beragam dan dibuat oleh individu dan organisasi pemerintah, sehingga seringkali ditemukan bahwa analisis kebijakan publik merasa kesulitan untuk menemukan solusi akibat adanya variabel yang bervariasi. James Anderson mendefinisikan kebijakan publik yang merupakan sebuah tindakan yang memiliki tujuan dan dipatuhi oleh individu atau serangkaian individu terlebih pada pemangku kebijakan terkait dalam merumuskan pemecahan suatu permasalahan (Anderson, 1984). Suwitri menyatakan bahwa kebijakan publik ialah serangkaian tindakan melalui pilihan dalam melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam rangka mencapai tujuan negara yang mana merupakan kepentingan publik dengan mempertimbangkan input yang tersedia dan berdasarkan usulan dari individu atau kelompok didalam maupun diluar lingkungan pemerintah (Suaedi & Wardiyanto, 2010). Kebijakan publik yang dirumuskan oleh pemerintah nantinya akan diimplementasikan pada masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan dan digunakan untuk alternatif solusi atas permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat. Kebijakan publik diwujudkan dalam banyak hal termasuk melalui proses struktural yakni peraturan perundang-undangan, peraturan presiden, peraturan menteri, dan peraturan-peraturan formal lainnya pada unsur kenegaraan.

Melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja melalui Program Kartu Prakerja disusul Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 25/PMK.05/2020 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penganggaran, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Kartu Prakerja, Pemerintah Pusat merumuskan program Kartu Prakerja. Program ini ditujukan untuk mewadahi kebutuhan tenaga kerja Indonesia melalui fasilitas pengembangan kompetensi berupa pelatihan sehingga terbentuk tenaga kerja yang berkualitas unggul dan memiliki daya saing yang

tinggi. Kebutuhan masyarakat yang kian mendesak diikuti dengan situasi pandemi yang merugikan bagi kegiatan ekonomi menjadikan Kartu Prakerja sebagai salah satu *Social Safety Net* atau Jaring Pengaman Sosial yang ditujukan untuk menanggulangi dampak pandemi Covid-19 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020). Seperti pada fungsinya, jaring pengaman sosial ini digunakan untuk memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat terdampak terlebih pada sektor ekonomi informal dan korban PHK akibat kebijakan pembatasan sosial dan sistem kerja dari rumah.

Program Kartu Prakerja resmi diluncurkan pada 11 April 2020. Program ini ditujukan kepada angkatan kerja yang sedang mencari pekerjaan, pekerja/buruh yang terkena PHK, dan pekerja/buruh yang membutuhkan peningkatan kompetensi kerja. Penerima Kartu Prakerja akan mendapatkan manfaat berupa pelatihan dan insentif sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2020. Dilansir dari Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor HM.4.6/108/SET.M.EKON.2.3/09/2020, dalam pelaksanaan Kartu Prakerja dibutuhkan pemerintah daerah sebagai pemangku kepentingan yang dalam hal ini berhadapan langsung dengan masyarakat atau sasaran program untuk menyukseskan pelaksanaan program. Diharapkan pemerintah daerah dapat memberikan fasilitas kepada masyarakat yang mengalami kesulitan dalam hal infrastruktur, sarana digital, dan pada penyandang disabilitas, serta melakukan sinergi program Kartu Prakerja dengan program pemerintah daerah lainnya. Pemerintah daerah juga harus menyediakan data lembaga pelatihan yang berkualitas pada masing-masing daerah dan data kebutuhan tenaga kerja oleh industri di daerah (Olivia, 2020). Kegiatan atau pemberian fasilitas oleh pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan program Kartu Prakerja dibebankan pada APBD.

Pemangku kepentingan dalam Kartu Prakerja adalah komite yang bertugas untuk merumuskan dan menyusun kebijakan Program Kartu Prakerja dan melakukan pengendalian serta evaluasi pelaksanaan Program Kartu

Prakerja sesuai dengan pasal 14 pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2020. Komite ini disebut sebagai Komite Cipta Kerja yang akan bertanggungjawab kepada Presiden, meliputi:

- Menteri Koordinator Bidang Perekonomian
- Kepala Staf Kepresidenan
- Menteri Keuangan
- Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Kepada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- Menteri Ketengakerjaan
- Menteri Perindustrian
- Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; Menteri Dalam Negeri
- Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

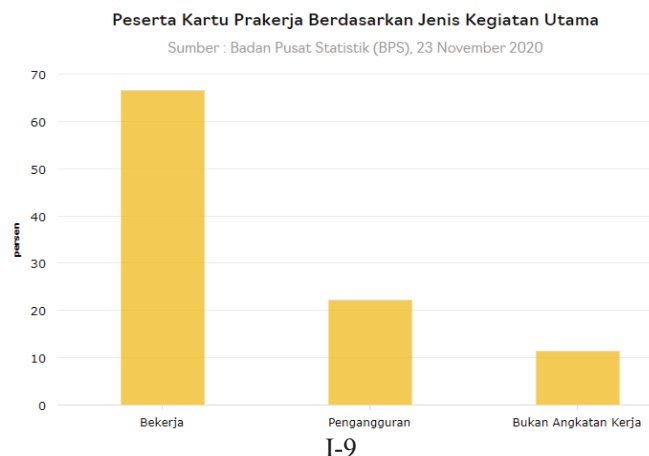
Merujuk pada profil angkatan kerja tahun 2019, jumlah angkatan kerja di Indonesia mencapai 135 juta orang dan sekitar 90 persen diantaranya belum pernah mengikuti pelatihan bersertifikat. Sementara itu juga terdapat 7 juta pengangguran di Indonesia yang 91% diantaranya belum pernah mengikuti pelatihan bersertifikat. Indonesia memiliki jumlah tenaga kerja yang melimpah namun tidak didukung oleh lapangan kerja yang mampu menampung sumber daya tersebut. Selain itu, terdapat *skill gap* yang menyebabkan produktivitas rendah. Oleh karena itu, diluar kondisi pandemi Covid-19, Kartu Prakerja diwujudkan untuk menjadi solusi peningkatan kemampuan dan keterampilan tenaga kerja (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2021).

Pada peluncurannya, program Kartu Prakerja menuai banyak kontroversi, seperti pada unsur lembaga penyedia pelatihan yang tidak melalui prosedur lelang secara terbuka sehingga menurut KPK hal tersebut memiliki peluang terhadap praktik korupsi. Lembaga penyedia pelatihan tersebut antara lain Ruang Guru, Tokopedia, Bukalapak, Kemnaker.go.id, Mau Belajar Apa, Pihak Mahir, Sekolahmu, dan Pintaria. Selain itu, adanya asumsi publik

mengenai alokasi anggaran yang besar untuk lembaga penyedia pelatihan yang menyediakan menu pelatihan sejenis pada *platform* YouTube sehingga dimaknai sebagai tindakan pemborosan uang negara (Rosyadi & Indiahono, 2020, p.68). Namun, nyatanya kontroversi tersebut tidak berpengaruh terhadap minat masyarakat untuk mendaftar program Kartu Prakerja. Kartu Prakerja berhasil mendapatkan antusiasme yang cukup tinggi di masyarakat. Dilansir dari laman Kumparan.com, total pendaftar Kartu Prakerja di seluruh kabupaten/kota di Indonesia mencapai 72 juta orang. Menurut data Sekretaris Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, pada gelombang pendaftaran 1-11 di tahun 2020 penerima Kartu Prakerja mencapai 5.509.055 orang dengan total insentif yang telah disalurkan sebesar Rp13,36 triliun. Sementara pada gelombang pendaftaran 12-19 di tahun 2021, penerima Kartu Prakerja mencapai 4.327.880 orang dengan total insentif mencapai Rp7,27 triliun per September 2021 (Kumparan.com, 2021).

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, menunjukkan bahwa mayoritas penerima Program Kartu Prakerja adalah sudah bekerja yakni sebanyak 66,47%, 22,24% penerima berstatus pengangguran, dan 11,29% adalah BAK atau individu berusia sedikitnya 15 tahun dan sedang menempuh pendidikan ataupun ibu rumah tangga (Thomas, 2020). Mayoritas penerima berstatus sedang bekerja, 36% diantaranya adalah bekerja dibawah jam kerja normal yakni 35 jam per minggu atau bisa disebut sebagai pengangguran setengah terpaksa (Databoks Katadata, 2020).

Gambar I. 2 Grafik Peserta Kartu Prakerja Berdasarkan Jenis Kegiatan Utama



Sumber: Databooks Katadata.id (2020)

Permasalahan pengangguran di Provinsi Jawa Timur yang kian meningkat akibat dampak Covid-19 membutuhkan penanganan atau pengendalian baik dari segi lapangan pekerjaan maupun peningkatan kualitas kemampuan individu angkatan kerja untuk memperoleh pekerjaan. Pemerintah Republik Indonesia telah berupaya untuk membuat kebijakan sebagai solusi permasalahan ketenagakerjaan akibat kondisi pandemi ini. Sebagai contoh melalui Program Kartu Prakerja sebagai salah satu jaring pengaman sosial. Dalam implementasinya, masih dijumpai beberapa permasalahan seperti kesalahan dalam membidik sasaran yang mana berdasarkan data pada Gambar 1.2, penerima berstatus sudah bekerja sehingga tidak sesuai dengan tujuan utama program ini yang menasar pada pekerja/buruh yang terkena PHK pada kondisi pandemi Covid-19.

Menurut survei yang dilakukan oleh Institute for Demographic and Poverty Studies (IDEAS), hingga periode Agustus 2020 melalui 346 penerima Kartu Prakerja di Indonesia terdapat 59 persen karyawan dan 41 persen wirausaha, serta 91 persen pekerja yang dirumahkan tidak mendaftar Kartu Prakerja. Survei ini juga mengungkapkan bahwa motivasi untuk mengikuti pelatihan Kartu Prakerja adalah untuk mendapatkan dana bantuan sosial serta merasa bahwa tidak merasakan manfaat yang berarti dari pelatihan tersebut (Kumparan.com, 2020). Berkebalikan dengan data tersebut, disini Menteri Koordinator Perekonomian mengklaim bahwa penerima Kartu Prakerja mendapatkan manfaat dari adanya program tersebut. Hal ini mengacu pada survei yang dilakukan oleh BPS pada tahun 2020, 88,9 persen penerima Kartu Prakerja menyatakan bahwa keterampilan kerjanya meningkat dan 81,2 persen menyatakan bahwa insentif yang diterima dapat dimanfaatkan sebaik mungkin seperti dalam membeli kebutuhan sehari-hari (Putra D. A., 2021).

Dari sisi persebaran wilayah, mengacu pada data BPS Agustus 2020, terdapat beberapa provinsi yang terdampak pandemi Covid-19 diantaranya adalah DKI Jakarta dan Bali yang memiliki penambahan jumlah pengangguran

sebesar 4,4 persen dan 4,1 persen. Selain itu, pada Provinsi Jawa Timur Tingkat Pengangguran Terbuka juga meningkat. Secara rinci, data mengenai jumlah pengangguran di Indonesia berdasarkan daerah provinsi pada masa pandemi Covid-19 dapat dilihat pada tabel berikut (Badan Pusat Statistik, 2021).

Tabel I. 3 Tingkat Pengangguran Terbuka Menurut Provinsi (persen)

Provinsi	Tingkat Pengangguran Terbuka		
	Tahun 2020		Tahun 2021
	Februari	Agustus	Februari
Aceh	5.40	6.59	6.30
Sumatera Utara	4.71	6.91	6.01
Sumatera Barat	5.25	6.88	6.67
Riau	4.92	6.32	4.96
Jambi	4.26	5.13	4.76
Sumatera Selatan	3.90	5.51	5.17
Bengkulu	3.08	4.07	3.72
Lampung	4.26	4.67	4.54
Kep. Bangka Belitung	3.35	5.25	5.04
Kep. Riau	5.98	10.34	10.12
DKI Jakarta	5.15	10.95	8.51
Jawa Barat	7.71	10.46	8.92
Jawa Tengah	4.20	6.48	5.96
DI Yogyakarta	3.38	4.57	4.28
Jawa Timur	3.60	5.84	5.17
Banten	7.99	10.64	9.01
Bali	1.25	5.63	5.42
Nusa Tenggara Barat	3.04	4.22	3.97
Nusa Tenggara Timur	2.64	4.28	3.38
Kalimantan Barat	4.47	5.81	5.73
Kalimantan Tengah	3.33	4.58	4.25
Kalimantan Selatan	3.67	4.74	4.33
Kalimantan Timur	6.72	6.87	6.81
Kalimantan Utara	5.71	4.97	4.67
Sulawesi Utara	5.34	7.37	7.28
Sulawesi Tengah	2.93	3.77	3.73
Sulawesi Selatan	5.70	6.31	5.79
Sulawesi Tenggara	3.10	4.58	4.22
Gorontalo	3.29	4.28	3.41

Sulawesi Barat	2.39	3.32	3.28
Maluku	6.71	7.57	6.73
Maluku Utara	4.09	5.15	5.06
Papua Barat	6.78	6.80	6.18
Papua	3.42	4.28	3.77

Sumber: Badan Pusat Statistik (2021)

Berdasarkan data dari Laporan Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja Tahun 2020 tersebut, dari total 5.509.055 penerima Kartu Prakerja yang tersebar di 514 kabupaten/kota pada tahun 2020, secara rinci jumlah penerima Kartu Prakerja berdasarkan daerah provinsi dapat dilihat pada tabel berikut (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2021).

