JURNAL ILMU SOSIAL

ISSN 1639-2013
Volume 8, No. 1 April 2010

JURNAL ILMU SOSIAL terbit 3 (tiga) kali setahun pada Bulan April, Agustus dan Desember, memuat artikel hasil pemikiran dan hasil penelitian dibidang ilmu Social dan Ilmu Politik.

Ketua Penyunting
Akbar Silo

Wakil Ketua Penyunting
Akhmad

Mitra Bestari
Prof. DR. Heru Nugroho (UGM)
Prof DR. Ir. Darmawan Salman, M.Si. (UNHAS)
DR. Falih Suaedi, M.Si. (UNAIR)

Penyunting Pelaksana
Untung Mudiarta
Hubertus Sangur
Zulhaeni

Penyunting Ahli
Joszs Mansoben
L. Revassy
Dirk Veplum
Agustinus Fatem
Naffi Sanggenafa
M. Abud Musaad

Redaksi Pelaksana
Muliadi Anangkota

Alamat Penyunting dan Tats Usaha : Kampus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih JL. Kamp Wolker Waena Jayapura, Telp : (0967) 572256 572106 Fax. 572106 E-mail : j.is@fisip-uncen.ac.id

JURNAL ILMU SOSIAL diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (LP2SP) UNCEN.

Penyunting menerima sumbangan tulisan yang belum pernah dimuat dalam media cetak lain. Syarat-syarat, format dan tata tulisannya dapat diperiksa pads **petunjuk bagi penulis JURNAL ILMU SOSIAL** disampul belakang pada jurnal ini.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa karena Jurnal Ilmu Sosial pada edisi April tahun 2010 telah terbit. Jurnal ini adalah jurnal ilmiah untuk ilmu sosial dan ilmu politik (JIS), diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Sosial-Politk (LP2SP) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih. salah satu tujuan penerbit JIS adalah untuk menyajikan analisis penomena social dan politik yang terjadi di Indonesia. Kebetulan JIS terbit di "Ufuk Timur Indonesia", maka analisis dan refleksi mengenai fenomena social dan politik lebih menonjolkan fenomena social dan politik mutakhir yang terjadi di Propinsi Papua. Akan tetapi JIS tidak menutup diri bagi analisis dan refleksi social yang lebih luas. Karena JIS akan menjadi jurnal yang selalu mewancanakan fenomena sosial dan politik untuk kepentingan orang banyak, baik pada tingkat regional dan nasional.

Pada edisi yang ada di tangan pembaca sekarang ini, JIS memuat berbagai tulisan, diantaranya, Memahami Budaya Organisasi oleh Jan Piet Hein Morin, Kajian Pendayagunaan Sumber Daya Alam di Desa Waromi Kecamatan Biak Utara Kabupaten Biak Numfor oleh Hubertus Sangur, Hasil Penelitan tentang Integrasi Sosial Masyarakat Multikultur di Distrik Muara Tami Kota Jayapura Wilayah Perbatasan Republik Indonesia – Papua New Guinea Provinsi Papua oleh La Alimudin, Kajian deskriptif Mencari Teori Pembangunan Kampung; dalam suatu perspektif Dialogis terhadap Budaya Lokal yang berbeda oleh Jack Ronsumbre, Analisis Kualitas Pelayanan Publik ; sebuah studi kasus pada Program Askeskin di Puskesmas Candilama Semarang oleh Abner H. Bajri, suatu kajian krtitis dan konstruktif yang ditulis oleh Bernadus A. Imburi yaitu perlu adanya reformasi pada Aparatur Negara dalam rangka Pelayanan Prima, kajian keIndonesia-an dengan Etika Berbangsa dan bernegara oleh Wahyono, Hotlan Samosir dengan Kritikan terhadap Peran DPRP Provinsi Papua, Ulasan Strategi Pemda dalam penyelengaraan urusan Pembangunan Sosial khususnya Anak terlantar oleh Chaerun Nasirin, Kajian Historis oleh Onnie Lumintang pada Pola Penguasaan dan Pemilikan Hak atas Tanah pada Masyarakat Adat Arso Papua, Rollys Suryani mengemukakan perlunya upaya Pencegahan Kerusakan Lingkungan dan Konflik Masyarakat Kawasan Industri melalui

Akuntabilitas Politik dan Administratif Pemda dalam Penyelenggaraan Urusan Ketenagakerjaan oleh Andries Lionardo, dan diakhiri dengan keratifitas mahasiswa Hubungan Internasional Fisip Uncen dengan Tulisan yang dilombakan pada Pertemuan Nasional tentang Peranan Asean Regional (ARF) dalam mempengaruhi Kebijakan PBB terhadap Uji Coba Nuklir Korea Utara, maka semakin membuat JIS ini kolektif dan berbobot pada muatan naskah edisi kali ini. Semuanya bisa kita simak dan ikuti pada JIS yang telah terbit ini.

