

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia adalah negeri dengan persoalan ketenagakerjaan yang dinamis. Dengan jumlah penduduk paling banyak di kawasan Asia Tenggara, maka jumlah angkatan kerja juga terus meningkat setiap tahunnya. Di sisi lain, kesempatan kerja terbatas karena pertumbuhan ekonomi belum mampu menyerap angkatan kerja tersebut masuk ke dalam pasar kerja. Akibatnya, Indonesia mengalami pertumbuhan angka pengangguran.

Selama negara atau daerah memiliki tujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, maka selama itu pula masalah sumber daya manusia harus diperhatikan. Merujuk pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat 2 bahwa setiap warga Negara berhak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, maka pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menyediakan lapangan kerja dan melayani kepentingan warga negaranya di bidang ketenagakerjaan.

Krusialnya masalah ketenagakerjaan di Indonesia dapat dilihat dari kesungguhan pemerintah dalam menyiapkan perangkat hukum terkait dan berbagai produk kebijakan untuk mengurangi Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Berbagai produk hukum ketenagakerjaan yang telah dibuat oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Peraturan Pemerintah Indonesia Terkait dengan Ketenagakerjaan**

| No  | Produk Hukum Ketenagakerjaan   | Masa                             |
|-----|--|----------------------------------|
| 1.  | Undang-Undang No. 21 Tahun 1954 tentang Perjanjian Perburuhan antara Serikat Buruh dan Majikan   | Presiden Soekarno                |
| 2.  | Undang-Undang No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan   |                                  |
| 3.  | Undang-Undang No. 1 Tahun 1951 tentang pernyataan berlakunya Undang-Undang Kerja 1948 No. 12 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia                 |                                  |
| 4.  | Undang-Undang No. 3 Tahun 1951 tentang pernyataan berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan 1948 No. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia |                                  |
| 5.  | Undang-Undang No. 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan Kerja   |                                  |
| 6.  | Undang-Undang No. 21 Tahun 1954 tentang Perjanjian Perburuhan antara Serikat Buruh dan Majikan   |                                  |
| 7.  | Undang-Undang No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial  |                                  |
| 8.  | Undang-Undang No. 18 Tahun 1956 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 98 mengenai Dasar-dasar dari Hak untuk Berorganisasi dan Berunding Bersama               |                                  |
| 9.  | Undang-Undang No. 12 Tahun 1964 tentang PHK di Perusahaan Swasta   |                                  |
| 10. | Undang-Undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja  | Presiden Soeharto                |
| 11. | Undang-Undang No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja   |                                  |
| 12. | Undang-Undang No. 2 Tahun 1971 tentang Kecelakaan Kerja  |                                  |
| 13. | Keputusan Presiden No. 4 Tahun 1980 tentang Wajib Laporan Lowongan Pekerjaan   |                                  |
| 14. | Undang-Undang No. 7 Tahun 1981 tentang Wajib Laporan Ketenagakerjaan di Perusahaan   |                                  |
| 15. | Undang-Undang No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek)   |                                  |
| 16. | Keputusan Presiden No. 83 Tahun 1998 yang mengesahkan Konvensi ILO No. 87 Tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi   | Presiden B.J. Habibie            |
| 17. | Meratifikasi Konvensi ILO No 138 Tahun 1973 tentang Usia Minimum untuk diperbolehkan Bekerja melalui Undang-Undang No. 20 Tahun 1999                         |                                  |
| 18. | Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/ Serikat Buruh   | Presiden Abdurrahman Wahid       |
| 19. | Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menggantikan sebanyak 15 peraturan ketenagakerjaan  | Presiden Megawati Soekarno Putri |
| 20. | Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial   |                                  |
| 21. | Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional   |                                  |
| 22. | Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri  |                                  |

|     |  |  |
|-----|--|--|
| 23. | Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial   | Presiden<br>Susilo<br>Bambang<br>Yudhoyono |
| 24. | Undang-Undang No. 1 Tahun 2008 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 185 mengenai Dokumen Identitas Pelaut Tahun 1958  |  |
| 25. | Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER.07/MEN/IV/2008 tentang Penempatan Tenaga Kerja   |  |
| 26. | Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja Nomor KEP.251/DPPTK/IX/2008 tentang Tata Cara Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Lokal  |  |
| 27. | Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian  |  |
| 28. | Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja Nomor KEP.99/PPTK/IV/2009 tentang Tata Cara Pelaporan Bagi Lembaga Penempatan Tenaga Kerja Swasta, Pemberi Kerja, Bursa Kerja Khusus dan Penyelenggara Pameran Kesempatan Kerja                        |  |
| 29. | Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja Nomor KEP.100/PPTK/IV/2009 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Bagi Lembaga Penempatan Tenaga Kerja Swasta, Pemberi Kerja, Bursa Kerja Khusus dan Penyelenggara Pameran Kesempatan Kerja |  |
| 30. | Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2004 tentang Badan Nasional Sertifikasi Profesi  |  |
| 31. | Keputusan Presiden No. 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan   |  |
| 32. | Peraturan Presiden No. 50 Tahun 2005 tentang Lembaga Produktivitas Nasional  |  |
| 33. | Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2005 tentang Tata Kerja dan Susunan Organisasi Lembaga Kerja Sama Tripartit   |  |
| 34. | Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2005 tentang Tata Kerja dan Susunan Organisasi Lembaga Kerjasama Tripartit  |  |
| 35. | Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2006 tentang Sistem Pelatihan Kerja Nasional   |  |
| 36. | Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2007 tentang Cara Memperoleh Informasi Ketenagakerjaan dan Penyusunan serta Pelaksanaan Perencanaan Tenaga Kerja   |  |

*Sumber : Diolah dari Buku Perkembangan Ketenagakerjaan di Indonesia yang disusun oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI (2011)*