Tabel I. 4 Jumlah Penerima Kartu Prakerja menurut provinsi di Indonesia Tahun 2020 (dalam ribuan)

No.	Provinsi	Penerima Kartu Prakerja
1.	Jawa Barat	793,4
2.	Jawa Timur	651,5
3.	DKI Jakarta	542,5
4.	Jawa Tengah	450
5.	Banten	268,5
6.	Sumatera Utara	251,1
7.	Sulawesi Selatan	242,3
8.	Sumatera Selatan	157,3
9.	Kalimantan Selatan	139,3
10.	Riau	133,4
11.	Aceh	128,4
12.	Sumatera Barat	127,6
13.	Lampung	122,4
14.	Bali	112,7
15.	Kalimantan Timur	111,9
16.	Nusa Tenggara Barat	107,1
17.	Kalimantan Barat	99,3
18.	DI Yogyakarta	98,6
19.	Sulawesi Tenggara	87,1
20.	Jambi	86,9
21.	Kalimantan Tengah	86,1
22.	Kepulauan Riau	83,1
23.	Nusa Tenggara Timur	77,1
24.	Sulawesi Tengah	72,8

25.	Bengkulu	74
26.	Sulawesi Barat	70,2
27.	Gorontalo	64,3
28.	Maluku	59
29.	Kepulauan Bangka Belitung	58
30.	Kalimantan Utara	29,7
31.	Maluku Utara	16,5
32.	Papua	14,1
33.	Papua Barat	7,6

Sumber: Laporan Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja Tahun 2020

Merujuk pada data tersebut, Provinsi Jawa Timur memiliki antusiasme yang sangat tinggi pada pendaftaran program Kartu Prakerja. Dilansir dari JawaPos.com, hingga pendaftaran gelombang ketiga sebanyak 63.361 masyarakat Jawa Timur terdaftar pada program Kartu Prakerja. Penerima Kartu Prakerja dari total 38 kabupaten/kota di Jawa Timur yang terbesar berasal dari Kota Surabaya yakni sebanyak 8.438 orang, disusul dengan Kabupaten Sidoarjo sebanyak 4.376 orang, dan Kabupaten Malang sebanyak 3.519 orang (Jawapos.com, 2021). Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Timur (Disnakertrans Jatim) membuka posko layanan pendampingan dalam rangka dalam memaksimalkan pendaftaran dan pendataan Kartu Prakerja bagi masyarakat Jawa Timur. Untuk memanfaatkan fasilitas ini, peserta harus tetap mematuhi protokol kesehatan dalam upaya pencegahan dan penanganan wabah Covid-19. Fasilitas ini ditujukan agar para peserta pendaftaran Kartu Prakerja dapat lebih mudah untuk melakukan pendaftaran sehingga pelaksanaan program pun dapat lebih mudah untuk dilakukan. Disnakertrans Jawa Timur membuka posko-posko layanan pendampingan di 56 titik (KOMINFO JATIM, 2020) antara lain:

- Kantor Disnakertrans Jatim
- 16 UPT-BLK di Jawa Timur
- Layanan Terpadu Satu Atap UPT P2TK
- Kantor Dinas Tenaga Kerja di seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur

Upaya penyediaan fasilitas pada peserta program merujuk pada wujud implementasi sebagian Pasal 28 Perpres RI Nomor 36 Tahun 2020 Tentang Pengembangan Kompetensi Kerja melalui Program Kartu Prakerja. Berdasarkan pasal tersebut, untuk mendukung pelaksanaan Program Kartu Prakerja yang sesuai dengan tujuan adanya program, pemerintah daerah turut berperan dalam menyelenggarakan Kartu Prakerja. Peran tersebut ditujukan untuk memberikan dukungan dalam penyelenggaraan Program Kartu Prakerja seperti memberikan sosialisasi, menyediakan data lembaga pelatihan yang berkualitas di daerah tersebut, memfasilitasi pendaftaran peserta dan pemilihan jenis pelatihan, dan memberikan pendampingan pada penerima Kartu Prakerja dan pelaku UKM. Kegiatan-kegiatan tersebut bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada daerah tersebut. Dengan peran pemerintah daerah yang cukup krusial seperti yang dibahas pada pasal tersebut, maka dibutuhkan suatu kapasitas tata kelola dari lembaga sektor publik di tingkat daerah yang mana hal ini ialah Disnakertrans Jatim dalam mengupayakan, melaksanakan, dan memaksimalkan kapasitasnya untuk menyelenggarakan Program Kartu Prakerja di tingkat provinsi. Hal ini merujuk pada penerapan konsep desentralisasi yang mana Program Kartu Prakerja sebagai program dibawah naungan pemerintah pusat harus dilaksanakan dalam konteks pemerintah daerah, sehingga dalam pelaksanaannya membutuhkan desentralisasi sebagai arah koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Desentralisasi memiliki pengaruh terhadap kerangka kerja *governance capacity* sebagai salah satu unsur yang terdapat dalam komponen analitis *local capacity* yang mencerminkan kapasitas institusional dalam pemenuhan kebutuhan daerah.

Berdasarkan permasalahan tentang Program Kartu Prakerja yang telah dijelaskan diatas, jelas bahwa dibutuhkan kapasitas tata kelola bagi lembaga sektor publik yang berwenang di bidang ketenagakerjaan, yakni Disnakertrans Jatim yang lebih besar dalam menyelenggarakan Program Kartu Prakerja di lingkup pemerintah daerah. Dalam penelitian ini, Provinsi Jawa Timur dipilih

sebagai lokasi penelitian karena Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu daerah dengan penerima Kartu Prakerja terbanyak di Indonesia. Selain itu, Provinsi Jawa Timur adalah salah satu daerah yang terdampak hebat dari adanya pandemi Covid-19 yang dibuktikan dengan peningkatan jumlah pengangguran sebagai akibat dari kondisi pandemi di sektor ketenagakerjaan. Peneliti tertarik untuk melihat sejauh mana kapasitas tata kelola yang dimiliki dan dilakukan oleh Disnakertrans Jatim terkait pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan teori *Governance Capacity* untuk mengetahui, mendeksripsikan, dan menjelaskan kapasitas tata kelola pada lembaga sektor publik di bidang ketenagakerjaan tersebut. Sebagai landasan *state of the art*, berikut adalah pemaparan penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini.

Tabel I. 5 Pemaparan Penelitian Terdahulu yang Relevan

No.	Judul dan Nama Peneliti	Metodologi Penelitian	Hasil Pembahasan
1.	Analisis <i>Cost and Effectivity</i> Program Kartu Prakerja di Indonesia oleh Yasserina Rawie dan Palupi Lindiasari Samputra Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik. Volume 5 Nomor 2, Tahun 2020, hlm 118-139. ISSN: 2548-1363	Jenis penelitian kuantitatif deskriptif dengan pengambilan data primer melalui wawancara dengan pihak Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia.	Berdasarkan hasil analisis <i>cost effectiveness</i> , pelatihan yang diberikan kepada para pengangguran dinilai bermanfaat dan sebagai bentuk pemberdayaan sosial yang efektif dalam mengatasi masalah pengangguran. Sementara untuk pemberian insentif dinilai tidak efektif karena jaminan sosial yang diberikan tanpa adanya pelatihan tidak dapat meningkatkan rata-rata pendapatan dan akan membebani anggaran belanja negara.
2.	Implementation Processes of Social Protection Policy in Indonesia: Study of Prakerja Card Program oleh Fitri	Jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan	Proses implementasi kebijakan perlindungan sosial pada program Kartu Prakerja belum menunjukkan dampak perbaikan dan perubahan secara sosial maupun ekonomi

	Kurnianingsih, Mahadiansar, dan Ramadhani Setiawan Journal of Governance and Public Policy. Volume 7 Nomor 3, Tahun 2020, hlm 247-259. DOI: 10.18196/jgpp.731337	pengambilan data sekunder.	dalam kondisi pandemi seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai pengelolaan Kartu Prakerja seperti orientasi program yang jelas, inovasi, dan desain yang harus diperhatikan dan dikontrol oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia.
3.	Kartu Prakerja di Tengah Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Maqashid Syariah oleh Imam Royani Hamzah dan Siti Khusnia Jurnal Sosial dan Teknologi. Volume 2 Nomor 1, Tahun 2020, hlm 19-25. DOI: 10.36418/sostech.v1i1.3	Penelitian dilakukan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan metode induktif dan deduktif.	Program kartu prakerja relevan dengan tantangan masa depan, karena melihat adanya peningkatan permintaan keterampilan dalam dunia modern atau layanan berbasis digital. Program ini adalah sesuai dengan konsep Maqashid Syariah karena dana 20 Triliun terserap hingga 19,8 Triliun dan hampir mencapai target yakni masyarakat terdampak Covid-19.
4.	An evaluation of governance capacity of the specialized component of pharmaceutical services in Brazil oleh Marina Rajiche Mattozo Rover, Claudia Marcela Vargas Pelaez, Emilia Baierle Faraco, Mareni Rocha Farias, Silvana Nair Leite Ciência & Saúde Coletiva. Volume 22 Nomor 8, Tahun 2017, hlm 2487-	Jenis penelitian kuantitatif dengan menggunakan indikator dimensi organisasi, operasional, dan keberlanjutan	Kapasitas tata kelola perlu ditingkatkan pada dimensi yang telah dievaluasi, terutama terkait dengan aspek yang mengupayakan keberlanjutan tata kelola. Diperlukan suatu perencanaan dan evaluasi yang jelas sehingga dapat mencapai tujuan dan mampu memelihara sumber daya yang berkelanjutan sehingga dalam pengambilan keputusan di masa mendatang harus melibatkan kelompok sumber daya, layanan, kemampuan, dan tindakan di bidang politik dan hubungan sosial.

	2499. DOI: 10.1590/1413- 81232017228.01602 017		
5.	Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the Covid-19 Crisis as a High Performer oleh Tom Christensen dan Per Laegreid Public Administrative Review. Volume 80 Nomor 5, Tahun 2020, hlm 774-779. DOI: 10.1111/puar.13241	Jenis penelitian kualitatif	Keberhasilan Norwegia dalam menangani pandemi Covid-19 merupakan hasil dari kapasitas pemerintah dalam memahami situasi yang sedang berlangsung dan melakukan kolaborasi lintas level pemerintahan, bidang kebijakan, serta lintas sektor. <i>Governance capacity</i> diartikan sebagai kesiapan, kapasitas analitis, tindakan koordinasi, regulasi, implementasi, dan kemampuan dalam hal penyampaian. Kapasitas yang dimiliki pemerintah disini didukung oleh kepercayaan masyarakat dan tindakan dalam mematuhi peraturan pemerintah.
6.	Governance Capacity of Local Government in Empowering Small and Medium Enterprises in Indonesia oleh Maria R. Harni Triastuti Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Volume 2 Nomor 2, Tahun 2021, hlm 402-432.		Kapasitas tata kelola pemerintah daerah dinilai kurang optimal dalam melakukan pemberdayaan UMKM seperti belum ada Standar Pelayanan Minimal (SPM). Selain itu, pemerintah daerah hanya melibatkan pemangku kepentingan UKM dalam pemberdayaan UMKM secara normatif dalam perencanaan pembangunan daerah. <i>Governance capacity</i> dalam penelitian ini berfokus pada elemen kelembagaan, kebijakan, dan pengelolaan, serta bentuk pertanggungjawaban kepada publik.

Sumber: Data diolah oleh Peneliti (2021)

Dalam penelitian terdahulu yang menjadi landasan pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdapat beberapa perbedaan. Pada penelitian terdahulu, belum ada penelitian mengenai Program Kartu Prakerja dengan menggunakan analisis *governance capacity* terlebih pada penyelenggara program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Oleh karena itu, pada penelitian ini peneliti ingin mendeskripsikan *governance capacity* atau kapasitas tata kelola penyelenggara program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Hal ini merujuk pada konsep *Governance capacity* dalam pemerintah daerah oleh Tan (2019) yakni fungsi pemerintah daerah dalam menjalankan kapasitas tata kelola berdasarkan *Mobilization capacity*, *Decision-making capacity*, *Implementation capacity*, dan *local capacity*. Dalam hal ini, peneliti juga berkaca pada Pasal 28 Perpres RI Nomor 36 Tahun 2020 Tentang Pengembangan Kompetensi Kerja melalui Program Kartu Prakerja yakni pemerintah daerah turut berperan dalam menyelenggarakan Kartu Prakerja seperti memberikan sosialisasi, menyediakan data lembaga pelatihan yang berkualitas di daerah tersebut, memfasilitasi pendaftaran peserta dan pemilihan jenis pelatihan, dan memberikan pendampingan pada penerima Kartu Prakerja dan pelaku UKM.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

Bagaimana *governance capacity* dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja pada era pandemi Covid-19 di Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut.

Mendeskripsikan *mobilization capacity*, *decision-making capacity*, *implementation capacity*, dan *local capacity* dalam kerangka kerja *Governance Capacity* mengenai pelaksanaan Program Kartu Prakerja pada era pandemi Covid-19 di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini bermanfaat baik secara akademis maupun praktis. Secara lebih jelas dan terperinci, manfaat penelitian dijelaskan pada sub bab berikut ini.