Redaksi mengucapkan terima kasih atas berbagai masukan kontribusi naskah yang telah dimuat pada edisi ini. Saran dan kritik yang konstruktif sangat dibutuhan dalam pengembangan JIS ke depan. Kiranya JIS ini bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Redaksi

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ii

DAFTAR ISI iv

MEMAHAMI BUDAYA ORGANISASI
Jan Piet Hein Morin 1

KAJIAN PENDAYAGUNAAN SUMBER DAYA ALAM
DIDESA WAROMI KECAMATAN BIAK UTARA
KABUPATEN BIAK NUMFOR
Hubertus Sangur 18

INTEGRASI SOSIAL MASYARAKAT MULTIKULTUR DI DISTRIK
MUARA TAMI KOTA JAYAPURA WILAYAH PERBATASAN
REPUBLIK INDONESIA – PAPUA NEW GUINEA PROVINSI PAPUA
La Alimudin 25

MENCARI TEORI PEMBANGUNAN KAMPUNG :
Suatu Perspektif Dialogis dalam Budaya Lokal yang Berbeda
Jack Ronsumbre 45

ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PUBLIK :
Studi Penyelenggaraan Program ASKESKIN
di Puskesmas Candilama Semarang
Abner H. Bajari 65

REFORMASI APARATUR NEGARA
DALAM RANGKA PELAYANAN PRIMA
Bernadus A. Imburi 76

ETIKA BERBANGSA DAN BERNEGARA
Wahyono 81

MENGKRITISI PERAN DPRP PROVINSI PAPUA
Hotlan Samosir 88

PEMBERDAYAAN ANAK TERLANTAR :
STRATEGI PEMDA DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN
PEMBANGUNAN SOSIAL
Chaerun Nasirin 95

POLA PENGUASAAN DAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH PADA MASYARAKAT ADAT ARSO PAPUA
Onnie Lumintang 109

PENGENDALIAN DAN PENGOLAHAN LIMBAH B3 SECARA TERPADU (UPAYA PENCEGAHAN KERUSAKAN LINGKUNGAN DAN KONFLIK MASYRAKAT KAWASAN INDUSTRI)
Rollys Suryani 119

AKUNTABILITAS PEMERINTAH LOKAL
(Kajian terhadap Akuntabilitas Politik dan Administrasi Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Ketenagakerjaan)
Andries Lionardo 125

PERANAN ASEAN REGIONAL FORUM (ARF) DALAM MEMPENGARUHI KEBIJAKAN PBB TERHADAP UJI COBA NUKLIR KOREA UTARA
Frans C. Manik, dkk. 138

JURNAL ILMU SOSIAL, Vol. 8. No.1 April 2010

AKUNTABILITAS PEMERINTAH LOKAL
(Kajian terhadap Akuntabilitas Politik dan Administrasi Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Ketenagakerjaan)

Andries Lionardo*

Abstract

Indonesia has many public problem, now. The problems are about public affairs and public interest such as economics, politics and governance. It was come caused by world globalitization crisis. The role of government is very important to solute it. Government mus be do the effective policy to design strategic policy, especially in manpower problem. Manpower problems appear caused by the disable of government function to create working chance in many public sectors. The implementation of decentralization is not relevant with local needs. In this context, local government must be di the outonomy has given optimallly. Decentralization can be a means of overcoming the several limitation of centrally controlle national planning by delegating greater authority for development plenning and management to official who are working in the field, closer to the problems. Decentralization to regional or local government allows official to disagregate and tailor development plans and programs to the needs ofheterogeneous reginos and groups. Local government also formulate manpower policy in local area. To get it, accountability of local government is important instrument. Government legitimacy, however, ultimately comes from the people, who assign authority to the formal government, allocate its resources and hold it accountable. Legitimacy for the government must derive from the people and not from the constitution.Political accountability is the ability of government to be resvonsive to individual differences, situations, and locality prefences.

Key Words: Local Government, Accountability, and Decentralization

PENDAHULUAN

Desentralisasi merupakan instrumen yang sangat penting dalam menciptakan proses inovasi birokrasi dan sekaligus menjadi isu sentral dalam mereformasi tata kelola pemerintahan daerah. Memahami esensi makna desen-tralisasi dapat diawali dengan pandangan bahwa desentralisasi adalah upaya pelimpahan kewenangan pengurusan sektor publik yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat lokal *(locality)*. Terkait dengan aspek tersebut, terdapat tiga prinsip penting yang tidak dapat diabaikan dalam proses desentralisasi. *Pertama*, aspek harapan masyarakat. Aspek ini berkaitan dengan praktek, tradisi dan budaya lokal baik peranan dan aktivitas pemerintahan daerah maupun hubungan antara Pemerintah Daerah dengan berbagai aktor lainnya seperti, masyarakat dan swasta. Adanya relasi *inter-governmental* ini memberikan harapan bagi masyarakat atas layanan dan pengaturan dan jasa Pemerintah Daerah. *Kedua*, aspek masalah yang dihadapi masyarakat. Aspek ini berkaitan dengan hambatan dan keterbatasan pemerintah dalam memenuhi harapannya. Dalam hal ini, kemampuan Pemerintah Daerah sangat diwarnai oleh ada tidaknya keselarasan pemahaman terhadap persoalan yang dihadapi. *Ketiga*, aspek sumberdaya yang dimiliki masyarakat. Aspek ini berkaitan dengan potensi daerah, baik pemilikan faktor produksi meupun berkembangnya tatanan potensi pembangunan dalam masyarakat (Wibawa, 2006).