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah selalu menempatkan kebijakan ketenagakerjaan sebagai prioritas pembangunan. Meskipun mengalami pergantian kepemimpinan, tetapi pembangunan di bidang ketenagakerjaan tidak pernah diabaikan. Pemerintah memegang posisi yang penting dalam proses pembuatan kebijakan. Fungsi sentral dari pemerintah adalah

menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat di daerah kekuasaannya (Hoogerwerf, 1983:9). Anderson (1978:3), mengemukakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Kebijakan publik tersebut menurut Edwards dan Sharkansky (dalam Islamy, 1992:18-19), dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato-pidato pejabat teras pemerintah atau pun program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Dalam hal ketenagakerjaan, kebijakan pembangunan ketenagakerjaan terkait dengan kepentingan tenaga kerja sebelum, selama dan sesudah masa kerja, kepentingan pengusaha, pemerintah dan masyarakat secara luas. Sebelum masa kerja, pemerintah dihadapkan pada permasalahan kontemporer yang selalu sama, yaitu masalah pengangguran dan ketersediaan lapangan pekerjaan. Selama masa kerja, pemerintah harus mampu menjadi mediator atas segala perselisihan yang timbul antara pekerja dengan perusahaan. Sesudah masa kerja, pemerintah harus menyediakan peraturan terkait uang pesangon dan program pensiun.

Kompleksitas kepentingan pihak-pihak terkait ini tidaklah mudah dipuaskan melalui kebijakan. Kenyataannya, meskipun berbagai kebijakan dan program di bidang ketenagakerjaan digelontorkan dengan gencar, angka TPT tetap tinggi, perselisihan antara buruh dan perusahaan masih sering terjadi, lapangan kerja yang tersedia tidak berhasil diisi, pengiriman tenaga kerja informal ke luar negeri masih banyak, dan berbagai persoalan lainnya. Data berikut menunjukkan gambaran ketenagakerjaan di Indonesia.

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Angkatan Kerja, Penduduk Bekerja, Pengangguran, TPAK dan TPT di Indonesia periode 1986–2013**

| Tahun | Angkatan Kerja | Bekerja      | Pengangguran | TPAK  | TPT   |       |
|-------|----------------|--------------|--------------|-------|-------|-------|
|       | (Juta Orang)   | (Juta Orang) | (Juta Orang) | (%)   | (%)   |       |
| 1986  | 67.20          | 65.38        | 1.82         | 66.43 | 2.70  |       |
| 1987  | 69.40          | 67.58        | 1.82         | 66.68 | 2.62  |       |
| 1988  | 71.56          | 69.52        | 2.04         | 66.89 | 2.85  |       |
| 1989  | 72.46          | 70.43        | 2.04         | 66.04 | 2.81  |       |
| 1990  | 75.02          | 73.10        | 1.91         | 66.33 | 2.55  |       |
| 1991  | 75.90          | 73.91        | 1.99         | 65.92 | 2.62  |       |
| 1992  | 78.03          | 75.89        | 2.14         | 66.29 | 2.74  |       |
| 1993  | 78.91          | 76.72        | 2.20         | 65.60 | 2.78  |       |
| 1994  | 83.32          | 79.69        | 3.64         | 66.75 | 4.36  |       |
| 1996  | 87.83          | 83.55        | 4.28         | 66.85 | 4.87  |       |
| 1997  | 89.23          | 85.05        | 4.18         | 66.32 | 4.69  |       |
| 1998  | 92.34          | 87.29        | 5.05         | 66.91 | 5.46  |       |
| 1999  | 94.85          | 88.82        | 6.03         | 67.22 | 6.36  |       |
| 2000  | 95.65          | 89.84        | 5.81         | 67.76 | 6.08  |       |
| 2001  | 98.81          | 90.81        | 8.01         | 68.60 | 8.10  |       |
| 2002  | 100.78         | 91.65        | 9.13         | 67.76 | 9.06  |       |
| 2003  | 102.75         | 92.81        | 9.94         | 67.86 | 9.67  |       |
| 2004  | 103.97         | 93.72        | 10.25        | 67.54 | 9.86  |       |
| 2005  | Feb.           | 105.80       | 94.95        | 10.85 | 68.02 | 10.26 |
|       | Nov.           | 105.86       | 93.96        | 11.90 | 66.79 | 11.24 |
| 2006  | Feb.           | 106.28       | 95.18        | 11.10 | 66.74 | 10.45 |
|       | Agt.           | 106.39       | 95.46        | 10.93 | 66.16 | 10.28 |
| 2007  | Feb.           | 108.13       | 97.58        | 10.55 | 66.60 | 9.75  |
|       | Agt.           | 109.94       | 99.93        | 10.01 | 66.99 | 9.11  |
| 2008  | Feb.           | 111.48       | 102.05       | 9.43  | 67.33 | 8.46  |
|       | Agt.           | 111.95       | 102.55       | 9.39  | 67.18 | 8.39  |
| 2009  | Feb.           | 113.74       | 104.49       | 9.26  | 67.60 | 8.14  |
|       | Agt.           | 113.83       | 104.87       | 8.96  | 67.23 | 7.87  |
| 2010  | Feb.           | 116.00       | 107.41       | 8.59  | 67.83 | 7.41  |
|       | Agt.           | 116.53       | 108.21       | 8.32  | 67.72 | 7.14  |
| 2011  | Feb.           | 119.40       | 111.28       | 8.12  | 69.96 | 6.80  |
|       | Agt.           | 117.37       | 109.67       | 7.70  | 68.34 | 6.56  |
| 2012  | Feb.           | 120.41       | 112.80       | 7.61  | 69.66 | 6.32  |
|       | Agt.           | 118.05       | 110.81       | 7.24  | 67.88 | 6.14  |
| 2013  | Feb.           | 121.19       | 114.02       | 7.17  | 69.21 | 5.92  |
|       | Agt.           | 118.19       | 110.80       | 7.39  | 66.90 | 6.25  |

*Sumber: Sakernas BPS (2013)*

Tabel di atas menunjukkan bahwa kondisi ketenagakerjaan mulai memburuk setelah berakhirnya masa orde baru yang ditandai dengan peningkatan jumlah TPT yang cukup signifikan. Dalam periode 1993 hingga 2003, TPT telah meningkat lebih dari tiga kali lipat. Puncaknya terjadi pada tahun 2005, TPT mencapai angka tertinggi yaitu 11,24%. Artinya sebanyak hampir 12 juta penduduk Indonesia saat itu tidak memiliki pekerjaan. Kondisi yang buruk ini sejalan dengan tingginya tingkat inflasi di Indonesia pada tahun yang sama, yakni menembus angka 17,11% ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id) diakses pada tanggal 01 Maret 2015).