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa fokus penelitian tentang kapasitas tata kelola masih belum banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu. Adapun penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut. Pertama, penelitian oleh Yasserina Rawie dan Palupi Lindiasari Samputra dengan judul “*Analisis Cost and Effectivity Program Kartu Prakerja di Indonesia*” tahun 2020. Hasil dari penelitian tersebut adalah terkait Program Kartu Prakerja yang berisi pelatihan kerja bermanfaat untuk pemberdayaan sosial dalam mengatasi masalah pengangguran. Namun, pemberian insentif dinilai kurang efektif karena tidak mampu meningkatkan rata-rata pendapatan negara. Perbedaan mendasar antara penelitian tersebut dengan penelitian ini terletak pada tujuan dari penelitian tersebut untuk menganalisis biaya dan efektifitas program Kartu Prakerja sementara pada penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan *governance capacity* dalam pelaksanaan program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Selain itu, penelitian terdahulu tersebut menggunakan lokus penelitian yang lebih besar, yakni secara nasional sementara pada penelitian ini mengacu pada level daerah.

Kedua, penelitian oleh Fitri Kurnianingsih, Mahadiansar, dan Ramadhani Setiawan pada tahun 2020 dengan judul “*Implementation Processes of Social Protection Policy in Indonesia: Study of Prakerja Card Program*”. Hasil penelitian mengacu pada proses implementasi Kartu Prakerja yang belum menunjukkan dampak secara sosial maupun ekonomi. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini ialah terkait fokus penelitian yang mana pada penelitian tersebut mengacu pada proses implementasi program sementara penelitian ini mengacu pada bentuk kapasitas tata kelola pada pelaksanaan Kartu Prakerja. Perbedaan dengan penelitian ini juga mengacu

pada lokus penelitian yang mana pada penelitian terdahulu tersebut menggunakan level nasional, sementara penelitian ini menggunakan level regional.

Ketiga, penelitian oleh Imam Royani dan Siti Khusnia tahun 2020, berjudul “Kartu Prakerja di Tengah Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Maqashid Syariah”. Hasil dari penelitian tersebut adalah Kartu Prakerja relevan dengan tantangan masa depan dan sesuai dengan perspektif pemanfaatan dana yang digunakan. Perbedaan yang sangat terlihat dengan penelitian ini adalah terkait perspektif yang digunakan, yakni perspektif maqashid syariah sedangkan penelitian ini menggunakan perspektif *governance capacity* dalam melihat pelaksanaan program terlebih pada konteks level regional.

Selanjutnya, penelitian keempat yakni mengenai *governance capacity* oleh Marina Rajiche et al (2017) yang berjudul “*An evaluation of governance capacity of the specialized component of pharmaceutical services in Brazil*”. Penelitian terdahulu tersebut menghasilkan evaluasi mengenai kapasitas tata kelola yang perlu untuk ditingkatkan terlebih pada aspek perencanaan dan pengambilan keputusan. Perbedaan dengan penelitian ini mengacu pada jenis layanan publik yakni pada bidang kesehatan dan lokus penelitian yang berada di luar negeri, Negara Brazil. Selain itu, penelitian tersebut juga bertujuan untuk melakukan evaluasi terhadap kapasitas tata kelola yang dijalankan. Sementara pada penelitian ini mengacu pada pelaksanaan suatu program di bidang ketenagakerjaan pada level pemerintah daerah.

Penelitian kelima, “*Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the Covid-19 Crisis as a High Performer*” oleh Tom Christensen dan Per Laegreid tahun 2020. Hasil penelitian tersebut adalah mengenai keberhasilan Norwegia dalam menangani pandemi Covid-19 yang ditinjau dari perspektif *Governance Capacity*. Perbedaan pada penelitian ini terletak pada lokus penelitian yakni dalam konteks negara Norwegia serta terkait dengan permasalahan yang diangkat

yakni legitimasi dan kapasitas tata kelola pemerintah pusat. Dengan lokus penelitian dari sudut pandang geografis maupun lingkungan secara sosial, menjadikan penelitian terdahulu tersebut sangat berbeda dengan penelitian ini yang mengacu pada kapasitas tata kelola dalam pelaksanaan suatu program di lingkup pemerintah daerah.

Penelitian keenam, yakni “*Governance Capacity of Local Government in Empowering Small and Medium Enterprises in Indonesia*” oleh Maria R. Harni Triastuti pada tahun 2021. Hasil dari penelitian tersebut adalah kapasitas pemerintah daerah yang kurang optimal dalam melakukan pemberdayaan UMKM. Adapun perbedaan dengan penelitian ini ialah terkait masalah yang diangkat yakni pengembangan UMKM dan lokus penelitian yang berada di Kota Bandung, Cimahi, Surakarta, dan Yogyakarta. Sementara pada penelitian ini mengacu pada bidang ketenagakerjaan yakni pelaksanaan Program Kartu Prakerja di level pemerintah provinsi yakni Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan analisis dari *state of the art* mengenai Program Kartu Prakerja, belum ada yang melakukan penelitian dengan menggunakan pendekatan *governance capacity* terhadap pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Provinsi Jawa Timur. Hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan literatur dalam rangka penelitian dan pengembangan di bidang ilmu administrasi publik yakni mengenai aspek kapasitas tata kelola di lingkup pemerintah daerah serta menjadi bahan rujukan bagi penelitian selanjutnya khususnya terkait analisis *governance capacity* pada pelaksanaan Program Kartu Prakerja di tingkat pemerintah daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran umum yang berisikan data, informasi, dan penjelasan mengenai kapasitas tata kelola pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada pemangku kepentingan seperti pemerintah daerah sebagai salah satu implementor

kebijakan yang terlibat dalam program Kartu Prakerja di Jawa Timur agar lebih mampu mengoptimalkan peran untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat calon peserta maupun penerima manfaat program dalam rangka mendukung pelaksanaan program Kartu Prakerja di daerah.

1.5 Landasan Teori

Dalam upaya memahami permasalahan dalam penelitian ini, diperlukan adanya suatu landasan atau kerangka konseptual untuk menjadi acuan atau pisau analisis terkait hasil penelitian yang akan dijelaskan. Penelitian ini berfokus pada analisis *governance capacity* yang menekankan pada analisis kapasitas tata kelola dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja oleh pihak penyelenggara di Jawa Timur. Untuk menjawab rumusan masalah yang menjadi kunci penelitian, digunakan landasan teori seperti teori kebijakan publik, *governance*, dan *governance capacity*. Berikut adalah penjelasan dari beberapa teori tersebut.

1.5.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki definisi yang bervariasi menurut para ahli. Definisi yang paling terkenal ialah kebijakan publik menurut Thomas Dye (1972) yakni keputusan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (Dye, 2017). Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah sebagai perumus kebijakan memiliki hak untuk menentukan kebijakan apa yang akan dibuat serta hal-hal yang perlu untuk dihindari dan dipertimbangkan dalam membuat kebijakan. Dye mengasumsikan bahwa pemerintah adalah aktor utama dalam perumusan kebijakan publik, yang mana mengindikasikan bahwa keputusan sektor privat, individu, kelompok kepentingan, dan organisasi lainnya tidak andil dalam perumusan ini. Aktor utama memiliki peran yang penting dengan menekankan pada kewenangan atau otoritas yang dimiliki dalam membuat keputusan demi kepentingan rakyat, tentunya hal ini diikuti dengan adanya potensi sanksi terhadap ketidakpatuhan atau pelanggaran yang terjadi (Howlett & Cashore, 2014). Hal ini sejalan dengan kebijakan publik

menurut Anderson (1984), yakni sebuah tindakan yang memiliki tujuan dan dipatuhi oleh individu atau kelompok tertentu terlebih pada pemangku kebijakan terkait dalam merumuskan pemecahan suatu permasalahan. Kebijakan publik hadir sebagai upaya penyelesaian permasalahan yakni dapat berupa solusi pencegahan dan penanggulangan masalah yang terjadi di lingkungan masyarakat maupun lingkup pemerintah itu sendiri yang juga memiliki dampak di masyarakat nantinya.

Stephen Brooks dalam bukunya yang berjudul *Public Policy in Canada: An Introduction* pada tahun 1989 mengungkapkan kebijakan publik sebagai kerangka ide dan nilai yang luas berisikan keputusan yang telah diambil kemudian diupayakan dan dilaksanakan oleh pemerintah terhadap suatu masalah. Kebijakan publik merupakan suatu pilihan atau keputusan yang diambil oleh pemerintah yang mana digunakan sebagai pedoman dalam tindakan atau implementasinya terhadap suatu permasalahan publik (Smith, 2003, p.8). Isu kebijakan memiliki 2 (dua) kategori yakni isu yang telah dimasukkan ke dalam agenda kebijakan publik yang berarti memiliki profil yang cukup tinggi sehingga proses formal dalam perumusan kebijakan cenderung untuk dilakukan, dan isu yang tidak termasuk ke dalam agenda kebijakan publik yang berarti pemerintah atau pemangku kepentingan yang berwenang harus memberikan informasi dan mengambil langkah sebagai upaya untuk memasukkan isu kebijakan tersebut ke dalam agenda. Untuk menjadikan suatu isu kebijakan menjadi agenda kebijakan setidaknya harus memenuhi salah satu dari ketiga kriteria. Hal ini diungkapkan Gerston (1997), yang terdiri atas *scope* atau besar cakupan orang atau komunitas yang terdampak, intensitas atau dampak yang timbulkan besar, dan waktu yakni jangka waktu masalah tersebut telah terjadi (Smith, 2003, p.10).

Kebijakan publik ialah pedoman untuk melakukan suatu tindakan yang berkaitan dengan kerangka kerja yang lebih luas mengenai tujuan dan cara untuk mencapainya melalui tindakan, termasuk didalamnya filosofi, visi sebagai prinsip, dan sebuah keputusan yang diterjemahkan melalui program, proyek, maupun dalam bentuk kegiatan (Khan & Khandaker, 2016). Sifat dari

kebijakan publik dapat berbentuk atau berdampak positif maupun negatif, yang mana kebijakan dapat “mengarahkan” dan “melarang”. Kebijakan pada dasarnya tidak berdiri sendiri atau terpisah dari kebijakan lainnya, melainkan berkaitan dengan kebijakan lain yang berlaku di masyarakat. Kebijakan publik tidak berdiri sendiri melainkan harus diteruskan dalam bentuk implementasi, interpretasi, dan melalui penegakan hukum (Abidin, 2019, p.23). Suwitri menyatakan bahwa kebijakan publik ialah serangkaian tindakan melalui pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam rangka mencapai tujuan negara yang mana merupakan kepentingan publik dengan mempertimbangkan input yang tersedia dan berdasarkan usulan dari individu atau kelompok didalam maupun diluar lingkungan pemerintah (Suaedi & Wardiyanto, 2010).

Kebijakan publik pada dasarnya tidak hanya bersumber dari pemerintah sebagai penguasa, melainkan juga membutuhkan usulan atau saran dari pihak-pihak yang berwenang seperti lembaga pemerintah maupun nonpemerintah dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan nantinya. Kebijakan publik merupakan bagian dari alat atau strategi dalam mencapai suatu tujuan tertentu yang dalam prosesnya tidak lepas dari eksistensi institusi sebagai pembentuk perilaku para aktor kebijakan publik, baik ketika dalam proses formulasi atau implementasi kebijakan (Putra & Sanusi, 2019, p.52).

Charles Jones (dalam Shull, 2015) mendefinisikan kebijakan publik merupakan tindakan atas permasalahan publik, yang mana mengandung komponen-komponen seperti:

- (1) *Goals* atau sasaran, merupakan tujuan akhir yang hendak dicapai;
- (2) *Plans* atau rencana, merupakan alat yang digunakan dalam mencapai tujuan kebijakan;
- (3) *Programs* atau program, merupakan alat formal dalam mencapai tujuan kebijakan;

- (4) *Decisions* atau keputusan, merupakan tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan kebijakan, mengembangkan perencanaan, melaksanakan serta melakukan evaluasi terhadap program;
- (5) *Impacts* atau dampak, merupakan hasil dari pelaksanaan program terkait keseluruhan *outcome* yang diterima.

Proses perumusan kebijakan publik terbagi menjadi 6 (enam) tahapan, yakni meliputi identifikasi masalah, *agenda setting*, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, serta analisis dan evaluasi kebijakan (Theodoulou & Cahn, 2012). Identifikasi masalah merupakan proses pengenalan masalah sebagai input perumusan kebijakan. Dengan begitu, kebijakan publik ialah solusi untuk menanggulangi permasalahan yang ada yang mana terkait dengan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang akuntabel dan bermanfaat bagi sasaran kebijakan. Permasalahan yang ada memiliki potensi untuk menjadi agenda kebijakan publik. Selanjutnya, pada *agenda setting* merupakan proses seleksi terhadap masalah-masalah yang ada tersebut untuk disesuaikan dengan urgensi. Formulasi kebijakan yang mana sebagai tahapan dimana berbagai kebijakan dibuat sebagai solusi atas permasalahan yang telah ditetapkan pada tahap *agenda setting*. Lalu pada tahap adopsi kebijakan, yakni proses pemilihan kebijakan yang sesuai untuk masalah publik yang sedang dihadapi. Kemudian pada tahap implementasi kebijakan adalah tahapan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk tindakan nyata dalam mengatasi permasalahan publik yang menjadi fokus perumusan kebijakan. Terakhir, analisis kebijakan dan evaluasi kebijakan merupakan tindakan penilaian mengenai implementasi kebijakan, manfaat kebijakan bagi sasaran kebijakan secara nyata, dan keberlanjutan dari kebijakan yang telah diberlakukan. Penilaian tersebut juga terkait dengan keberhasilan maupun kegagalan kebijakan berdasarkan efektivitasnya dalam menyelesaikan permasalahan publik.