Penjelasan di atas menegaskan bahwa fokus pelaksanaan desentralisasi adalah menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berorientasi pada *public affairs* dan *public interest*. Keterlibatan para aktor kebijakan diharapkan mampu menjawab persoalan lokal yang berkembang, sekaligus melakukan reorientasi pelaksanaan penyeleng-

PERPUSTAKAAN NASIONAL RI WILAYAH SUMATERA SELATAN
Kode Fakultas | Kode PS/Bagian | Kode Publikasi | Kode Penulis | Tahun Publikasi | Kode Jenisnya Tulisan | Nomor urut Publikasi dari Fakultas

*Penulis adalah Dosen pada Fisip Universitas Sriwijaya

garaan pemerintahan daerah yang dijalankan berdasarkan prinsip *self organizing* dan *inter-governmental networks*. Hal ini sangat penting dilaksanakan mengingat paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah bergeser dari *government* menuju *governance* (Thoha, 2008). Sebagai salah satu domain kajian studi administrasi publik, makna desentalisasi memiliki arti yang beragam. Conyers (1983) secara tegas membedakan dua jenis pemahaman desentralisasi. Pertama, *devolution* yang berarti kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal. Kedua, *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat di daerah. Sedangkan, menurut pendapat B.C.Smith (1985) dalam bukunya *"Decentralization : The Territorial Dimension of the State,* dijelaskan bahwa :

> *"Decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. In the study of politics decentralization refers to the territorial distribution of power. It is concerned with the extent to which power and authority are dispread through the geographical hierarchy of the state, and the institution and processes through which such dispeared accurs."*

Kebijakan desentralisasi membawa konsekuensi nyata terhadap pemberian otonomi yang lebih luas dan lebih besar kepada Pemerintah Daerah dalam mensejahterakan masyarakat. Termasuk didalamnya upaya strategi dalam mengoptimalkan akuntabilitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal dengan mengacu prinsip "*local democracy*". Hal ini penting karena pemerintahan yang demokratis harus mengutamakan kepentingan rakyat dan mensyaratkan tidak terjadinya pemusatan kekuasaan negara atas lembaga negara yang menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat terwujudnya prinsip keseimbangan dalam fungsi pemerintahan yang berkeadilan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tercapai dengan adanya penguatan organisasi Pemerintah Daerah dan optimalisasi pelaksanaan fungsi pemerintahan. Penguatan organisasi pemerintahan daerah menyangkut bagaimana penerapan model penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan kapasitas Pemerintah Daerah.

Optimalisasi pelaksanaan fungsi pemerintahan menyangkut bagaimana terciptanya penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang demokratis. Jika dilihat kondisi saat ini, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami pergeseran model dari *structural efficiency model* menjadi *local democracy model* (Thoha, 2008). Pergeseran ini menggambarkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah lebih kepada pemenuhan pluralitas aspirasi masyarakat lokal. Dalam rangka menjawab "*locality*" ini, maka dituntut akuntabilitas Pemerintah Daerah secara nyata. Substansi penyelenggaraan pemerintahan daerah juga terorientasi kepada efisiensi, efektivitas, demokratisasi pembangunan daerah. Dalam perspektif ini, filosopi yang dimunculkan adalah menyangkut persoalan pengelolaan keanekaragaman, perubahan paradigma politik, penekanan paradigma ekonomi, dan pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal.

Akuntabilitas Pemerintah Daerah juga terletak pada aktivitas fungsional *information* yang berkaitan implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dan aktivitas fungsional *action* yang berkaitan dengan kemampuan menilai dan mengajukan sejumlah tuntutan *(demands)* tertentu terhadap kebijakan atau kinerja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Argumentasi ini diperkuat oleh pendapat Salim dan Iqbal (1995) yang menjelaskan bahwa *accountability can also regards as a vital instrument of control which can be operated to extent that public servants understand and acknowledge their assigned responsibility for the result*". Dalam pemahaman selanjutnya, akuntabilitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan berjalan dengan baik, jika

ktor kebijakannya (Pemerintah Daerah) emiliki tujuan dan misi yang jelas rhadap kebijakan yang telah ditetapkan. alam ranah inilah kebijakan daerah yang buat harus tepat sasaran, berkeadilan, emokratis, dan akuntabel". Prinsip pen-ng teori akuntabilitas sangat ter-gantung engan tipologi (jenis) *accoun-tablity* itu ndiri. Hanya saja, pem-bedaannya ada ada implementasi teori akuntabilitas itu ndiri, apakah penerapannya ada pada omain *government, private* ataukah *civil ociety*.