Pada tahun-tahun berikutnya, pemerintah berangsur-angsur mampu mengurangi TPT, hingga pada kisaran 6%. Namun, prosentase tersebut tidak sepenuhnya menggembirakan, karena berdasarkan perhitungan dari jumlah angkatan kerja artinya masih ada sekitar 7 juta orang yang menjadi beban pemerintah. Tentunya hal ini dipengaruhi oleh pertumbuhan penduduk dan meningkatnya tingkat harapan hidup masyarakat Indonesia dari 54 tahun menjadi 71 tahun dalam tiga dekade terakhir (Laporan *United Nations Development Program*—UNDP, dalam Buku *Perkembangan Ketenagakerjaan di Indonesia*, 2011:8).

Sementara itu, Provinsi Jawa Timur menyumbang angka pengangguran yang cukup tinggi. Berdasarkan data dari tahun 2007 hingga 2011, angka pengangguran di Provinsi Jawa Timur berkisar antara 10% hingga 14% dari jumlah pengangguran di Indonesia. Secara global, jumlah pengangguran di Jawa Timur telah berhasil diturunkan meskipun jumlah penduduk terus bertambah. Berikut data jumlah pengangguran di Jawa Timur menurut BPS.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Penganggur Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2007-2011**

| Kab/Kota                | 2007       | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      |
|-------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 01. Pacitan             | 10.307     | 11.746    | 4.994     | 3.031     | 7.881     |
| 02. Ponorogo            | 26.372     | 19.097    | 18.863    | 18.898    | 20.617    |
| 03. Trenggalek          | 20.520     | 15.037    | 15.976    | 8.312     | 11.573    |
| 04. Tulungagung         | 26.162     | 23.607    | 26.976    | 19.021    | 18.553    |
| 05. Blitar              | 27.873     | 25.500    | 18.395    | 13.276    | 21.355    |
| 06. Kediri              | 68.728     | 58.141    | 39.434    | 28.634    | 35.925    |
| 07. Malang              | 83.832     | 82.012    | 80.866    | 56.425    | 60.028    |
| 08. Lumajang            | 25.120     | 22.456    | 11.791    | 15.459    | 14.370    |
| 09. Jember              | 67.078     | 55.510    | 55.020    | 31.472    | 47.719    |
| 10. Banyuwangi          | 49.244     | 48.392    | 34.460    | 32.415    | 30.376    |
| 11. Bondowoso           | 14.291     | 11.141    | 11.568    | 6.450     | 11.156    |
| 12. Situbondo           | 19.898     | 14.302    | 8.451     | 11.289    | 16.756    |
| 13. Probolinggo         | 20.863     | 20.304    | 15.686    | 12.190    | 18.218    |
| 14. Pasuruan            | 62.335     | 53.921    | 40.031    | 27.678    | 38.542    |
| 15. Sidoarjo            | 115.408    | 110.158   | 93.344    | 83.603    | 48.444    |
| 16. Mojokerto           | 36.213     | 38.237    | 30.315    | 26.381    | 23.408    |
| 17. Jombang             | 45.288     | 39.399    | 42.926    | 32.175    | 26.297    |
| 18. Nganjuk             | 36.859     | 33.385    | 22.429    | 18.364    | 25.709    |
| 19. Madiun              | 35.808     | 30.523    | 21.239    | 19.282    | 12.132    |
| 20. Magetan             | 21.901     | 16.285    | 14.772    | 9.217     | 10.554    |
| 21. Ngawi               | 32.168     | 37.762    | 22.139    | 21.476    | 18.242    |
| 22. Bojonegoro          | 38.781     | 40.587    | 30.750    | 20.723    | 27.732    |
| 23. Tuban               | 35.868     | 33.916    | 25.396    | 17.116    | 25.118    |
| 24. Lamongan            | 41.002     | 41.475    | 32.087    | 21.615    | 27.986    |
| 25. Gresik              | 47.309     | 44.405    | 41.588    | 45.199    | 26.664    |
| 26. Bangkalan           | 34.453     | 32.562    | 23.754    | 25.008    | 16.949    |
| 27. Sampang             | 9.005      | 16.023    | 8.124     | 7.868     | 16.458    |
| 28. Pamekasan           | 19.121     | 15.614    | 10.247    | 15.471    | 11.559    |
| 29. Sumenep             | 20.565     | 24.081    | 13.849    | 11.343    | 21.217    |
| 71. Kota Kediri         | 16.251     | 15.782    | 11.221    | 9.923     | 6.890     |
| 72. Kota Blitar         | 5.587      | 4.683     | 5.870     | 4.371     | 2.829     |
| 73. Kota Malang         | 45.259     | 45.353    | 43.623    | 34.085    | 22.185    |
| 74. Kota Probolinggo    | 10.820     | 10.686    | 9.395     | 5.444     | 4.651     |
| 75. Kota Pasuruan       | 9.451      | 9.195     | 6.891     | 5.956     | 4.623     |
| 76. Kota Mojokerto      | 6.948      | 7.401     | 5.732     | 4.623     | 3.698     |
| 77. Kota Madiun         | 12.630     | 10.954    | 9.784     | 8.342     | 4.652     |
| 78. Kota Surabaya       | 157.095    | 167.977   | 118.457   | 91.390    | 75.954    |
| 79. Kota Batu           | 10.090     | 8.704     | 7.069     | 5.418     | 4.526     |
| Total                   | 1.366.503  | 1.296.313 | 1.033.512 | 828.943   | 821.546   |
| Total Nasional          | 10.010.000 | 9.390.000 | 8.960.000 | 8.320.000 | 7.700.000 |
| Prosentase (%) Nasional | 13,65      | 13,81     | 11,53     | 9,96      | 10,67     |