Hal yang dapat ditarik dari berbagai definisi kebijakan publik menurut para ahli ialah kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang

dirumuskan pemerintah baik dengan atau tanpa mendengarkan aspirasi rakyat dan usulan lembaga pemerintah lainnya untuk diimplementasikan pada masyarakat sebagai sasaran kebijakan dan penerima manfaat serta berperan penting dalam perwujudan solusi atas permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat.

1.5.1.1 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi adalah proses umum atas tindakan administratif pada suatu program sebagai wujud dari tujuan kebijakan publik yang mengandung tujuan dan sasaran, serta anggaran yang telah disalurkan dalam mencapai sasaran program (Grindle, 2017, p.6-7). Implementasi dimaknai sebagai suatu proses pengambilan keputusan yang berkelanjutan oleh para aktor yang berwenang, yang mana hasil atau *outcome* dilihat dari isi program yang dilaksanakan melalui interaksi para aktor pengambil keputusan dalam konteks tindakan politik-administratif (Grindle, 2017, p.5). Grindle merumuskan keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dari isi kebijakan yang meliputi akomodasi kepentingan kelompok sasaran dan manfaat serta perubahan yang diharapkan masyarakat dalam kebijakan tersebut. Selain itu, keberhasilan implementasi ini juga dilihat dari konteks implementasi yakni meliputi legitimasi kekuasaan dan strategi yang dibentuk oleh para pihak yang berwenang, karakteristik dan rezim yang berkuasa, tingkat kepatuhan, juga respon masyarakat terhadap implementasi kebijakan tersebut (Grindle, 2017, p.11).

Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah, maupun instansi, dan lembaga swasta dalam mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan termasuk didalamnya upaya-upaya dalam mencapai suatu perubahan secara berkelanjutan (Meter & Horn, 1975, p.447). Untuk mencapai tujuan tersebut, Christopher Hood (1976) mendeklarasikan adanya *perfect administration* atau kondisi administrasi yang sempurna dilihat dari ketersediaan sumber daya eksternal dan kondisi politik yang memadai atau

sejalan dengan kondisi administrasi dalam menghasilkan implementasi kebijakan terbaik (Hill & Hupe, 2002).

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas setelah dilakukannya pengarahannya dari suatu kebijakan yang terdiri atas upaya mengelola input untuk mendapatkan output dan *outcome* di masyarakat (Edward III, 1984). Input dalam hal ini dapat dilihat dari penentuan tujuan dan sasaran kebijakan, serta anggaran. Output merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang dilakukan. Sedangkan *outcome* merupakan dampak perubahan yang terjadi sebagai akibat dari implementasi kebijakan. Dalam implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) proses implementasi yakni kebijakan yang diturunkan langsung melalui program dan kebijakan yang diturunkan dari proses kebijakan publik menjadi kegiatan yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah dan masyarakat ataupun kegiatan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Sabatier dan Mazmanian mendeskripsikan implementasi kebijakan merupakan suatu keputusan kebijakan yang memiliki peraturan formal sebagai landasan hukum dalam bentuk program kerja untuk menangani permasalahan (Schmid, Kienast, & Hersperger, 2020). Implementasi kebijakan publik menurut Edward III (dalam Agustino, 2017, p.154-158) turut dipengaruhi oleh 4 (empat) komponen kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dalam mencapai keberhasilan, yakni:

- Komunikasi

Dalam implementasinya, kebijakan harus dapat dimengerti dan dimaknai oleh perumus kebijakan, implementor kebijakan, maupun masyarakat sebagai sasaran kebijakan terkait dengan tujuan dari adanya kebijakan tersebut. Hal ini tercermin sebagai bentuk komunikasi, yang mana dilihat dari penyampaian suatu kebijakan kepada aktor-aktor yang terlibat. Untuk mengukur keberhasilan dari variabel komunikasi disini menurut Edward III (dalam Agustino, 2017, p.154-155) terdapat 3 (tiga) indikator, yakni: (1) Transmisi, yang merupakan proses pengiriman pesan kepada orang lain, terkait dengan masalah yang

sering dijumpai dalam komunikasi ialah miskomunikasi yang mana mengakibatkan adanya kesalahan dalam memperoleh informasi terlebih pada proses komunikasi melalui berbagai tingkatan birokrasi; (2) Kejelasan, proses komunikasi yang dilakukan oleh perumus ataupun implementor kebijakan harus bersifat jelas dan tidak membingungkan publik; (3) Konsistensi, hal ini diperlukan agar proses komunikasi dapat berjalan dengan lancar dan jelas sehingga tidak menimbulkan kebingungan dalam proses implementasi kebijakan.

- Sumber daya

Sumber daya kebijakan disini merupakan salah satu komponen penting dalam proses implementasi kebijakan, sebab dengan adanya sumber daya maka rencana atau konsep kebijakan yang dirumuskan dapat diimplementasikan sehingga memiliki peran atau pengaruh sebagai bentuk alternatif solusi dalam memecahkan permasalahan. Sumber daya dapat terdiri dari: (1) staf dan ahli dari implementor kebijakan; (2) informasi yang relevan; (3) kewenangan yang dapat menjamin adanya program kebijakan; (4) fasilitas pendukung seperti sarana, prasarana, dan anggaran.

- Disposisi

Suatu keinginan, kemauan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk dapat melaksanakan kebijakan dengan benar. Implementasi suatu kebijakan bergantung pada implementor kebijakan sebagai pelaksana dari kebijakan tersebut, jika implementor disini memiliki kecenderungan yang bersifat positif terhadap implementasi kebijakan maka kebijakan memiliki peluang yang besar untuk terlaksana sesuai dengan apa yang dirumuskan dan dicita-citakan. Namun apabila implementor kebijakan memiliki kecenderungan yang bersifat negatif seperti adanya konflik kepentingan, maka dalam implementasinya kebijakan akan menemui permasalahan. Disini,

disposisi implementor kebijakan dibedakan menjadi adanya kemauan implementor kebijakan dalam melaksanakan kebijakan publik, kondisi mengenai pemahaman terhadap kebijakan yang dirumuskan, dan intensitas disposisi implementator yakni terkait dengan preferensi nilai (Nurhadi, 2020).

- Struktur Birokratik

Pola hubungan kewenangan dan suatu bentuk koordinasi antara aktor-aktor yang terlibat didalamnya dan implementor kebijakan dalam implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi disini tidak hanya menysasar pada instansi atau lembaga pemerintahan melainkan juga pada organisasi swasta yang turut berperan dalam pembentukan atau implementasi kebijakan. Karakteristik utama dari birokrasi mencakup SOP (*Standard Operational Procedure*) dan fragmentasi. SOP merupakan suatu bentuk pengembangan dari tuntutan internal mengenai kepastian waktu dan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan penyeragaman organisasi kerja yang kompleks melalui peraturan-peraturan tertentu. Sementara pada fragmentasi, yang merupakan bentuk pembagian tanggungjawab terhadap divisi, departemen, atau badan-badan yang berbeda untuk melakukan koordinasi.

Dalam memperoleh keberhasilan implementasi kebijakan, maka implementor kebijakan harus memahami tugas maupun fungsi yang diberikan dan memanfaatkan proses komunikasi sebaik-baiknya agar tidak terjadi distorsi implementasi. Juga, keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh sumber daya baik itu finansial maupun sumber daya manusia yang tepat serta adanya struktur birokrasi yang baik yakni dengan mematuhi SOP sebagai pedoman implementor kebijakan dalam bertindak. Namun, pada tahapan perumusan kebijakan melalui penetapan peraturan perundang-undangan sering kali ditemukan bentuk kebijakan yang berfokus pada pusat dan secara tidak langsung mengabaikan fakta bahwa kebijakan juga

diimplementasikan di tingkat lokal atau daerah (Gakou-Kakeu, Greorio, Paavola, & Sonwa, 2021). Dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan ialah suatu tindakan yang diperoleh dari perumusan atau perencanaan kebijakan oleh pihak yang berwenang baik itu lembaga atau instansi pemerintah maupun lembaga nonpemerintah dalam mewujudkan kebijakan itu sendiri untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan yang sesuai dengan perencanaan yang dibuat.

1.5.1.1.1 Top-Down

Model *top-down* dalam implementasi kebijakan menekankan pada desain kebijakan yang memberikan arahan kepada pihak implementor secara eksplisit juga pada pernyataan tanggungjawab administratif serta tindakan langsung dari pihak sentral (Knoontz & Newig, 2014). Model ini dilihat sebagai bentuk sentralisasi yakni dengan hanya berfokus pada pembuat atau perumus kebijakan sehingga cenderung mengabaikan elemen lain yang turut berperan dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan, *command and control* yakni implementasi kebijakan yang berdasarkan perintah dan pengawasan oleh pihak atasan kepada bawahannya. Keberhasilan kebijakan juga menjadi salah satu fokus dalam implementasi kebijakan secara *top-down*, dilihat dari sudut pandang pembuat kebijakan. *Top-down* mengarahkan kebijakan dengan konteks yang lebih umum dan memiliki karakteristik seperti di era reformasi sehingga konteks yang lebih khusus atau mikro seperti nilai yang diperoleh publik tidak dapat dijangkau (Long & Franklin, 2004).

Model implementasi kebijakan *top-down* melihat proses interaksi atau hubungan antara pembentukan tujuan kebijakan dan tindakan yang dilakukan dalam mencapai tujuan tersebut. Model ini menekankan pada karakteristik permasalahan yang terjadi sebagai input kebijakan, struktur manajemen program melalui peraturan operasional dalam kebijakan, serta faktor-faktor diluar peraturan formal (Akbar & Mohi, 2018, p.34).

1.5.1.1.2 Bottom-Up

Dalam implementasi kebijakan, terdapat pendekatan atau model *bottom-up* yakni implementasi yang berfokus pada target atau sasaran kebijakan dengan mengidentifikasi pelaksana atau implementor dan struktur kebijakan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Pendekatan ini melihat keberhasilan implementasi kebijakan dengan memantau pembuat kebijakan dalam memahami optimalisasi kinerja implementor, sumber daya untuk kinerja, dan kinerja yang dapat mempengaruhi perilaku target kebijakan (Knoontz & Newig, 2014). Implementasi dalam kinerja secara *bottom-up* mengindikasikan keberhasilan kebijakan dalam menyelesaikan masalah (Thomann, Engen, & Tummers, 2018). Artinya, implementasi sangat memiliki peranan yang besar dalam menentukan keberhasilan kebijakan untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri. Dari konteks kinerja implementasi, akan memunculkan perubahan dari kebijakan dan pengaturannya sehingga harus sesuai dengan nilai-nilai yang diusung oleh implementor kebijakan.

Pendekatan *bottom-up* menekankan pada kelompok sasaran dan pemberi layanan. Pendekatan ini berusaha mengidentifikasi aktor yang terlibat dalam proses implementasi pemberian layanan baik itu aktor lokal, regional, maupun nasional yang terlibat dalam hal perencanaan, pembiayaan, dan pelaksanaan program pemerintah dan nonpemerin relevan (Cerna, 2013). Dalam model *bottom-up*, yang paling penting adalah hubungan yang sinergitas antara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan atau implementor. Model *bottom-up* disini merupakan perwujudan dari kritik atas model *top-down* yang hanya berfokus pada peran aktor sentral yakni pemerintah pusat tanpa memandang aktor dan unsur lain yang sebenarnya juga terlibat dalam proses perencanaan atau perumusan dan implementasi kebijakan (Akbar & Mohi, 2018). Pada realita yang terjadi di lapangan implementasi kebijakan, model *bottom-up* memberikan keleluasaan atau diskresi bagi implementor kebijakan dalam menyelenggarakan proses penerapan kebijakan publik. Dengan adanya

diskresi dalam proses penerapan kebijakan publik, implementor akan berperilaku berdasarkan persepsi atau sudut pandang terhadap realitas sehingga proses implementasi kebijakan dapat tetap dijalankan dengan baik (Thomann, Engen, & Tummers, 2018).

1.5.2 Governance

Governance atau prinsip tata kelola, identik dengan suatu proses yang menyeluruh mengenai bagaimana suatu organisasi melaksanakan tindakan untuk mencapai tujuan organisasi (Winkler & Brown, 2021). Dalam pelaksanaannya, tata kelola yang baik akan menghasilkan proses yang baik sementara tata kelola yang buruk juga akan menghasilkan proses yang buruk, sehingga tata kelola sangat diperlukan tidak hanya dalam hasil proses melainkan juga pada tujuan yang akan dicapai. Neo dan Chen (2007) mendefinisikan *governance* sebagai suatu hubungan yang terjalin antara pemerintah dan warga negara yang mana memungkinkan kebijakan publik maupun program dapat dirumuskan, diimplementasikan, dan dievaluasi (Neo & Chen, 2007, p.7). *Governance* juga berkaitan dengan sistem yang digunakan untuk mencapai tujuan kebijakan yang mewakili kepentingan masyarakat. Dalam hal ini, *government* atau pemerintah bertindak sebagai struktural yang memiliki kewenangan dalam melakukan koordinasi dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki, serta pengaturan atau tindakan terhadap masyarakat (Neo & Chen, 2007, p.454-455).