Fokus kajian ini secara khusus akan engkaji aspek akuntabilitas politik dan dministrasi Pemerintah Daerah dalam enyelenggarakan salah satu urusan peme-ntahan daerah, yakni bidang ketenaga-rjaan. Hal ini menarik dilakukan karena ktor ketengakerjaan merupakan salah tu urusan wajib daerah yang diamanatkan eh Undang-Undang Dasar *1945*, dimana tiap warga negara berhak untuk endapatkan kesejateraan hidup melalui kerjaan yang layak. Secara empiris, jian ini menjadi penting dianalisis karena engingat hampir semua negara di dunia at ini mengalami kompleksitas terhadap asalah ketenagakerjaan yang semakin ri semakin berkembang. Melalui kajian untabilitas ini, Pemerintah Daerah di-rapkan mampu menyelenggarakan uru-n pemerintahan seefektip mungkin guna emenuhi kepentingan masyarakat lokal *ocality)* dan terwujudnya *public affairs* di erah

Di tingkat pemerintahan nasional, rsoalan utama akuntabilitas politik sektor enagakerjaan menyangkut persoalan *policy making"* yang menyangkut lemah-a kehendak politik (*political wiil*) merintah untuk merumuskan peraturan rundangan yang pas untuk meng-modir kepetingan *stakeholders* ke-agakerjaan. Hal ini dapat dilihat dari ensi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 03 tentang Ketenagakerjaan yang dibuat agai perubahan atas Undang-Undang mor 25 Tahun 1997 masih belum emenuhi hak-hak normatif masyarakat kerja dan lebih menguntungkan pelaku bisnis dan industri. Regulasi ini menuai konflik yang cukup mendalam di kalangan masyarakat pekerja. Di beberapa bagian dan amanat regulasi ini yang semula menguntungkan pekerja untuk memperoleh hak-hak normatifnya akhirnya mendapat-kan tekanan dari pelaku bisnis dan industri.

Konflik yang timbul dari regulasi ini ditandai dengan aksi demonstrasi bersama secara nasional dalam rangka menentang produk legislasi ketenagakerjaan tersebut, bahkan kelompok Aliansi Buruh Meng-gugat mengancam akan terus melakukan aksinya hingga tuntutan mereka dipenuhi (Kompas, Maret 2008). Aksi ini akhirnya melatarbelakangi lahirnya SKB (surat Keputusan Bersama) Empat Menteri (Menteri Keuangan, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Perdagangan) pada tanggal 22 Oktober 2008. Namun demikian, SKB ini justru menuai protes masyarakat pekerja karena mengamanatkan kenaikan upah berdasarkan pada kehendak pasar. Pe-ngusaha bebas melakukan kenaikan upah tergantung situasi ekonomi. Bagi pekerja regulasi ini menunujukan masih rendahnya komitmen pemerintah untuk mensejah-terahkan buruh.

Masalah kontemporer ketenaga-kerjaan Indonesia juga masih menyangkut beberapa pokok persoalan pelaksanaan kebijakan yang terkait dengan "*policy executing*" (akuntabilitas administrasi). Persoalan tersebut secara garis besar dijelaskan Rekson Silaban (2009) kedalam beberapa persoalan dasar. *Pertama*, ting-ginya jumlah populasi, pengganggguran dan jumlah angkatan kerja. Kondisi ini merupakan cermin dan potret kegagalan pemerintah pusat dalam menciptakan program-program ketenagakerjaan yang berbasis kerakyatan dalam mengatasi tingkat pengangguran yang semakin hari, semakin sulit diturunkan. Angka pengang-guran di Indonesia saat ini sudah relatif tinggi, bahkan sudah masuk kedalam standar internasional. Tidaklah berlebihan jika kondisi ini telah menghantarkan masalah pengangguran di Indonesia mencapai titik yang mengkhawatirkan.

Tabel 1 : Populasi dan Tingkat Pengangguran di Indonesia

No.	Type of Activity	2004	2005	2006	2007	2008
1.	*Population*	153.923.648	158.491.396	160.811.498	164.118.323	166 641 050
2.	*Labor Force*	103.973.387	105.857.653	106.388.935	109.941.359	111.947.265
	Labor Force Participation Rate	67.55	66.79	66.16	66.99	67.18
	Working	93.722.036	93.958.387	95.456.935	99.930.217	102.552.750
	Unemployment	10 251 351	11.899.266	10.932.000	10.011.142	9.394.515
	Unemployment Rate	9.86	11.24	10.28	9.11	8.39
3.	*Not in Labor Force*	49.950.261	52.633.743	54.422.563	54.176.964	54.693.785
	Schooling	11.577.230	13.581.943	13.530.160	13.777.378	13.226.066
	House Keeping	30.877.274	30.619.529	31.977.973	31.989.042	32.770.941
	Others	7.495.757	8 .432.271	8.914.430	8.410.544	8.696.778

Sumber : BPS Indonesia, 2009

Kedua, persoalan demografis yang mempengaruhi jumlah dan komposisi angkatan kerja di Indonesia. Indonesia cukup berhasil dalam menurunkan angka kelahiran dan kematian secara berkesinambungan, tetapi hal ini justru berdampak pada pertumbuhan penduduk usia kerja yang jauh lebih cepat dari pada pertumbuhan penduduk secara keseluruhan. Fakta ini menunjukkan tekanan kuat dalam sisi penyediaan tenaga kerja. Di sisi lain, pertumbuhan ekonomi secara nasional masih terlalu rendah, untuk dapat menyediakan lapangan kerja baru secara memadai. Akibatnya, angka pengangguran terus meningkat pada tahun yang sama. Tekanan demografis juga dapat terjadi pada sisi penawaran *(supply side)* tenaga kerja, dimana pertumbuhan penduduk usia kerja selama 2005-2009 diperkirakan masing-masing hanya 1,3 persen dan 1,1 persen per tahun. Kecenderungan tersebut adalah seba-gai akibat penurunan angka kelahiran dan kematian secara ber-kesinam-bungan. Jika pemerintah lamban dalam mengatasi persoalan tersebut, maka akan diperkirakan mempunyai konsekuensi kebijakan yang tidak jelas di masa mendatang.