*Sumber : Diolah dari BPS Provinsi Jawa Timur 2011*

Sementara itu, jumlah pengangguran di Kabupaten Jombang cenderung menurun. Dari sebanyak 45.288 jiwa pada tahun 2007 menjadi 26.297 jiwa pada tahun 2011. Pada tahun 2007 Kabupaten Jombang menempati posisi ke-8 jumlah pengangguran terbanyak se-Jawa Timur, sedangkan pada tahun 2011 sudah turun ke posisi ke-10. Jumlah penduduk Kabupaten Jombang di tahun 2011 sebanyak 1.331.367 (Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tahun 2013), dengan jumlah angkatan kerja sebanyak 601.914 jiwa (Data Sakernas BPS 2012). Artinya tingkat pengangguran di Kabupaten Jombang pada tahun 2011 adalah sekitar 4,4%.

Tatanan hukum ketenagakerjaan yang selalu disempurnakan dari masa ke masa tidak serta merta mampu mengatasi permasalahan ketenagakerjaan yang paling krusial, yaitu pengangguran. Perubahan dari sistem agraris ke sistem industri di negara berkembang selalu membawa dampak meningkatnya jumlah pengangguran. Padahal pemerintah telah melaksanakan berbagai program untuk mengurangi TPT dan menciptakan lapangan kerja baru. Program-program tersebut diantaranya program PNPM Mandiri, Padat Karya Produktif, Teknologi Tepat Guna, Bursa Kerja On Line (BKOL), Job Market Fair, dan masih banyak lagi. Kenyataannya, TPT masih cenderung berada pada level yang mengkhawatirkan.

Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya dinilai dari baiknya pemikiran yang terkandung dalam kebijakan substantif, namun lebih kepada keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, sehingga tujuan dari kebijakan substantif tercapai. Grindle (1980:6) berpendapat bahwa, "*Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect*". Program-program yang

bersifat operasional adalah program-program yang isinya dengan mudah dapat dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana. Program tersebut tidak hanya berisi mengenai kejelasan tujuan/sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh, dan kejelasan standar yang dijadikan pedoman (Tachjan, 2006:31). Masih tingginya jumlah pengangguran di Indonesia mengindikasikan bahwa terdapat sesuatu yang hilang (*missing link*) dalam proses dan tahapan-tahapan kebijakan publik terkait dengan ketenagakerjaan.

Kompleksitas ketenagakerjaan di Indonesia menuntut perhatian lebih dari pemerintah agar tercipta kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan Negara. Untuk itu, Misi utama pemerintah Indonesia di bidang ketenagakerjaan, dalam hal ini Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, adalah mempromosikan kesempatan kerja dan pelayanan penempatan kerja, menciptakan hubungan industrial yang harmonis, demokratis, adil dan bermartabat, dan peningkatan kualitas dari manajemen dan administrasi, sistem pengawasan, sistem informasi serta penelitian dan pengembangan (Muhaimin Iskandar dalam Pengantar Buku Perkembangan Ketenagakerjaan di Indonesia, 2011). Menariknya pemerintah menempatkan promosi kesempatan kerja dan pelayanan penempatan kerja pada poin pertama.

Peningkatan pelayanan penempatan kerja dan promosi kesempatan kerja dapat diartikan sebagai optimalisasi pasar kerja. Fungsi pasar kerja seharusnya mampu memberikan informasi yang akurat mengenai kesempatan kerja yang ada dan tenaga kerja yang tersedia sehingga mampu menghubungkan keduanya pada

derajat kesesuaian yang memuaskan. Jumlah pengangguran yang tinggi ikut dipengaruhi oleh tenaga kerja yang bekerja pada bidang yang tidak sesuai kemampuan dan keahliannya sehingga pada suatu titik jenuh tertentu, mereka meninggalkan pekerjaan yang lama untuk mencari pekerjaan baru. Jika fungsi pasar kerja sudah optimal, maka pengangguran jenis ini tidak akan terjadi. Sejalan dengan hal tersebut, Kaufman dan Hotchkiss (dalam Pratiwi, 2012:6) berpendapat bahwa dengan informasi yang sempurna, seseorang akan mengetahui perusahaan mana yang menawarkan upah yang lebih baik, dan proses mencari kerja menjadi tidak perlu dilakukan.

Selain permasalahan tersebut, pasar kerja yang belum optimal juga dapat dilihat pada Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) di Indonesia. Tabel 1.2 menunjukkan bahwa TPAK di Indonesia masih berada pada kisaran 60%. Artinya hanya sekitar 60% angkatan kerja yang aktif di pasar kerja untuk mencari pekerjaan yang sesuai. Sisanya merupakan angkatan kerja yang pasif. Angkatan kerja inilah yang membutuhkan perhatian lebih dari pemerintah agar tidak menimbulkan masalah-masalah sosial.