Fukuyama (2013) mendeskripsikan *Governance* sebagai kapabilitas pemerintah dalam hal membuat dan menegakkan aturan terkait pemberian layanan kepada publik diluar konteks pemerintahan yang demokratis. Menurut Fukuyama, hubungan sinergis antara tata kelola yang baik dengan demokrasi tidak dapat ditunjukkan secara empiris. Pemerintah adalah sebagai suatu badan organisasi yang dapat melakukan fungsinya baik secara superior maupun inferior sementara *governance* adalah bentuk pelaksanaannya dalam konteks administrasi publik (Fukuyama, 2013). Sementara Rhodes (1996) mendefinisikan *governance* sebagai suatu bentuk jaringan, *self-organizing*,

juga jaringan antar organisasi sebagai struktur yang mengatur dalam rangka distribusi tindakan alokasi sumber daya secara otoritatif, koordinatif, dan terkontrol. Jaringan yang dimaksud tersebut dibentuk oleh aktor pemerintah dan masyarakat dalam mendorong adanya suatu bentuk perubahan yang sistematis (Tan, 2019, p.22). *Governance* tidak hanya mengacu pada jaringan, melainkan juga pada institusi, mekanisme, dan ‘gaya’ pemerintahan. Sejalan dengan hal tersebut, Stoker (2008) mendeskripsikan proposisi-proposisi mengenai aspek tata kelola, sebagai berikut.

- a. *Governance* mengacu pada seperangkat aktor dan lembaga yang ada didalam maupun diluar lingkup pemerintah. Proposisi tersebut pada dasarnya adalah melihat “Westminster Model” yang dinilai telah gagal dalam mengidentifikasi realitas pola pemerintahan Kerajaan Inggris. Sebagai negara dengan bentuk kerajaan, sistem mengarahkan bahwa hanya terdapat satu kekuasaan pusat atau aktor utama dalam menjalankan pemerintahan. Namun, realita mengatakan bahwa terdapat banyak pusat dan terjalin hubungan antara banyak lembaga pemerintahan baik di tingkat lokal, regional, maupun nasional.
- b. *Governance* cenderung menghilangkan batas-batas dan perihal tanggung jawab dalam menangani isu-isu sosial dan ekonomi. Proposisi tersebut menyoroti kinerja politik dan ekonomi yang efektif. Sehubungan dengan hal tersebut, batas antara sektor publik dan swasta semakin transparan yang mana ditandai dengan munculnya lembaga swadaya masyarakat, kelompok *volunteer*, organisasi non-profit, dan koperasi yang beroperasi dalam konteks sektor sosial-ekonomi sebagai perwujudan sektor publik dan ekonomi pasar. Organisasi tersebut memiliki kontribusi dalam mengatasi masalah kolektif tanpa bergantung pada sumber daya formal milik pemerintah. Namun, hal ini menghadirkan ambiguitas dan ketidakpastian mengenai ‘siapa’ penanggungjawab puncak dari permasalahan kolektif tersebut.

- c. *Governance* melihat adanya ketergantungan kekuasaan yang terlibat dalam hubungan antara lembaga-lembaga secara kolektif. Ketergantungan tersebut bermakna organisasi yang terlibat bertukar sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi yang mana hasilnya juga ditentukan oleh adanya suatu aturan. Prinsip tata kelola ini menggarisbawahi adanya proses interaktif baik antara sektor publik atau swasta yang memiliki sumber daya untuk mengatasi masalah kolektif.
- d. *Governance* terkait jaringan aktor yang mengatur diri sendiri secara otonom. Hal tersebut merujuk pada jaringan pemerintahan yang mengarah pada pembentukan rezim atas aktor yang memiliki akses terhadap kelembagaan sehingga terlibat dalam pembuatan keputusan secara berkelanjutan. Jaringan aktor yang otonom menjadikan aktor secara individu bekerja sama dalam keterbatasan sumber daya dan keterbukaan akses.
- e. *Governance* memahami kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bergantung kekuasaan atau kewenangan pemerintah, melainkan sebagai penunjuk arah. Pemerintah memiliki tugas untuk mengidentifikasi dan mengembangkan hubungan antar aktor yang terlibat kemudian mengarahkan untuk mencapai tujuan bersama melalui manajemen sistem. *Governance* bermakna memahami dan mengakui potensi dan keterbatasan pengetahuan sehingga diperlukan lembaga sektor publik yang mampu berevolusi dan beradaptasi.

Mengacu pada proposisi tersebut, *governance* adalah seperangkat praktik dalam upaya pengambilan keputusan secara kolektif dan bersifat independen atau bebas dari pengaruh dan kendali aktor mana pun (Stoker, 2018). Giddens mendefinisikan *governance* sebagai proses koordinasi yang berusaha mengintegrasikan dimensi fungsional berbasis struktural dan agen yakni mencakup pengaturan tata kelola seperti birokrasi, pasar, jaringan, dan integrasi antara logika dan prinsip yang berbeda (Gritsenko & Wood, 2020).

Kooiman (2003) mengklasifikasikan model tata kelola berdasarkan lokus (Kooiman, 2003; Kooiman & Jentoft, 2009), sebagai berikut.

- a. *Hierarchical governance*, menekankan kepada aktor yang mengatur, melihat diri sendiri, dan aktor yang diperintah. Dalam hal ini pemerintah bukan hanya berlaku secara birokratis melainkan juga tata kelola pemerintahan melaksanakan proses struktural secara *top-down* sehingga memiliki suatu hak istimewa untuk mematuhi regulasi atau aturan yang telah dibuat (Kooiman, 2003, p.115).
- b. *Self-governance*, menekankan pada aktor yang mengatur, mewakili kepentingan masyarakat yang beragam, dan mampu mengatur jaringan dengan proses integrasi antar sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan bersama. Model ini berfokus pada pengelolaan internal organisasi atau instansi diluar lingkup pemerintah (Kooiman, 2003, p.83).
- c. *Co-governance*, menekankan pada pihak-pihak masyarakat yang saling terintegrasi dalam satu tujuan yang sama dalam menjalankan suatu proses termasuk didalamnya adlaak tindakan kolaborasi, kerjasama, co-manajemen, kemitraan publik dan swasta, dan pengaturan pemerintah lainnya yang melibatkan tujuan bersama. Model ini terkait dengan tindakan berbagi kekuasaan, tanggungjawab, dan informasi (Kooiman & Jentoft, 2009).

1.5.3 Governance Capacity

Governance capacity memiliki definisi yang beragam dari para ahli. Bhatta (2006) mendefinisikan *governance capacity* sebagai kapabilitas aktor sektor publik dan sektor privat untuk membuat, mengatur, dan mengelola proses dalam menghasilkan suatu barang atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kapasitas yang dimiliki oleh sektor publik dan sektor privat tersebut mengacu pada perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan

publik. *Governance capacity* atau kapasitas tata kelola dipahami sebagai suatu kapabilitas yang mengintegrasikan kepentingan-kepentingan yang berbeda melalui kebijakan secara kredibel untuk mewakili kepentingan publik (Triastuti, 2021).

Kapasitas dimiliki oleh aktor, baik individu maupun secara kolektif sehingga dalam konsepnya, kapasitas berkaitan erat dengan *power* (kekuasaan). Kapasitas adalah kekuasaan aktor untuk melakukan sesuatu yang mana perlu ditekankan bahwa kekuasaan tersebut bergantung pada kekuasaan aktor lainnya (Bebbington, Dharmawan, Fahmi, & Guggenheim, 2006). Dalam hal ini, aktor lain yang dimaksud ialah aktor yang memiliki tingkat kekuasaan yang lebih tinggi sehingga mampu mempengaruhi kemampuan aktor-aktor dibawahnya. Oleh sebab itu, dapat digarisbawahi bahwa kapasitas diperankan oleh aktor dan bergantung pada aktor lainnya dalam hal efektivitas terkait tindakan pelaksanaan kapasitas. Bebbington et al., (2006) menkonseptualisasikan kapasitas melalui sumber daya seperti sumber daya manusia, sumber daya alam, keuangan, sosial, dan budaya sebagai dasar kapasitas untuk menyelesaikan masalah. Dalam penyelesaian masalah tersebut, turut dipengaruhi keterampilan, aliansi dan jaringan, serta sumber daya keuangan. Konsep kapasitas tersebut sejalan dengan definisi kapasitas tata kelola menurut Popering-Verkerk et al., (2022) yakni suatu potensi yang dimiliki aktor untuk mengkoordinasikan segala bentuk tindakan dan distribusi sumber daya dalam penyelesaian masalah publik. Kapasitas tentang penanganan isu-isu sosial pada masa kini tidak lagi terbatas pada otoritas publik saja, melainkan dapat dijalankan oleh banyak aktor yang berbeda dengan berbagai bentuk interaksi (Popering-Verkerk, Molenveld, Duijn, Leeuwen, & Buuren, 2022).

Kapasitas tata kelola dibentuk oleh lembaga aktor individu maupun kelembagaan yang lebih luas dan mempengaruhi bentuk kolaborasi. *Governance capacity* mencakup potensi kerjasama aktor dan kinerja dalam memecahkan permasalahan kolektif sebagai hasil interaksi antar aktor dan

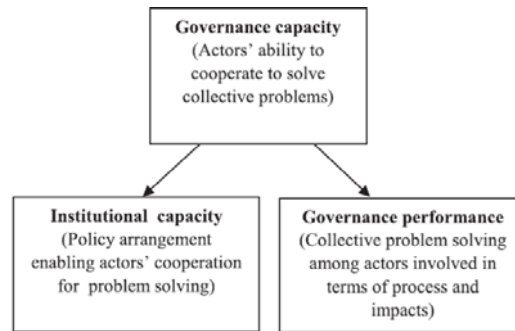
dipengaruhi oleh konteks sosial yang berkembang (Arts & Goverde, 2006, pp. 69-92). Lebih lanjut, interaksi tersebut dibedakan menjadi 3 (tiga) yakni interaksi aktor, struktural, dan interaksi strategis. Interaksi aktor mengacu pada hubungan antar aktor yang saling mempengaruhi dan terjadi pada tingkat struktural dan strategis. Interaksi struktural dibentuk oleh pengaturan kelembagaan sehingga menentukan perilaku aktor, hubungan antar aktor, dan alokasi sumber daya dalam tindakan kolektif. Sementara interaksi strategis merujuk pada kepentingan, nilai, norma, dan kerangka atau pedoman bagi aktor untuk menentukan tindakan atau pilihan dalam tindakan kolektif (Dang, Visseren-Hamakers, & Art, 2016).

Kapasitas tata kelola sering kali dianggap memiliki arti yang sama dengan kapasitas kelembagaan (*Institutional Capacity*), namun terdapat konsep inti yang dapat digunakan untuk membedakan kedua teori ini. *Institutional capacity* menekankan pada konsep pengaturan kelembagaan yang berfokus pada interaksi antar aktor dengan model kelembagaan yang terpusat pada peluang dan hambatan suatu lembaga dalam mengatur interaksi kolektif dan realitas yang terjadi (Li & Zusman, 2006). Sementara *governance capacity* memiliki arti yang lebih luas, yakni dengan tetap melihat peran penting dalam pengaturan kolektif antar aktor, melampaui lembaga struktural dalam pengambilan keputusan, dan menekankan pada sumber daya aktor untuk menilai atau menunjukkan kualitas dari tata kelola itu sendiri. Dalam hal ini, *institutional capacity* dapat dianggap sebagai bagian penting dari konsep kapasitas tata kelola yang lebih luas (Dang, Visseren-Hamakers, & Art, 2016).

Arts dan Goverde (2006) mendefinisikan *governance capacity* sebagai pengaturan kebijakan tertentu yang dibentuk oleh adanya keterkaitan antara 4 (empat) dimensinya. Kapasitas tata kelola selanjutnya dibedakan menjadi kapasitas tata kelola potensi dan realisasi melalui konsep *Indicative governance capacity* dan *Performative governance capacity*. *Indicative governance capacity* atau kapasitas tata kelola indikatif mengacu pada kontribusi potensial dari pengaturan kebijakan untuk melakukan pengelolaan

dan memecahkan permasalahan sosial. Artinya, pengaturan terstruktur memungkinkan para aktor untuk bekerja sama dalam memecahkan permasalahan kolektif. Disini *Indicative governance capacity* memiliki arti yang sama dengan *Potential institutional capacity*. Sementara pada *Permormative governance capacity* terkait dengan aktualisasi kinerja dari suatu penyusunan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan bersama. Jenis tata kelola ini memiliki arti yang lebih luas dari *Realized institutional capacity*, karena tata kelola ini mencakup kinerja, proses, dan dampak dari tata kelola tersebut.