Ketiga, persoalan ketenaga-kerjaan yang menyangkut pelaksanaan kerjasama antara pemerintah dan lembaga internasional. Masalah ini terkait dengan lemahnya pertang-gungjawaban administrasi pela-yanan. Sulitnya arus masuk modal asing dan proteksionis sejumlah negara-negara maju dalam menerima ekspor negara-negara berkembang lebih disebabkan oleh iklim investasi, pasar global, perilaku birokrasi dan berbagai regulasi yang kurang kondusif bagi pengembangan usaha, disamping persoalan terhadap tekanan kenaikan upah di tengah dunia usaha yang masih lesu dan persoalan pengelolaan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang semakin buruk. Kondisi ini berdampak langsung pada pelaksanaan otonomi daerah yang dalam banyak hal masih belum melakukan sinkronisasi kebijakan, seperti melakukan upaya reformasi birokrasi daerah.

Berbagai persoalan ketenaga-kerjaan ditingkat pemerintahan nasional di atas ternyata berdampak kepada pengelolaan urusan ketega-kerjaan di tingkat pemerintahan lokal. Di Daerah, persoalan akuntabilitas politik bidang ketenagakerjaan menyangkut persoalan sentralisasi kebijakan ketenaga-kerjaan. Institusi Pemerintah Daerah (Pemda dan DPRD) saat ini belum mampu memunculkan inisiatif kebijakan yang berkarakteristik lokal dalam perencanaan pembangunan ketenagakerjaan. Hal ini terbukti dari

belum adanya "*political will*" Pemerintah Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah (Perda) khusus ketenagakerjaan yang berbasiskan "*locality*". Kebijakan ketenagakerjaan yang diterapkan selama ini masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Kondisi ini tentunya menjelaskan bahwa "*transfer of authority*" yang diterima oleh Pemerintah Daerah dalam rangka desentralisasi pemerintahan bidang ketenagakerjaan belum termanfaatkan secara maksimal. Tidak munculnya inisiatif lokal Pemerintah Daerah dalam menentukan dan merumuskan kebijakan ketenagakerjaan tersebut juga telah menyebabkan responsivitas terhadap persoalan ketenagakerjaan di Daerah mengalami kelambanan dalam proses penyelesaiannya. Terlebih adanya persoalan pengangguran yang semakin hari semakin kompleks.

PEMBAHASAN

A. Akuntabilitas Pemerintahan Daerah

Akuntabilitas pemerintahan daerah sangat berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis, baik secara politik maupun secara administratif. Dalam konteks ini, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi mempunyai hak untuk dipenuhi keinginannya oleh pemerintah. Optimalisasi perwujudan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah tidak terlepas dari tingkat akuntabilitas kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan daerah. Terlebih adanya desentralisasi telah mengharuskan lembaga publik menekankan pen-capaian kinerja organi-sasi sesuai dengan kebutuhan lokal. Selaras dengan argumentasi di atas, maka Setijohadi (2006) mengungkapkan bahwa sesungguhnya pelaksanaan akuntabilitas pemerintah daerah menyangkut 4 (empat) aspek pokok. *Pertama*, pihak yang melasanakan akuntabilitas. *Kedua*, pihak yang me-minta akuntabilitas. *Ketiga*, meka-nisme (prosedur atau proses) pelaksanaan akuntabilitas. *Keempat*, standard (indikator) untuk menilai akuntabilitas itu sendiri. Pemahaman keempat komponen ini diharapkan dapat menghantarkan kajian akunta-bilitas pemerintah daerah kepada penguaatan kapasitas organisatoris fungsi pemerintahan dalam melak-sanakan hak otonominya. Berbeda dengan pendapat di atas, O'Donnell (dalam Schacter, 2000) menjelaskan terdapat dua model akuntabilitas di dalam lingkungan pamerintahan daerah. *Pertama, vertical accoun-tability*. Pengertian akuntabilitas ini lebih kepada pertanggungjawaban yang dilakukan oleh lembaga negara kepada warga negaranya. Akunta-bilitas vertikal ini dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum secara langsung (Pilkada), atau dilakukan secara tidak langsung melalui organisasi masyarakat sipil atau media massa. *Kedua, horizontal accountability*. Fokus akuntabilitas ini adalah bagai-mana peran lembaga-lembaga daerah membentuk koordinasi dalam pelak-sanaan fungsi birokrasi pemerintahan daerah. Sedangkan Jabra dan Dwivedi (1989) menjelaskan akuntabilitas pe-merintah daerah lebih cenderung mengarah kepada akuntabilitas politik. Adanya *political approach* dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan menyebabkan kekuasaan pemerintah lebih besar dalam menentukan dan mengendalikan bentuk pertanggung-jawaban publik. Pemahaman ini bisa dilihat dari besarnya kekuasaan kepala daerah yang dipiih secara langsung oleh rakyatnya.