Partisipasi angkatan kerja yang masih rendah di pasar kerja bisa disebabkan oleh beberapa faktor. Permasalahan yang sering terjadi adalah asimetri informasi. Informasi di pasar kerja tidak dapat sampai kepada seluruh angkatan kerja bisa disebabkan karena sarana komunikasi yang digunakan kurang sesuai atau jauhnya lokasi angkatan kerja atau tingkat penguasaan teknologi informasi angkatan kerja yang kurang memadai. Angkatan kerja yang tinggal jauh dari kota cenderung memiliki akses internet yang kurang sehingga sering tertinggal informasi di pasar kerja. Permasalahan yang lainnya adalah kurangnya keinginan

angkatan kerja itu sendiri untuk aktif di pasar kerja, hal ini lebih dipengaruhi oleh sikap mental sehingga cara penanganannya pun membutuhkan daya dan upaya lebih untuk merubah *main set*.

Tantangan paling mutakhir sektor ketenagakerjaan di Indonesia adalah masalah kesiapan menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Kesiapan Indonesia sangat diperlukan menghadapi MEA agar Indonesia tidak hanya menjadi pasar bagi negara ASEAN lainnya. Kesiapan tersebut tidak hanya pada proteksi produk dalam negeri namun juga pada sisi dunia ketenagakerjaan (Prasetyo dalam Jurnal *Rechts Vinding Online*, diakses tanggal 20 Februari 2015). Dalam KTT *Association of Southeast Asian Nation* (ASEAN) ke-9 yang diselenggarakan di Provinsi Bali tahun 2003, antar seluruh kepala negara anggota ASEAN telah menyepakati pembentukan komunitas ASEAN dengan dideklarasikannya Bali *concord II* dalam KTT ASEAN tersebut. Dengan dibentuknya komunitas yang dikenal dengan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) ini, akan terjadi perdagangan barang, jasa, modal dan investasi yang bergerak bebas tanpa halangan secara geografis. Artinya, tenaga kerja Indonesia harus mampu bersaing dengan tenaga kerja asing jika ingin mendapatkan dampak yang positif. Namun jika tenaga kerja Indonesia tidak mampu bersaing, maka angka pengangguran akan semakin tinggi ketika lapangan pekerjaan dalam negeri diisi oleh tenaga kerja asing. Untuk itu kebijakan pembangunan ketenagakerjaan sangat penting karena mengarah pada pengembangan sumber daya tenaga kerja, peningkatan produktivitas dan daya saing tenaga kerja, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja dan pembinaan hubungan industrial serta pengawasan tenaga kerja.

Menurut Ryaas Rasyid (dalam Kusuma dkk, 2014:60), pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Terkait dengan pelayanan publik, Keputusan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut disebutkan dalam Keputusan MENPAN No.63 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Hakikat Pelayanan Publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Sebagai dasar hukum pelayanan publik, pemerintah telah menyusun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Sayangnya, sejauh pengamatan yang telah dilakukan, birokrasi di Indonesia menghadapi sejumlah permasalahan terutama dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Bagi sektor publik, tanggungjawab besar birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus didukung oleh sumber daya manusia aparatur yang profesional dan kompeten. Bone dalam Fitriani (2013:230) menyatakan bahwa salah satu keluhan yang sering terdengar dari masyarakat yang berhubungan dengan aparatur pemerintah karena sesuatu urusan adalah berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku dan perilaku oknum aparatur yang memberikan pelayanan kepada masyarakat sering kali kurang bersahabat.

Pelayanan publik merupakan tugas penting yang tidak dapat disepelekan oleh pemerintah daerah sebab jika komponen pelayanan mengalami stagnasi maka

hampir dipastikan semua sektor akan terdampak. Oleh sebab itu perlu adanya perencanaan yang baik dan perlu diformulasikan dalam standar operasional pelayanan pada masyarakat sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik akan mempunyai implikasi luas terutama dalam tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Sebaliknya, kurang baiknya kinerja birokrasi menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah seringkali terkendala masalah rumitnya birokrasi pelayanan, rendahnya pendidikan aparat, terbatasnya jumlah aparat, dan rendahnya disiplin aparat. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan umum di daerah.

Di sektor Pelayanan Ketenagakerjaan, Pemerintah telah menerbitkan Permen No. PER.07/MEN/IV/2008 tentang Penempatan Tenaga Kerja. Peraturan Menteri tersebut menyebutkan bahwa pencari kerja wajib dilayani oleh petugas pengantar kerja yang ada di instansi terkait. Pencari kerja membawa persyaratan yang ditentukan dan datang ke Dinas tenaga kerja Kota/Kabupaten untuk mendapatkan pelayanan dari petugas pengantar kerja. Setelah itu pencari kerja tersebut diberikan kartu tanda bukti pendaftaran pencari kerja (AK/I). Petugas pengantar kerja kemudian melakukan pengisian data pencari kerja (AK/II) sesuai hasil wawancara langsung dengan pencari kerja untuk mengetahui bakat, minat, dan kemampuannya. Di sisi lain, petugas pengantar kerja juga berkewajiban untuk mencari lowongan ke perusahaan-perusahaan. Mereka kemudian mencatatkannya ke dalam daftar isian permintaan tenaga kerja (AK/III). Petugas pengantar kerja selanjutnya berkewajiban untuk memenuhi permintaan tenaga kerja yang

dimaksud sesuai dengan data pencari kerja yang terdaftar (AK/II). Jika ada pencari kerja yang memenuhi persyaratan jabatan dimaksud, instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/Kota wajib melakukan pemanggilan kepada pencari kerja dengan menggunakan kartu antar kerja (AK/IV). Selanjutnya instansi tersebut mengirimkan pencari kerja sesuai jabatan yang dibutuhkan kepada pemberi kerja dengan membawa kartu antar kerja (AK/V).