Gambar I. 3 Konsep *Governance Capacity*



Sumber: Arts dan Goverde (2006)

Governance capacity mencakup fitur struktural dan prosedural formal dari aparat administrasi pemerintah dan informal tentang bagaimana fitur tersebut dapat digunakan dalam praktiknya (Christensen, Laegreid, & Rykkja, 2016). Lodge dan Wegrich (2014) mengklasifikasikan *governance capacity* dalam 4 (empat) jenis, sebagai berikut.

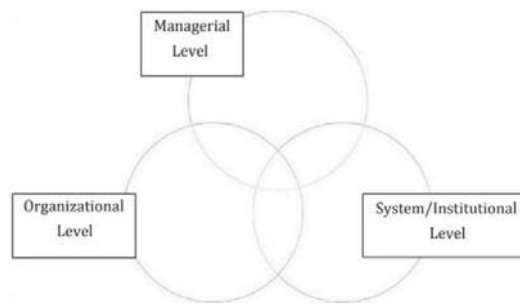
- a. *Coordination capacity* atau kapasitas koordinasi yakni tentang menyatukan organisasi yang berbeda untuk saling terlibat dalam aksi bersama. Kapasitas koordinasi juga menekankan pada kompetensi individu, bukan hanya tentang kemampuan untuk menerapkan tata cara kerjasama secara hierarkis tetapi juga peran untuk memberikan fasilitas secara non-hierarkis. Oleh karena itu, kapasitas koordinasi dapat dimaknai sebagai kemampuan individu untuk beroperasi dalam sistem

yang majemuk baik dalam struktural maupun kemitraan serta kemampuan dalam mengatasi permasalahan yang muncul (Lodge & Wegrich, 2014, p.13-14).

- b. *Analytical capacity* atau kapasitas analitis yakni tentang analisis informasi dan saran serta penilaian risiko. Analisis informasi dan penilaian tersebut dibutuhkan terlebih pada kebutuhan yang mencakup sumber informasi dan penilaian yang berbeda. Selain itu, kapasitas analitis berfungsi untuk memastikan adanya transparansi dan legitimasi seperti pada masalah meningkatnya ketidakpercayaan terhadap sumber dari para ahli yang duduk di kursi birokrasi, sehingga diperlukan para ahli diluar konteks kelembagaan sebagai alternatif untuk mendapatkan saran tentang isu atau kebijakan yang lebih luas (Lodge & Wegrich, 2014, p.15).
- c. *Regulatory capacity* atau kapasitas regulasi yaitu tentang pengendalian, pengawasan, dan audit. Hal ini berkaitan dengan kontrol atau pengendalian yang mana pada sebagian orang, perluasan kontrol terus tumbuh hingga melewati jangkauan negara seperti pada area *self-regulation*. Sementara pada sebagian orang lainnya, kapasitas kontrol atau regulasi ini penting untuk ditingkatkan seiring dengan gagasan bahwa negara harus dapat memisahkan fungsi kontrol dengan kegiatan produksi (Lodge & Wegrich, 2014, p.11-13).
- d. *Delivery capacity* atau kapasitas pengiriman yaitu tentang menangani krisis, menyediakan layanan publik, dan menjalankan kekuasaan. Kapasitas ini merupakan suatu kemampuan untuk mewujudkan realisasi dari perencanaan yang telah dibuat. Hal tersebut secara langsung berkaitan dengan sumber daya yang tersedia untuk memastikan bahwa penduduk atau warga negara dapat menerima layanan. Kapasitas ini mengharuskan sektor publik dapat memastikan pengaturan penyediaan layanan tetap berjalan ketika sektor privat gagal menjalankan fungsinya untuk menyediakan suatu layanan (Lodge & Wegrich, 2014, p.11).

Governance capacity merupakan gabungan dari dimensi individu, organisasi, dan kelembagaan. Tan (2019) mendeskripsikan *governance capacity* menggunakan 3 (tiga) perspektif. Pertama, kapasitas manajerial, yang berisikan kualitas manajerial dalam merumuskan keputusan di suatu organisasi. Kedua, kapasitas organisasi, yang mana mencerminkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan hasil dari tata kelola yang mencakup semua proses, sumber daya manusia, finansial, dan teknologi, serta kompetensi yang mengendalikan fungsi internal dan eksternal organisasi. Ketiga, kapasitas sistemik atau institusional, yang mengasumsikan kinerja organisasi bergantung pada kondisi lingkungan sekitar. Kapasitas institusional ini mencakup peraturan, kebijakan, dan kerangka hukum dalam mempengaruhi organisasi dan hasil koordinasi terkait tata kelola hubungan antar organisasi. Meskipun ketiga perspektif tersebut memiliki fungsi yang berbeda, namun terintegrasi satu dengan lainnya sehingga apabila terjadi perubahan pada salah satu fungsi akan mempengaruhi fungsi kapasitas lainnya (Tan, 2019, p.56-57).

Gambar I. 4 Kerangka *Governance Capacity*



Sumber: Tan (2019)

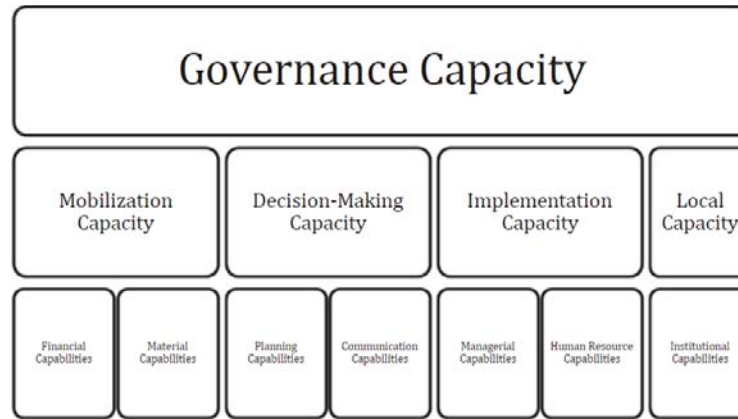
Governance capacity dalam pemerintah daerah membutuhkan tanggung jawab pemerintah daerah dalam memobilisasi sumber daya yang diperlukan seperti sumber daya manusia, finansial, dan informasi serta peran para aktor di tingkat pemerintahan daerah untuk mendistribusikan kepada masyarakat secara bijak. Dalam hal ini merujuk pada fungsi pemerintah daerah yakni kemampuan memobilisasi sumber daya, pengambilan keputusan, dan implementasi. Ketiga fungsi tersebut dapat digunakan untuk mengukur kapasitas tata kelola (Tan, 2019, p.67). Dari sisi *output-oriented*, *governance*

capacity dapat menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam mobilisasi sumber daya, pengambilan keputusan mengenai kebijakan yang tepat, dan pelaksanaan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Sementara dari sisi *input-oriented*, menilik pada kapasitas manajerial, organisasi, dan institusional yang dapat menunjukkan berbagai kapabilitas dalam *governance capacity* (Tan, 2019, p.67). Tan (2019) mengkategorikan *governance capacity* pada 7 (tujuh) jenis kapabilitas, diantaranya:

- a. *Financial capabilities*: sumber daya keuangan yang dimiliki dan sarana untuk meningkatkan sumber daya keuangan.
- b. *Material capabilities*: kecukupan peralatan dan sarana akuisisi.
- c. *Communication capabilities*: integrasi sarana, proses, dan sistem dalam hal pertukaran informasi antara *manager*, organisasi, dan aktor lain dalam pemerintahan.
- d. *Planning capabilities*: metode dan proses dalam menyusun strategi atas tujuan, tindakan, dan sarana keuangan pemerintah daerah.
- e. *Managerial capabilities*: kualitas kepemimpinan, sistem manajemen, dan proses penyampaian yang efektif sebagai wujud tindakan kebijakan.
- f. *Human resource capabilities*: individu dan sarana untuk meningkatkan keterampilan yang diperlukan dalam kelompok individu.
- g. *Institutional/Local capabilities*: kapasitas relasional yang ada di tingkat lokal yang menunjukkan kondisi sosial ekonomi.

Untuk melihat dan melakukan identifikasi kapasitas tata kelola pemerintah daerah, Tan (2019) menetapkan 4 (empat) subkategori yakni:

Gambar I. 5 Model analitis kapasitas tata kelola pemerintah daerah



Sumber: Tan (2019)

- a. *Mobilization capacity*: kapasitas pemerintah daerah dalam memobilisasi sumber daya keuangan dan material. Hal ini tercermin pada 3 (tiga) sub kategori yang dimiliki, a) kemampuan mendatangkan sumber daya keuangan untuk melakukan pembelian, yang mana didapatkan dari pajak properti dan pemanfaatan *immovable property* (harta tak gerak) sehingga dapat mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan pendapatan asli daerah, b) melakukan alokasi dan distribusi sumber daya keuangan untuk melakukan pembelian, hal ini menunjukkan adanya fleksibilitas keuangan dalam pembelian barang dan jasa dan efektivitas dari sistem pengadaan publik (kecukupan, kecepatan, staf ahli, dan infrastruktur *e-procurement*) untuk memasok kebutuhan publik di suatu kota, dan c) kecukupan keuangan dan material untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah dalam rangka penyediaan layanan publik seperti pada kecukupan teknis meliputi perangkat komputer, koneksi internet, dan kondisi fisik kantor layanan sipil (Tan, 2019, p.68).
- b. *Decision-making capacity*: kapasitas pemerintah daerah dalam menentukan arah dan strategi alokasi sumber daya. Hal tersebut

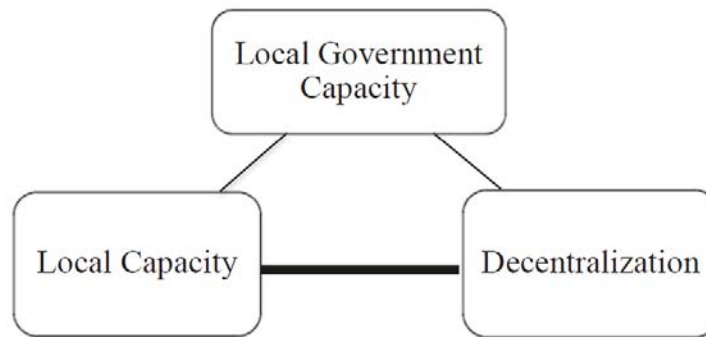
mencerminkan kemampuan perencanaan dalam menyusun strategi pemerintah daerah ke area layanan. Keputusan terkait dengan tindakan alokasi sumber daya juga menuntut sarana yang memadai dalam melakukan proses pengumpulan dan proses informasi. Oleh karena itu, kapasitas pengambilan keputusan ini mencakup kemampuan perencanaan dan komunikasi. Dalam kemampuan perencanaan, pemerintah daerah harus menyusun strategi antara kemampuan dan kebutuhan sesuai dengan anggaran yang layak. Rencana strategis adalah penting pada pengambilan keputusan aktual yakni mencakup realisasi tata kelola pemerintah daerah dan keputusan secara politik. Sementara pada kemampuan komunikasi, terdapat beberapa indikator seperti a) komunikasi intra-organisasi, yang mencakup komunikasi antar departemen, antara wakil manajer dan direktur, sistem berbagi informasi, pembagian sistem kerja, dan komunikasi antara anggota dewan, b) lembar data dan jajak pendapat warga, yang mana menunjukkan proses pengumpulan informasi, c) sistem *e-participation*, yang menunjukkan skor rata-rata variabel partisipasi masyarakat, d) sistem *e-government*, yang menunjukkan kecanggihan layanan *e-government* pada berbagai layanan pemerintah daerah, dan e) perwakilan lokal, yang mencerminkan penilaian kepala daerah dan pembentukan program kota (Tan, 2019, p.169-170).

- c. *Implementation capacity*: kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan manajemen sumber daya manusia. Manajemen tersebut mencakup keterampilan individu, manajer, dan praktik untuk meningkatkan kinerja organisasi. Keberhasilan implementasi didasarkan pada kualitas dan kapabilitas aparatur pemerintah daerah. Terdapat dimensi manajerial yang mana mencakup indikator tingkat pendidikan, periode jabatan, pengambilan inisiatif, tindakan kolaborasi, dan praktik manajemen aparatur pemerintah daerah. Selain itu, juga terdapat dimensi sumber daya manusia dengan beberapa indikator seperti (Tan, 2019, p.170-172):

- a) *Seniority in personnel*, yang menangkap pekerjaan yang dilakukan dalam tahunan;
 - b) *Norm cadre*, yang menunjukkan kecukupan, kemampuan, dan efisiensi dalam tindakan pengambilan risiko di pekerjaan;
 - c) *Specialized personnel*, yang menunjukkan tingkat pendidikan atau gelar yang dimiliki oleh aparatur pemerintah daerah;
 - d) *Personnel in municipal companies*, berisikan rasio personel yang dipekerjakan didalam dan diluar administrasi daerah;
 - e) *Human resources management system*, menunjukkan efektifitas sistem manajemen sumber daya manusia yang dilihat dari indikator berupa fungsionalitas sistem manajemen dan kecukupan sistem sumber daya manusia, koherensi rencana pengelolaan sumber daya manusia dengan kebutuhan daerah, kompetensi departemen, implementasi strategi sumber daya manusia, pemantauan dan penilaian terhadap kebutuhan pelatihan, dan pelatihan yang memenuhi kebutuhan kota;
 - f) *Employment policies*, meliputi efisiensi kebijakan ketenagakerjaan, kecukupan jumlah pegawai yang memenuhi syarat, dan kecocokan pegawai baru dengan sistem pekerjaan.
- d. *Local capacity*: kapasitas yang mencerminkan kapabilitas institusional di wilayah tersebut yang mana pemerintah daerah harus memiliki akses terhadap sumber daya di tingkat daerah (Tan, 2019, p.167). Kapasitas ini mencakup sumber daya yang memadai di tingkat lokal seperti pada bidang ekonomi, modal sosial, keterwakilan masyarakat, dan keterlibatan sektor privat (Tan, 2019, p.69). Kapasitas lokal adalah penting dalam hal otonomi keuangan di tingkat kota atau provinsi yang mana terjadinya peningkatan atau penurunan pada kondisi sosial ekonomi akan mempengaruhi tingkat keberhasilan desentralisasi. Oleh

karenanya, daerah yang secara sosial ekonomi lebih maju akan memiliki tata kelola pemerintahan (*Local Government Capacity*) yang baik dan terdesentralisasi, meskipun pada kapasitas pemerintahan lokal yang kurang (Tan, 2019, p.186).