Hubungan antar aktor dalam siklus akuntabilitas di atas diyakini mampu mewujudkan optimalisasi penyelenggaraan kewenangan peme-rintah daerah dalam menetukan orientasi pelayanan yang sebaiknya dilimpahkan kepada pihak (institusi) lainnya. Model ini juga diharapkan mampu mendesain strategi *capacity building* penguatan organisasi peme-rintahan. Oleh karenanya, dibutuhkan indikator utama yang dapat dijadikan panduan untuk mencapai keberhasilan pemerintah daerah seperti pimpinan yang responsif (*exemplary*

leadrship), forum debat (*debate*), koordinasi (*coordination*), otonomi (*autonomy*), kejeasan indikator dan standar evaluasi kinerja (*clarity*), negosiasi (*negotia-tion*), kampanye akuntabilitas (*cam-paign*), evaluasi dan umpan balik (*evaluation and feedback*) dan adanya daya tanggap terhadap perubahan lingkungan. (Plumptre dalam Salleh and Iqbal, 1995). Beberapa uraian konseptual di atas menegaskan bahwa optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah saat ini akan sangat terhantung dengan strategi, indikator dan pihak yang terlibat dalam akuntabilitas pemerintah daerah.

Dalam perspektif akuntabilitas politik, makna akuntabilitas dapat dimaknai sebagai pertanggungungjawaban pemerintah dalam mengatur urusan pemerintah yang berkaitan dengan tercapainya tuntutan masyarakat. Menurut Suharto (2006), akuntabiitas politik biasanya dikaitkan dengan proses dan mandat pemilu yang diberikan masyarakat kepada para politisi yang menduduki posisi legislatif dan eksekutif dalam suatu pemerintahan. Pengertian ini lebih menkankan bahwa adanya keharusan bagi elit politik untuk mempertanggungjawabkan kekuasaan yang didapatnya melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Mandat yang kuat mem-berikan ruang legitimasi yang kuat kepada pemerintah dalam merumus-kan kebijakan publik. Senada dengan pendapat ini, Jabra dan Dwivedi (1989) menjelaskan bahwa akuntabili-tas politik dapat dipahami sebagai akuntabilitas lembaga pemerintahan yang berkaitan dengan legitimasi program publik dan daya tahan organisasi yang bertanggung jawab atas hak rakyat. Akuntabilitas politik juga bermakna sebagai akuntabilitas demokratis yang berkaitan dengan kemampuan lembaga pemerintahan atau pemimpin politik mengatur kewenangannya secara hirarkhi dan berjenjang dari unit-unit yang paling bawah sampai yang paling atas dalam rangka menjalankan fungsi pemerin-tahan guna memenuhi kebutuhan warga negara (Paul, 1999).

Sementara, Keohane (2008) secara khusus menjelaskan bahwa akuntabilitas politik terkait dengan beberapa mekanisme pemerintah dalam memenuhi kewajibannya ke-pada publik. Pertama, *hierarchical mechanisme*. Mekanisme ini menegas-kan bahwa negara memiliki batasan hirarkhis dalam melaksanakan pertanggungjawabannya kepada publik. Mekanisme hirarkhis mempunyai peran penting dalam mendelegasikan tugas pemerintahan yang tidak bisa dilaksanakan oleh institusi publik dibawahnya *(subbodinate official)*. Kedua, *supervisory mechanism*. Dalam mekanisme ini digambarkan bahwa peran negara sangat besar dalam menjalankan fungsi peng-awasan bagi setiap organisasi publik yang ada. Ketiga, *fiscal mechanisme*. Mekanisme ini menekankan pada titik fokus pemberian kewenangan pada sektor *budgeting* dalam sebuah sistem pemerintahan. Pengaturan anggaran publik sebaiknya didistribusikan se-cara merata kepada unit pemerin-tahan. Keempat, *legal mechanism*. Instrumen akuntabilitas ini meng-isyaratkan pentingnya legitimasi (proses hukum) dalam menjalankan tata pemerintahan. Kelima, *market mechanism*. Mekanisme ini meng-uraikan bahwa peran sektor swasta sengatlah besar dalam mewujudkan pemerintahan yang akuntabel. Sektor swasta adalah penyembang pemerintah dalam menjalankan pemerintahan, khususnya dalam penyediaan investasi. Keenam, *peer mechanism*. Mekanisme ini merupakan telaah analisis terhadap kemampuan orga-nisasi dalam menjalankan fungsinya melalui pengembangan kepemimpinan publik yang dapat memberikan dukungan bagi setiap elemen pemerintahan. Ketujuh, *public reputational*. Mekanisme ini merupakan instrumen politik dalam meyakinkan publik atas kemampuan pemerintah dalam membuat program-program yang diinginkan publik. Secara rinci kategorisasi mekanisme akuntabilitas politik pemerintah tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Sementara dalam perspektif akuntabilitas adminisitrasi, akunta-bilitas Pemerintah Daerah dapat dimaknai secara beragam. Jabra dan Dwivedi (1989) menjelaskan pengertian akuntabilitas administrasi sebagai hubungan hirarki yang jelas antara pusat pertanggungjawaban dan unit-unit dimana perintah dilaksanakan. Hubungan hirarki ini memiliki batasan yang jelas baik dalam bentuk aturan organisasi formal atau pun dalam bentuk jaringan hubungan informal. Perioritas yang ditetapkan pada level atas diikuti dan kontrol pengawasan dilaksanakan secara intensif dengan pemahaman tentang keharusan me-menuhi perintah. Senada dengan pengertian tersebut, Suharto (2006) menggambarkan akuntabilitas ad-ministrasi sebagai kewajiban men-jalankan tugas yang telah diberikan dan diterima dalam kerangka kerja otoritas dan sumberdaya yang tersedia, sehingga kuntabilitas administrasi berkaitan dengan pelayanan publik. Pejabat publik dipercayakan untuk menghasilkan barang dan jasa dalam rangka memenuhi kepentingan publik. Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, akuntabilitas adminitrasi adalah suatu ukuran yang menunjukan seberapa besar tingkat kesesuian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma yang eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh *stakeholders*. Nilai dan norma yang berkembang didalam masyarakat tersebut diantaranya transparansi pelayanan, prinsip ke-adilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan dalam masyarakat pengguna jasa.