Akar dari kebijakan pelayanan ketenagakerjaan adalah pelayanan AK/I. Pelayanan AK/I merupakan sumber dari pelayanan penempatan tenaga kerja selanjutnya, yaitu AK/II sampai dengan AK/V. Setelah pelayanan penempatan tenaga kerja, pemerintah menyediakan pelayanan terkait dengan hubungan industrial yang diberikan kepada masyarakat ketika mereka telah bekerja sebagai wujud tanggung jawab pemerintah sebagai mediator bagi pekerja dan pemberi kerja. Layanan ketenagakerjaan selanjutnya adalah layanan pasca bekerja. Pemerintah wajib menjamin pekerja yang sudah pensiun atau tidak bekerja mendapatkan hak-haknya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Terkait dengan pelayanan penempatan tenaga kerja, tidak hanya berhenti pada pelayanan kartu antar kerja (AK/I – AK/V), tetapi dilanjutkan dengan penyusunan Informasi Pasar Kerja (IPK). IPK berisi mengenai karakteristik kebutuhan dan persediaan tenaga kerja. Dasar penyusunan IPK ini adalah kartu antar kerja. Dengan demikian, fungsi dari kartu antar kerja ini sesungguhnya sangat signifikan karena dapat dipergunakan untuk menentukan perubahan jumlah pencari kerja (pengangguran) dari waktu ke waktu. Tentunya informasi tersebut

sangat bermanfaat bagi pemerintah untuk menyusun kebijakan ketenagakerjaan yang sejalan dengan tujuan Negara.

Sayangnya, berdasarkan data BPS, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) di Indonesia masih berada pada kisaran 60% dari seluruh jumlah angkatan kerja. Hal ini mengindikasikan bahwa masih banyak angkatan kerja yang belum terdeteksi minat, bakat, dan kemampuannya sehingga tidak dapat dilayani dengan baik untuk penempatan kerja.

Hal serupa terjadi di Kabupaten Jombang. Perbandingan angkatan kerja dan penerbitan AK/I oleh Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang, menunjukkan adanya ketimpangan jumlah yang cukup tinggi. Tabel 1.4 di menunjukkan jumlah Angkatan Kerja Menurut Golongan Umur di Kabupaten Jombang Tahun 2006 – 2010 menurut Laporan Akhir Penyusunan Rencana Tenaga Kerja Kabupaten Jombang.

**Tabel 1.4**  
**Jumlah Angkatan Kerja Menurut Golongan Umur Kab. Jombang**  
**Tahun 2006 – 2010**

| Golongan Umur | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 15-19         | 76.575         | 66.577         | 54.975         | 49.786         | 34.978         |
| 20-24         | 98.284         | 86.555         | 73.280         | 66.192         | 49.823         |
| 25-29         | 109.000        | 98.268         | 87.318         | 77.242         | 65.855         |
| 30-34         | 63.438         | 68.408         | 69.964         | 85.176         | 79.904         |
| 35-39         | 75.616         | 74.212         | 73.462         | 70.093         | 70.653         |
| 40-44         | 115.123        | 108.506        | 95.297         | 108.455        | 82.063         |
| 45-49         | 62.914         | 65.067         | 66.559         | 70.692         | 70.864         |
| 50-54         | 62.194         | 60.155         | 59.483         | 53.344         | 55.405         |
| 55-59         | 32.624         | 35.403         | 38.432         | 40.463         | 43.991         |
| 60-64         | 36.619         | 34.144         | 29.559         | 33.420         | 24.606         |
| 65            | 34.708         | 34.703         | 32.832         | 38.424         | 32.822         |
| <b>Jumlah</b> | <b>767.094</b> | <b>731.997</b> | <b>681.158</b> | <b>693.287</b> | <b>610.964</b> |

*Sumber : Laporan Akhir Penyusunan Rencana Tenaga Kerja Kabupaten Jombang tahun 2011*

Berdasarkan data di atas, jumlah angkatan kerja menurut golongan usia di Kabupaten Jombang pada tahun 2010 sebanyak 610.964 orang dengan jumlah angkatan kerja terbanyak berada pada usia 40-44 tahun. Sedangkan data pencari kerja yang membuat AK/I dari tahun 2010 s/d 2014 di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang sangat jauh berbeda. Perbandingannya dapat dilihat seperti Tabel 1.5 berikut, yang memuat jumlah pencari Kartu AK/I di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang.

**Tabel 1.5**  
**Jumlah pencari kerja yang membuat AK/I di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang Tahun 2010 – 2014**

| NO | TAHUN | PENCAKER    |           |        |
|----|-------|-------------|-----------|--------|
|    |       | Laki – Laki | Perempuan | Jumlah |
| 1. | 2010  | 3100        | 3237      | 6337   |
| 2. | 2011  | 902         | 503       | 1405   |
| 3. | 2012  | 3120        | 2528      | 5648   |
| 4. | 2013  | 5438        | 5152      | 10590  |
| 5. | 2014  | 2384        | 1856      | 4240   |

*Sumber : Diolah dari Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Jombang*

Masyarakat Jombang yang mencari AK/I pada tahun 2010 hanya sejumlah 6.337 orang. Sedangkan jumlah angkatan kerja di Kabupaten Jombang pada tahun yang sama sebanyak 610.964 orang dan jumlah penganggurannya sebanyak 32.175 orang. Jika diprosentase, angka tersebut kurang dari 20% dibandingkan dengan jumlah pengangguran. Artinya, mayoritas pengangguran di Kabupaten Jombang adalah penganggur pasif yang tidak terlibat di pasar kerja. Padahal mekanisme penempatan tenaga kerja telah jelas diatur dengan Permen No. PER.07/MEN/IV/2008 dan lebih dirinci lagi dengan keluarnya beberapa Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja (Dirjen Binapenta) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI, seperti Keputusan

Nomor : KEP.251/DPPTK/IX/2008 tentang Tata Cara Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Lokal; Keputusan Nomor : KEP.99/PPTK/IV/2009 tentang Tata Cara Pelaporan Bagi Lembaga Penempatan Tenaga Kerja Swasta, Pemberi Kerja, Bursa Kerja Khusus dan Penyelenggara Pameran Kesempatan Kerja; dan Keputusan Nomor : KEP.100/PPTK/IV/2009 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Bagi Lembaga Penempatan Tenaga Kerja Swasta, Pemberi Kerja, Bursa Kerja Khusus dan Penyelenggara Pameran Kesempatan Kerja.