Gambar I. 6 Model Hubungan *Governance capacity* dan Desentralisasi



Sumber: Tan (2019)

Kapasitas lokal memiliki pengaruh terhadap desentralisasi yakni melalui kapasitas pemerintah daerah atau *local government capacity*, yang juga tercermin pada kapasitas mobilisasi. Keberhasilan desentralisasi dalam hal ini juga mengacu pada kondisi sosial ekonomi dan kapasitas dan kemampuan pemerintah daerah dalam bertindak untuk memenuhi kebutuhan daerah.

Relevansi antara landasan teori yang telah dijelaskan dengan judul penelitian ini ialah terkait dengan kapasitas tata kelola dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur yang merujuk pada *Mobilization capacity*, *Decision-making capacity*, *Implementation capacity*, dan *Local capacity*. Dengan landasan teori yang digunakan, peneliti berharap dapat melakukan identifikasi mengenai fenomena tata kelola pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur oleh Disnakertrans Jatim.

1.6 Definisi Konsep

Konsep merupakan salah satu hal yang penting dalam suatu penelitian. Dengan adanya konsep, penelitian akan menjadi lebih mudah untuk dipahami sebagai hasil abstraksi dari realitas empiris. Berikut ini adalah pemaparan beberapa konsep yang relevan dengan penelitian ini:

1. Kebijakan publik

Serangkaian tindakan yang dirumuskan berdasarkan keputusan pemerintah sebagai aktor utama dalam mewujudkan solusi atas permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat.

2. Implementasi kebijakan

Proses pelaksanaan kebijakan oleh aktor yang berwenang dalam penyelenggaraan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur dalam mencapai tujuan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

3. *Governance capacity*

Kapasitas tata kelola yang dibentuk oleh aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur terkait segala bentuk tindakan maupun distribusi sumber daya.

4. *Mobilization capacity*

Kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan pemanfaatan dan distribusi sumber daya secara materiil dan finansial untuk memenuhi kebutuhan dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur.

5. *Decision-making capacity*

Kapasitas pemerintah daerah dalam merencanakan dan menyusun strategi alokasi sumber daya melalui tindakan pengambilan keputusan terkait pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur.

6. *Implementation capacity*

Kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur dengan melakukan manajemen sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi.

7. *Local capacity*

Kapasitas pemerintah daerah yang mencakup bidang sosial-ekonomi, keterwakilan masyarakat, dan keterlibatan sektor privat dalam bertindak untuk memenuhi kebutuhan daerah terhadap Program Kartu Prakerja di Jawa Timur.

8. Program Kartu Prakerja

Program yang dirumuskan oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kompetensi kerja tenaga kerja melalui pelatihan kerja dan insentif yang digunakan untuk menunjang pelatihan dan pelaksanaan kerja. Pada kondisi pandemi Covid-19 program ini ditujukan untuk menanggulangi masalah ketenagakerjaan akibat adanya Pemutusan Hubungan Kerja maupun kurangnya kemampuan diri tenaga kerja dalam berkompetensi di lingkungan kerja.

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada metode kualitatif. Penelitian dengan metode kualitatif merupakan penggunaan metode dalam melakukan eksplorasi dan memahami makna yang berasal dari permasalahan sosial atau kemanusiaan (Creswell, 2016, p.4). Metode kualitatif juga merujuk pada metode induktif yang mana penelitian dilakukan melalui tema khusus menuju tema umum. Melalui metode kualitatif, penelitian ini digunakan untuk memperoleh data yang beragam, juga informasi yang mendalam tentang isu, topik, atau masalah yang diangkat.

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan dalam penelitian ini, maka peneliti berusaha mengetahui, memahami, dan mendeskripsikan *governance capacity* dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja pada era pandemi Covid-19 di Jawa Timur. Disini peneliti menggunakan paradigma *interpretive* yang mana peneliti adalah sebagai instrument kunci dan menggunakan subjek penelitian sebagai informan dari penelitian yang dilakukan. Oleh karenanya, peneliti menggunakan metode kualitatif dalam penelitian ini.

1.7.1 Tipe Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan melihat rumusan masalah dan tujuan penelitian yakni memahami dan mendeskripsikan kapasitas tata kelola (*governance capacity*) pada Disnakertrans Jatim dalam mendukung pelaksanaan Kartu Prakerja di Jawa Timur. Tipe penelitian deskriptif merupakan proses pemecahan masalah dengan menggambarkan objek ataupun subjek penelitian secara spesifik dari kondisi, latar sosial, dan hubungan berdasarkan realita sebenarnya (Neuman, 2017, p.38). Tujuan dari penelitian ini ialah memberikan gambaran yang berwujud kata dan angka dalam menyajikan masalah, klasifikasi, dan jawaban yang merujuk pada konsep kata tanya apa, mengapa, siapa, kapan, dimana, dan bagaimana secara terperinci (Neuman, 2017, p.44). Tipe penelitian dengan tipe deskriptif dihasilkan melalui kegiatan observasi dan wawancara mendalam (Taylor, Bogdan, & DeVault, 2016, p.4). Oleh sebab itu, tipe penelitian deskriptif disebut sebagai rangkaian perkataan lisan, tertulis, serta aktivitas yang dapat diamati dalam dalam mengkomunikasikan kekayaan data (Taylor, Bogdan, & DeVault, 2016, p.162).

1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi yang menjadi tempat peneliti melakukan penelitian berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah dijelaskan sebelumnya ialah Provinsi Jawa Timur. Hal ini dikarenakan peneliti berfokus Provinsi Jawa Timur yang merupakan salah satu daerah dengan penerima Kartu Prakerja terbanyak di Indonesia sekaligus dengan melihat kondisi ketenagakerjaan Provinsi Jawa Timur yang memburuk akibat kondisi pandemi. Dengan adanya Kartu Prakerja, para penerima Kartu Prakerja di Jawa Timur yang kehilangan pekerjaannya dapat memanfaatkan pelatihan dan insentif yang diberikan. Selain itu, dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2020 juga disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran dalam mengoptimalkan dan mendukung pelaksanaan Program Kartu Prakerja di daerahnya. Terkait dengan hal tersebut, terdapat suatu lembaga yang relevan dengan peran tersebut, yakni:

- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur

Alamat: Jl. Dukuh Menanggal No.124-126 Surabaya, Jawa Timur

- UPT-BLK Kota Surabaya

Alamat: Jl. Dukuh Menanggal III no.29, Surabaya, Jawa Timur

- Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya

Alamat: Jl. Arif Rahman Hakim No.131-133, Surabaya, Jawa Timur

Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa Disnakertrans Jatim merupakan lembaga sektor publik yang mewadahi pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Dengan begitu, lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam mengatur penyelenggaraan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur yang mana didalamnya terdapat koordinasi dengan Kemeko Bidang Perekonomian, seluruh Dinas Tenaga Kerja di tingkat kabupaten/kota di Jawa Timur, maupun UPT-BLK yang turut mendukung penyelenggaraan Kartu Prakerja di Jawa Timur. UPT-BLK Surabaya dipilih dengan pertimbangan bahwa instansi tersebut memiliki dan menjalankan program pelatihan secara luring dan termasuk didalamnya ialah Kartu Prakerja. Selanjutnya, pada Disperinaker Kota Surabaya ditetapkan sebagai lokasi penelitian dengan pertimbangan bahwa Kota Surabaya adalah daerah dengan penerima Kartu Prakerja terbanyak di Jawa Timur.

1.7.3 Teknik Penentuan Informan

Pada penelitian dengan metode kualitatif, salah satu data penting yang digunakan sebagai input penelitian ialah informasi yang berasal dari informan penelitian. Merujuk pada hal tersebut, informan peneliti adalah subjek atau sumber dalam penelitian yang memahami benar terkait hal-hal yang ingin digali oleh peneliti. Penelitian ini menggunakan teknik *purposive* yang mana peneliti menentukan informan dengan menetapkan kriteria tertentu terlebih dahulu sesuai dengan tujuan penelitian. Terkait hal tersebut, informan yang dipilih diharapkan dapat menjawab permasalahan penelitian. Informan tersebut meliputi pihak pegawai Disnakertrans Jatim, pihak pegawai Disperinaker Kota Surabaya dan UPT-BLK Kota Surabaya yang melakukan koordinasi dengan pihak Disnakertrans Jatim dalam menyelenggarakan Kartu Prakerja di salah

satu daerah yang memiliki jumlah penerima Kartu Prakerja terbanyak di Jawa Timur, serta masyarakat calon maupun penerima Kartu Prakerja yang menggunakan fasilitas Disnakertrans Jatim. Berikut ini adalah daftar informan yang terlibat dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Kepala Bidang Pelatihan dan Produktivitas Disnakertrans Jatim, Bapak Sunarya, S.E., M.M.
2. Staff Bidang Pelatihan dan Produktivitas Disnakertrans Jatim, Ibu Anggria Triayunindyta
3. Staff Bidang Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja Disnakertrans Jatim, Ibu Cahyani Indah Triani S.Psi., M.A.
4. Staff Bidang Pelatihan dan Penempatan Kerja Disperinaker Kota Surabaya, Bapak Edy Firmansyah
5. Staff Penyuluh Tenaga Kerja Disperinaker Kota Surabaya, Bapak Irfanuddin
6. Staff Penyuluh Tenaga Kerja Disperinaker Kota Surabaya, Bapak Pandu
7. Staff Bidang Pelatihan dan Sertifikasi UPT-BLK Kota Surabaya, Ibu Iva Septiasari
8. Staff Bidang Customer Service Officer UPT-BLK Kota Surabaya, Ibu Esa Insani

Selain menetapkan informan pada lembaga sektor publik sebagai pelaksana program kebijakan, penentuan informan juga dilakukan kepada masyarakat pendaftar atau peserta Kartu Prakerja yang terlibat sebagai pengguna fasilitas yang diberikan oleh Disnakertrans Jatim dan peserta Kartu Prakerja yang melakukan pendaftaran secara mandiri, antara lain:

9. Bapak Syahru, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 4 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
10. Ibu Cahyo Novi, selaku pendaftar Kartu Prakerja pada gelombang 4 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim

11. Ibu Minawarti, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 8 yang mendaftar secara mandiri
12. Ibu Afita, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 11 yang mendaftar secara mandiri
13. Bapak Mahfud Efendi, selaku pendaftar Kartu Prakerja pada gelombang 4 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
14. Bapak Erwin, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 2 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
15. Bapak Moch. Zain, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 5 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
16. Bapak Yamin, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 2 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
17. Ibu Ayu Rista, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 8 yang mendaftar secara mandiri
18. Ibu Dita Kumalasari, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 3 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
19. Ibu Ani Susanti, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 5 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
20. Bapak Yogi Guntur, selaku pendaftar Kartu Prakerja pada gelombang 3 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
21. Ibu Revina, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 4 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim
22. Bapak Gentur, selaku peserta Kartu Prakerja pada gelombang 4 yang mendaftar di Disnakertrans Jatim

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data menjadi salah satu unsur penelitian yang penting dan utama karena penelitian dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi yang sesuai dengan tujuan penelitian. Dengan adanya data dan informasi yang akurat dan mampu menjawab pertanyaan penelitian maka

diperlukan suatu teknik pengumpulan data yang tepat. Kesesuaian data dan informasi dengan tujuan penelitian akan memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian. Data dan informasi yang didapatkan nantinya akan disesuaikan dan dianalisis menggunakan teori yang sesuai dengan topik dan permasalahan empirik. Adapun dalam penelitian dengan metode kualitatif ini akan menggunakan beberapa teknik sebagai berikut:

1. Observasi Kualitatif

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan kegiatan peneliti dalam mengamati, mencatat, mendokumentasikan, dan merekam aktivitas informan penelitian di lokasi penelitian secara terstruktur maupun semi-struktur (Creswell, 2016, p.254). Secara umum, kegiatan observasi bermakna bebas dan terbuka yakni peneliti dapat meneliti keadaan sosial, norma yang berlaku di masyarakat, perilaku yang kemudian dianalisis, dan keadaan di lapangan ketika peneliti sedang melakukan observasi. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan observasi secara langsung di lapangan yang menjadi lokasi penelitian untuk melihat bentuk kapasitas tata kelola yang dilakukan antar lembaga sektor publik yang terlibat terhadap pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Hasil observasi ini akan menjadi informasi pendukung bagi peneliti untuk melakukan analisis dan interpretasi data sehingga mampu menjawab rumusan masalah pada penelitian. Observasi dimulai dengan peneliti datang langsung ke lokasi penelitian yakni Disnakertrans Jatim pada bulan Januari tahun 2022. Hasil observasi ini berupa foto-foto dokumentasi dan hasil pengamatan kondisi di lapangan terkait penyelenggaraan Kartu Prakerja di Jawa Timur.