Secara khusus, jika dikaitkan dengan masalah pelayanan publik Carino (1991) menjelaskan bahwa akuntabilitas administrasi dapat dibedakan dalam dua kategori khusus. Pertama, *internal accountability to the public servant's own organization*. Dalam akuntabilitas ini setiap tingkatan pada hirakhi organisasi, petugas pelayanan publik diwajibkan untuk akuntabel kepada atasannya dan kepada yang mengontrol pekerjaannya. Untuk itu diperlukan komitmen dan keahlian serta pengetahuan untuk pelaksanaan tugas-tugasnya sesuai dengan posisi pekerjaan. Dalam tataran empiris, dapat dilihat dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP). Walaupun, LAKIP faktanya merupakan pertang-gungjawaban manajemen, yakni bentuk pertanggungjawaban antara bawahan dan atasan (LAN dan BPKP, 2000). Kedua, *eksternal accountability to the individual and organization outside public servant's own organization*. Akuntabilitas ini di-artikan sebagai kemampuan untuk menjawab setiap pertanyaan dari penerima jasa yang berhubungan dengan capaian kinerja pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah.Dengan kata lain, pelayan publik haruslah dituntut tidak hanya akun-tabel pada atasan dan bawahannya saja tetapi juga dengan penerima jasa pelayanan yang dilayaninya. Oleh karenanya, diperlukan komitmen untuk melaksanakan kebijakan dan program yang telah direncanakan.

Dalam perspektif yang berbeda, makna akuntabilitas administrasi juga dapat dipahami sebagai upaya optimalisasi fungsi administrasi (birokrasi) pemerintahan. Menurut Mahsun (2006), terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk mewujudkan akuntabilitas administrasi pemerintahan daerah. *Pertama*, adanya *leadership* yang berkaitan dengan kemampuan pemimpin dalam menjalankan birokrasi. *Kedua*, adanya *reciprocation yang* menjamin keterbukaan dan mendorong inovasi, transparansi dan kejelasan (*clarity*) tujuan organisasi. *Ketiga*, aspek *equity* yang berkaitan dengan penciptaan kepercayaan dan kredibilitas organi-sasi. *Keempat*, aspek *trust* yang berkaitan dengan penciptaan pola hubungan antar lembaga yang tercermin dengan loyalitas dalam menjalankan pemerintahan. *Kelima*, aspek *transparancy* dalam rangka membangun pemerintahan yang bersih. *Keenam*, aspek *clarity* yang bertujuan untuk melaksanakan wewe-nang

dan memenuhi tanggung jawab instistusi. Sementara, Pierre dan Peters (2000) menjelaskan bahwa akunta-bilitas administrasi adalah salah satu prinsip *governance* yang meliputi empat fokus utama, yaitu transparansi, *fairness*, akuntabilitas, dan respon-sibilitas. Dengan demikian konsep akuntabilitas adalah salah satu prinsip penting *governance*. Sedangkan, menurut Ranson dan Stewart (1994), pengertian akuntabilitas administrasi lebih mengarah kepada fungsi organisasi pemerintah yang memiliki kewenangan publik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat malalui komunikasi publik, dan pelaksanaan struktur administrasi publik.

B. Esensi Urusan Wajib Ketenagakerjaan

Batasan konsep ketenagakerjaan memiliki berbagai macam ruang lingkup. Secara normatif, definisi ketenagakerjaan dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam regulasi ini pengertian ketenagakerjaan dimaknai sebagai "segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja". Sedangkan, pengertian konsep tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Dengan demikian definisi konsep ketenagakerjaan berkaitan dengan serangkaian aktivitas birokrasi yang wajib dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi hak dasar warga negara, sedangkan, tenaga kerja berkaitan dengan sumber daya manusia yang ingin atau telah mendapatkan pekerjaaan. Sejalan dengan pe-mahaman tersebut, Simanjuntak (1985) menjelaskan pengertian tenaga kerja *(manpower)* adalah penduduk yang sudah, sedang mencari kerja dan yang melakukan pekerjaan lain seperti sekolah dan mengurus rumah tangga. Sedangkan menurut Husni *(2003)* tenaga kerja terdiri dari angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. "Angkatan kerja" terdiri dari yang bekerja dan yang masih mencari pekerjaan (pengangguran), sedangkan "bukan angkatan kerja" adalah masyarakat yang bekerja penuh dan setengah menganggur.