Rendahnya TPAK di Kabupaten Jombang bukan tanpa sebab. Selama ini Kartu AK/I hanya difungsikan sebagai persyaratan administratif untuk melengkapi berkas lamaran pekerjaan. Dari hasil survey awal lapangan, masyarakat bahkan petugas pemberi layanan AK/I sendiri tidak memahami esensi pelayanan AK/I tersebut. Tujuan pelayanan AK/I pada akhirnya hanya dipahami sebagai syarat pengajuan lamaran pekerjaan. Maka pencari kerja baru meminta pelayanan AK/I ketika sudah mendapatkan pekerjaan atau sedang akan melamar pekerjaan. Dalam hal ini fungsi AK/I hanya sebagai selembar kertas yang berisi data pribadi pencari kerja yang notabene semuanya sudah dapat ditemukan dalam berkas-berkas lamaran lainnya seperti KTP, ijazah, maupun daftar riwayat hidup.

Pemahaman serupa juga diungkapkan oleh penyedia pelayanan di daerah yang memfokuskan pada hasil fisik AK/I. Padahal tujuan utama pelayanan AK/I sesungguhnya bukan fisik berupa kartu AK/I, namun penempatan tenaga kerja. Oleh karena itu, esensi pelayanan AK/I terdapat pada prosedur wawancara dimana petugas antar kerja atau pengantar kerja akan menggali informasi tentang pencari kerja yang bersangkutan agar dapat diketahui bakat dan minatnya untuk memudahkan penempatan. Selain itu, dalam prosedur wawancara petugas antar

kerja atau pengantar kerja juga memberikan informasi lowongan pekerjaan serta bimbingan dan arahan kepada pencari kerja tersebut terkait dengan membuka peluang usaha di sektor non formal (wirausaha). Kartu AK/I hanya berfungsi sebagai tanda bukti bahwa pencari kerja tersebut telah mendapatkan pelayanan ketenagakerjaan sebagaimana diuraikan di atas. Dengan demikian, seharusnya pencari kerja meminta pelayanan AK/I untuk mendapatkan informasi penempatan kerja. Asumsinya mereka belum memiliki pandangan mau bekerja dimana. Kenyataannya, pengguna layanan AK/I adalah mereka yang telah memiliki target perusahaan yang akan dilamar atau bahkan mereka yang sudah diterima di perusahaan dan diharuskan melengkapi berkas lamaran. Dalam konteks seperti ini, pelayanan penempatan kerja melalui AK/I bukannya membantu dan memudahkan masyarakat untuk mencari solusi masalah ketenagakerjaan, namun malah menjadi beban dan menyulitkan masyarakat karena proses pemberkasan lamaran pekerjaan akan semakin panjang.

Dari sisi penyedia jasa layanan dalam hal ini adalah Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang, pemahaman akan fungsi dan tujuan pelayanan AK/I juga kurang komprehensif. Terbukti dari ditiadakannya prosedur wawancara sebelum menerbitkan kartu AK/I. Padahal esensi kartu AK/I adalah wawancara itu sendiri. Paradigma yang dianut adalah AK/I akan berguna untuk mengetahui jumlah angkatan kerja dan pengangguran sebagai dasar pembuatan kebijakan ketenagakerjaan selanjutnya. Penyedia layanan tidak memperhatikan fungsi langsung yang bisa didapatkan oleh masyarakat dengan adanya pelayanan AK/I tersebut, yaitu terkait lowongan pekerjaan dan penempatan kerja.

Di sisi lain, pemerintah mewajibkan pengguna tenaga kerja untuk melaporkan kebutuhan tenaga kerja dan penempatan yang dilakukan. Berdasarkan Keputusan Dirjen Binapenta Nomor : KEP.99/PPTK/IV/2009 tentang Tata Cara Pelaporan Bagi Lembaga Penempatan Tenaga Kerja Swasta, Pemberi Kerja, Bursa Kerja Khusus dan Penyelenggara Pameran Kesempatan Kerja dan Keputusan Nomor : KEP.100/PPTK/IV/2009 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Bagi Lembaga Penempatan Tenaga Kerja Swasta, Pemberi Kerja, Bursa Kerja Khusus dan Penyelenggara Pameran Kesempatan Kerja, pihak-pihak yang disebutkan dalam keputusan tersebut wajib melaporkan data penempatan yang dilakukan. Jika tidak melapor, maka pemerintah melalui Dirjen Binapenta, Kepala Dinas Tenaga Kerja Provinsi atau Kabupaten/Kota akan menjatuhkan sanksi pada lembaga yang melakukan pelanggaran.

Yang terjadi di Kabupaten Jombang adalah banyak perusahaan yang tidak melaporkan penempatan yang dilakukan dan tidak mewajibkan karyawan yang mereka terima melampirkan AK/I sebagai syarat berkas lamaran. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kepala Seksi PPTK Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang, Rika Paur F, S.STP, MKP, bahwa banyak perusahaan yang memberikan lowongan pekerjaan tidak memasukkan AK/I sebagai persyaratan kelengkapan lamaran bagi pencari kerja yang mau memperoleh pekerjaan di perusahaan tersebut (*Radar Jombang*, 4 April 2014). Padahal tindakan perusahaan yang tidak mencantumkan AK/I sebagai persyaratan khusus merupakan tindakan yang salah karena pihak yang menangani ketenagakerjaan tidak bisa menentukan jumlah penduduk Kabupaten Jombang

untuk angkatan kerja, penduduk bekerja, dan pengangguran (*Suara Pendidikan* edisi bulan Januari 2015).