2. Wawancara Mendalam

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan membuat dialog atau percakapan dengan informan penelitian untuk mendapatkan data dan informasi yang dibutuhkan. Wawancara terdiri dari 3 (tiga) jenis yakni wawancara terstruktur, semi-terstruktur, dan tidak terstruktur (Estenberg,

2002). Wawancara terstruktur berpedoman pada instrumen penelitian berupa pertanyaan tertulis yang akan diajukan kepada informan penelitian. Wawancara semi-terstruktur atau *in-depth* interview yakni wawancara yang dilakukan untuk menemukan permasalahan dan opini informan secara lebih terbuka. Sementara pada wawancara tidak terstruktur meliputi kegiatan wawancara yang bebas dan tidak memiliki pedoman khusus. Wawancara dapat dilakukan dengan cara tatap muka secara langsung maupun virtual dengan informan, melalui telepon, ataupun dengan melakukan *focus group discussion* (FGD) dengan beberapa informan (Creswell, 2016, p.254-256).

Kegiatan wawancara ini dilakukan dengan menggunakan bantuan pedoman wawancara sebagai suatu upaya agar wawancara terlaksana secara terstruktur dan terarah. Pedoman wawancara tersebut berisikan pertanyaan-pertanyaan yang akan diberikan kepada informan penelitian mengenai kapasitas tata kelola lembaga sektor publik yang memiliki kewenangan di bidang ketenagakerjaan dalam melaksanakan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Kegiatan wawancara ini dilakukan secara langsung dan tidak langsung dengan mempertimbangkan kondisi pandemi Covid-19 dan informan penelitian. Aktivitas wawancara pada pegawai Disnakertrans Jatim dilakukan secara langsung dengan terlebih dahulu membuat surat izin penelitian dan menghubungi pihak Disnakertrans Jatim. Wawancara tersebut sempat tertunda dikarenakan padatnya jadwal pegawai Disnakertrans Jatim dan kondisi pandemi Covid-19. Wawancara pada akhirnya dapat dilakukan di ruangan Kepala Bidang Pelatihan dan Produktivitas Kerja dan Ruang Bagian Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja Disnakertrans Jawa Timur.

Sementara pada UPT-BLK Kota Surabaya, wawancara dilakukan dengan metode daring yakni melalui *Zoom Meetings* dengan pertimbangan efektivitas waktu dan menyesuaikan jadwal kerja informan. Pada Disperinaker Kota Surabaya, wawancara dilakukan secara daring yakni melalui telepon dan pesan pada pihak-pihak yang telah terpilih menjadi

informan penelitian. Metode ini dianggap efektif dengan pertimbangan jadwal kerja informan penelitian yang padat sehingga wawancara dapat segera dilakukan. Sedangkan pada kegiatan wawancara yang dilakukan kepada masyarakat pendaftar ataupun penerima Kartu Prakerja dilakukan secara daring yakni melalui telepon dan pesan. Peneliti memperoleh data pengunjung fasilitas Program Kartu Prakerja milik Disnakertrans Jatim. Selain itu, peneliti juga menelusuri peserta Kartu Prakerja yang melakukan pendaftaran secara mandiri. Kegiatan wawancara secara daring tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan efektivitas waktu dan kondisi pandemi Covid-19.

3. Studi Literatur

Dalam konteks penelitian ini, peneliti juga menggunakan teknik pengumpulan data dengan studi literatur dengan mencari, membaca, dan menggunakan berbagai macam literatur yang sesuai dengan topik dan tujuan penelitian. Literatur yang dimaksudkan dapat berupa dokumen negara, buku, artikel ilmiah, jurnal, dan juga sumber berita di media massa. Studi literatur yang kredibel ialah hal penting yang perlu untuk ditelusuri terlebih dahulu sebelum menggunakannya. Teknik pengumpulan data ini menyajikan data yang berbobot dan sebagai bentuk bukti tertulis yang secara tidak langsung dapat menghemat waktu dan biaya (Creswell, 2016, p.255-256). Studi literatur tergolong dalam penggunaan data sekunder yang tidak dapat diperoleh peneliti melalui kegiatan observasi dan wawancara mendalam saja, melainkan juga membutuhkan data dengan sumber kredibel yang berfungsi sebagai data dan informasi pelengkap.

Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan berbagai dokumen yang berkaitan dengan kapasitas tata Disnakertrans Jatim dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur. Data yang diperoleh peneliti adalah sebagai berikut.

1. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 Tentang Pengembangan Kompetensi Kerja melalui Program Kartu Prakerja
2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 25/PMK.05/2020 Tentang Tata Cara Pengalokasian, Penganggaran, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Kartu Prakerja
3. Dokumen yang berisi struktural Disnakertrans Jatim tahun 2014-2019 yang telah disesuaikan dengan bagan struktural tahun 2022
4. Dokumen yang berisi jumlah pendaftar dan penerima Program Kartu Prakerja beserta hasil survey mengenai persepsi penerima manfaat program dan angka penyaluran insentif di Provinsi Jawa Timur tahun 2020-2021
5. Dokumen yang berisi jumlah pendaftar dan penerima Program Kartu Prakerja beserta hasil survey mengenai persepsi penerima manfaat program di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2020-2021
6. Dokumen yang berisi besaran penyaluran insentif dan jenis pelatihan terbanyak yang diambil oleh penerima Kartu Prakerja di seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2020-2021
7. Publikasi media Disnakertrans Jatim dalam memberikan fasilitas terhadap pendaftar dan penerima Kartu Prakerja
8. Catatan atau dokumen yang menyediakan data lembaga pelatihan yang berkualitas di daerah Jawa Timur
9. Dokumen yang berisi sosialisasi rancangan awal Program Kartu Prakerja oleh Kementerian Ketenagakerjaan
10. Dokumen Rapat Koordinasi Percepatan Implementasi Kartu Prakerja 2020
11. Dokumen yang berisi evaluasi pelaksanaan Program Kartu Prakerja di Jawa Timur tahun 2020

1.7.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam konteks penelitian ini, peneliti menggunakan teknik keabsahan data untuk mengupayakan keakuratan hasil penelitian. Strategi penyusunan hasil penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi data, yakni bentuk penggabungan, pemeriksaan, dan pengelolaan sumber informasi atau data yang berbeda dengan tujuan (Creswell, 2016, p.269). Triangulasi data terdiri atas tindakan membandingkan dan menguji ulang data dari berbagai perspektif yang diperoleh pada waktu dan instrumen yang berbeda dalam rangka meningkatkan akurasi penelitian (Neuman, 2014, p.166). Strategi triangulasi data pada penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut.

1. Membandingkan informasi atau data hasil wawancara dengan hasil observasi penelitian secara langsung

Peneliti melakukan perbandingan informasi atau data hasil wawancara dengan para informan yang terpilih dengan hasil pengamatan atau observasi penelitian secara langsung oleh peneliti mengenai kapasitas tata kelola instansi terkait mengenai pelaksanaan Kartu Prakerja di Jawa Timur. Sebagai contoh, perbandingan informasi mengenai hasil wawancara terkait jumlah pegawai yang bertugas di Posko Pendampingan Kartu Prakerja di kantor Disnakertrans Jatim memiliki sedikit perbedaan dengan informasi yang diperoleh melalui pengguna layanan posko pendampingan tersebut.

2. Membandingkan informasi atau data hasil wawancara dengan dokumen yang diperoleh peneliti saat melakukan observasi penelitian

Peneliti melakukan perbandingan informasi atau data hasil wawancara terhadap dokumen tertulis yang diperoleh peneliti ketika melakukan penelitian. Sebagai contoh, perbandingan informasi atau data hasil wawancara terkait jenis pelatihan yang banyak diminati oleh masyarakat dengan dokumen tertulis yang diperoleh peneliti ketika melakukan penelitian di lapangan.

3. Membandingkan informasi atau data hasil wawancara antar informan yang terpilih

Peneliti melakukan perbandingan informasi atau data hasil wawancara dari satu informan terhadap informan lainnya guna memahami perspektif masing-masing informan yang terpilih. Sebagai contoh, perbandingan informasi mengenai koordinasi pelaksanaan Kartu Prakerja di Jawa Timur oleh pegawai Disnakertrans Jatim dan Disperinaker Kota Surabaya.

Pada teknik keabsahan data ini peneliti memilih menggunakan teknik triangulasi data yang disesuaikan dengan kondisi di lapangan agar tercipta hasil penelitian yang akurat dan valid. Hal tersebut diwujudkan melalui proses pemeriksaan, penggabungan, dan analisis data dan informasi yang didapatkan melalui teknik pengumpulan data berupa observasi kualitatif, wawancara mendalam, dan studi literatur. Proses pemeriksaan, penggabungan, dan analisis data dilakukan melalui pencarian informasi dan data melalui laman resmi Kartu Prakerja, sumber berita yang kredibel, studi literatur pada beberapa bahan bacaan seperti jurnal dan artikel ilmiah, serta pada proses penelitian ketika peneliti melakukan kegiatan observasi dan wawancara mendalam pada informan.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Berdasarkan teknik keabsahan data yang telah dijelaskan sebelumnya, diperlukan suatu analisis data yang dimaksudkan untuk memaknai data baik berupa teks atau gambar, juga dengan proses memeriksa dan menyusun kembali data tersebut. Analisis data pada penelitian kualitatif berlangsung secara bersamaan dengan proses pengumpulan data dan penyusunan laporan penelitian. Sebagai contoh, pada kegiatan pengumpulan data yakni wawancara mendalam antara peneliti dengan informan, peneliti dapat melakukan proses pengumpulan data tersebut bersamaan dengan melakukan analisis data terkait hasil wawancara sebelumnya yang dilakukan dengan informan yang berbeda untuk dituliskan dalam bentuk narasi sehingga dapat dicantumkan pada bagian akhir laporan penelitian (Creswell, 2016, p.260-261). Selain itu, dalam beberapa kali wawancara peneliti dapat menarik suatu kesimpulan mengenai kapasitas tata kelola yang dilakukan oleh Disnakertrans Jatim dalam

mendukung pelaksanaan Kartu Prakerja di Jawa Timur, terlebih pada kondisi pandemi Covid-19.

Creswell (2016) menggambarkan teknik analisis data melalui pendekatan linear secara lebih interaktif sebagai berikut.

- Mempersiapkan dan mengolah data untuk dianalisis. Data yang dimaksud berupa hasil dari proses wawancara, observasi data di lapangan, juga studi dokumentasi untuk dipilih dan disusun dalam jenis yang berbeda sesuai dengan sumber informasi.
- Membaca keseluruhan data dengan membangun dan merefleksikan makna. Disini peneliti dengan metode kualitatif dapat menuliskan catatan khusus atau gagasan umum mengenai data yang diperoleh.
- Melakukan pengkodean pada data. Kode ini digunakan untuk mengorganisasi dan mengumpulkan data agar dapat tersusun secara sistematis dan memudahkan peneliti untuk melakukan interpretasi data. Pada tahapan ini, pengambilan data baik secara tulisan maupun gambar selama proses pengumpulan data disegmentasi pada kalimat atau paragraf dan mengkategorikan gambar dengan suatu istilah yang didasarkan pada informan.
- Berdasarkan tahapan pengkodean tersebut kemudian dilakukan deskripsi terhadap ranah, informan, dan tema yang dianalisis. Deskripsi ini akan menyampaikan informasi secara rinci mengenai informan, lokasi penelitian, maupun suatu peristiwa dalam ranah tertentu.
- Menghubungkan deskripsi yang telah dilakukan dengan tema atau topik penelitian. Pada tahapan ini, peneliti menyajikan proses penelitian yang menggambarkan lokasi penelitian serta memberikan informasi mengenai informan dalam bentuk tabel, gambar, atau bentuk visualisasi lainnya.
- Pembuatan interpretasi dalam penelitian kualitatif yakni kaitannya dengan tindakan memaknai data. Interpretasi ini dapat berupa interpretasi pribadi peneliti secara subjektif maupun upaya perbandingan antara hasil penelitian dengan informasi yang terdapat pada teori ataupun literatur lainnya.

Pada interpretasi atau pemaknaan data sebagai tahapan akhir dari teknik analisis data menurut Crewell (2016) dapat ditarik suatu kesimpulan mengenai hasil penelitian berdasarkan hasil pengumpulan data yang telah dilakukan. Kesimpulan ini berisikan suatu penemuan baru mengenai topik Kartu Prakerja sehingga nantinya dapat dimasukkan dalam *study of the art* sebagai bentuk lanjutan penelitian yang koheren. Melalui kesimpulan ini, juga didapatkan hasil penelitian yang menjawab pertanyaan penelitian mengenai *governance capacity* dalam pelaksanaan Kartu Prakerja di Jawa Timur pada era pandemi.