Studi mengenai implementasi kebijakan telah dilakukan para peneliti terdahulu dari waktu ke waktu. Tujuannya adalah agar suatu kebijakan tidak hanya berhasil pada tataran perumusan, tetapi juga pada tataran implementasi di lapangan yang diindikasikan dengan terselesaikannya permasalahan yang mendasari disusunnya suatu kebijakan. Permasalahan kontemporer ini akan selalu diangkat ke ruang publik selama masih ada ketimpangan antara kepentingan publik dan kebijakan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah.

Penelitian Budiyanto pada tahun 2005 mengenai implementasi kebijakan pelayanan publik bidang perijinan di Kota Pekalongan menemukan bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam implementasi kebijakan tersebut. Budiyanto menggunakan indikator penilaian berdasarkan prinsip *good governance* yang diadopsi oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pelayanan publik yang diberikan masih belum sesuai dengan semangat demokratisasi dan desentralisasi yang mengharuskan pentingnya partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pelayanan. Tiga tahun kemudian, Hasbi Iqbal (2008) meneliti tentang implementasi kebijakan program BLT di Kabupaten Kudus dengan hasil yang tidak jauh berbeda. Hasil penelitian tersebut menunjukkan masih banyak terjadi penyimpangan dalam hal implementasi program BLT. Selanjutnya, Ridwan (2010) meneliti mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan terpadu bidang perijinan di Kabupaten Indragiri Hulu. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kualitas pelayanan di BPPT Kabupaten Indragiri Hulu masih

rendah. Faktor Komunikasi antara pimpinan dan petugas teknis kurang optimal. Sementara itu, kecenderungan sikap petugas pelayan masih buruk. Hasil serupa juga ditunjukkan oleh penelitian Puji Meilita Sugiana (2012) mengenai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program KUBE di Jakarta Selatan. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan terkait dengan implementasi kebijakan tersebut menunjukkan adanya disparitas antara kebijakan yang dirumuskan dengan yang diimplementasikan.

Penelitian yang terkait Pelayanan AK/I juga pernah dilakukan oleh beberapa peneliti, diantaranya adalah Musniati (2010), Fitriani, dkk (2011), Fitriani (2013), dan Kusuma, dkk (2014). Musniati (2010) melakukan penelitian terkait dengan pelayanan AK/I di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Tangerang. Penelitian ini menitikberatkan pada aspek kualitas pelayanan berdasarkan indikator IKM (Indeks Kepuasan Masyarakat), sehingga belum dapat menyimpulkan keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan ketenagakerjaan tersebut dalam penanganan masalah pengangguran. Fitriani dkk (2011) melakukan penelitian yang lebih komprehensif terkait pelayanan penempatan tenaga kerja di Dinas Tenaga Kerja Kota Makassar. Fitriani dkk tidak hanya fokus pada pelayanan AK/1, tetapi membahas pula mengenai kartu antar kerja lainnya sebagai suatu kesatuan. Sayangnya, pelayanan tersebut diukur dengan menggunakan indikator pelayanan prima, yaitu kecepatan, ketepatan, keramahan, dan kenyamanan pelayanan. Dengan demikian, kesimpulan penelitian mengarah pada kualitas pemberian pelayanan, bukan implementasi kebijakan.

Dua penelitian berikutnya terkait dengan kebijakan pelayanan ketenagakerjaan dilakukan oleh Fitriani (2013) dan Kusuma dkk (2014) juga

masih fokus pada aspek kualitas layanan dan hanya membahas mengenai pelayanan AK/1 secara parsial. Sementara itu, kondisi ketenagakerjaan di Kabupaten Jombang mengindikasikan adanya ketidakberhasilan implementasi pelayanan ketenagakerjaan, sehingga bukan hanya faktor kualitas layanan yang diobservasi, melainkan implementasi kebijakan secara keseluruhan berdasarkan kebijakan substantif yang telah dirumuskan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan paparan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah mengapa implementasi kebijakan AK/I – AK/V di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang tidak dapat mencapai tujuan/sasaran utamanya?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui akar masalah mengapa implementasi kebijakan AK/I – AK/V di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang tidak dapat mencapai tujuan/sasaran utamanya.

## **1.4 Ruang Lingkup Penelitian**

Untuk mencegah meluasnya pembahasan masalah, maka topik penelitian ini dibatasi pada pelayanan ketenagakerjaan di bidang Pelayanan AK/I – AK/V. Batasan lokasi penelitian adalah Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Jombang. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah kasus kontemporer yang telah terjadi di masa lampau namun akan tetap berlanjut dan membawa dampak hingga masa kini. Peneliti sendiri bertindak sebagai instrumen

penelitian yang melakukan observasi, wawancara langsung, pencarian data dokumentasi, mengklasifikasi dan melaporkan hasil penelitian.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat akademis dan praktis. Manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut:

### **1. Manfaat Akademis**

#### **a. Teoritis**

Manfaat teoritis penelitian Implementasi Kebijakan Pelayanan AK/1 Sampai Dengan AK/V di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jombang ini diharapkan dapat memberi kontribusi terhadap pengembangan studi implementasi kebijakan publik terutama di bidang pelayanan publik dan sebagai rujukan terhadap penelitian-penelitian yang akan datang.

#### **b. Metodologis**

Secara metodologis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi penelitian di masa depan yang menggunakan metode kualitatif deskriptif verifikatif.

### **2. Manfaat Praktis**

a. Bagi Pemerintah dan Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Jombang dan Pembuat kebijakan terkait AK/I – AK/V, penelitian ini diharapkan mampu dijadikan bahan evaluasi dan pertimbangan untuk menentukan kebijakan terkait pada masa yang akan datang.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi obyek pendukung bagi penelitian-penelitian berikutnya serta dapat menjadi materi diskursus akademis.
- c. Bagi masyarakat luas, khususnya penduduk Kab. Jombang, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna terkait dengan adanya kebijakan pelayanan pembuatan AK/I – AK/V.