Berbeda dengan pendapat diatas, Soeroto (1983) menjelaskan beberapa konsep yang harus dipahami dalam menganalis aspek kajian ketenaga-kerjaan. *Pertama*, tenaga kerja *(manpower)*. Tenaga kerja adalah penduduk dalam usia kerja (15-64 tahun) atau jumlah seluruh penduduk dalam suatu negara yang dapat memproduksi barang dan jasa jika ada permintaan terhadap tenaga kerja tertentu dan jika mereka mau berpartisipasi dalam aktivitas tersebut. *Kedua*, angkatan kerja *(labour force)* yakni tenaga kerja yang terlibat dalam kegiatan produktif yaitu produksi barang dan jasa. *Ketiga*, tingkat partisipasi angkatan kerja *(labour force participation rate)* yakni jumlah angkatan kerja dalam suatu kelompok umur. *Keempat*, tingkat pengangguran *(unemployment)* yakni angka yang menunjukan berapa banyak dari jumlah angkatan kerja yang sedang aktif mencari pekerjaan. *Kelima*, pengangguran terbuka *(open unem-ployment)*. *Keenam*, setengah menganggur *(under employment)* yakni perbedaan jumlah pekerjaan di-kerjakan seseorang dalam pekerjaan-nya dengan jumlah pekerjaannya dengan jumlah pekerjaan yang normal dan mampu dan diinginkannya. *Ketujuh*, setengah menganggur dengan alasan bekerja tidak tetap *(part time)*. *Kedelapan*, setengah menganggur yang tidak kentara *(Invisible Unem-ployment)* yakni bekerja secara penuh *(full time)* tetapi pekerjaannya ini dianggap tidak mencukupi pendapatan dan tidak mengembangkan seluruh keahliannya. *Kesembilan*, pengang-guran tidak kentara *(disguised unemployment)* yakni angkatan kerja yang di masukkan dalam kegiatan bekerja, tetapi sebetulnya mereka adalah penganggur jika di lihat dari sisi produktivitasnya. *Kesepuluh*, pengangguran friksional adalah pe-nganggur yang terjadi akibat pindahnya seseorang

dari suatu pekerjaan ke pekerjaan yang lain. *Kesebelas*, pengangguran struktural adalah pengangguran yang disebabkan karena ketidak cocokkan antara struktur para pencari kerja terhadap keterampilan dan permintaan tenaga kerja.

C. Strategi Perencanaan Tenaga Kerja

Perencanaan tenaga kerja adalah usaha menemukan masalah-masalah ketenagakerjaan yang terjadi pada waktu sekarang dan mendatang serta usaha untuk merumuskan kebijakan dan program yang relevan dan konsisten untuk mengatasinya. Pe-rencanaan tenaga kerja juga mencakup setiap usaha untuk meramalkan masalah-masalah ketenagakerjaan, merumuskan tujuan ketenagakerjaan dan merencanakan pendekatan yang sistematik guna menghindari masalah atau mencapai tujuan tersebut. Perencanaan tenaga kerja atau *(manpower planning)* adalah *"the systemic preparation of mutual consisten policies to provide jobs for men on one hand and men jobs on the jobs"* (Dewit dalam Soeroto, 1983). Berbeda dengan pendapat tersebut, Swasono dan Sulistyaningsih (1983) menjelaskan perencanaan tenaga kerja adalah suatu proses pengumpulan informasi secara reguler dan analisis situasi dan trend untuk masa kini dan yang akan datang dari permintaan dan penawaran tenaga kerja, termasuk faktor-faktor yang menyebabkan adanya ketidakseimbangan dan pe-nyajian pilihan-pilihan terhadap upaya pengambilan keputusan kebijakan dan program aksi sebagai bagian dari proses perencanaan (pembangunan). Pendapat ini menjelaskan bahwa perencanaan tenaga kerja adalah rencana kebijakan publik yang harus dibuat pemerintah yang berkaitan dengan pengumpulan data, perumusan analisa, dan perumusan rekomendasi kebijakan untuk memecahkan masalah-masalah ketenagakerjaan.

Penelusuran konsep perencanaan tenaga kerja dapat pula dilihat dari bentuk pelaksanaannya. Soeroto (1983) membagi perencanaan tenaga kerja kedalam dua bentuk. *Pertama,* perencanaan tenaga kerja mikro. Perencanaan tenaga kerja dilaksanakan dalam bentuk kesatuan unit organisasi seperti perusahaan, lembaga peme-rintah dan swasta. Dalam domain ini, masalah yang hendak dicapai adalah pemenuhan kebutuhan tenaga kerja yang dinginkan oleh lembaga tertentu dan dimaksudkan untuk pengisian permintaan struktur tenaga kerja bagi organisasi (lembaga) yang membutuhkan.*Kedua,* perencanaan tenaga kerja makro. Perencanaan ini menyangkut perencanaan tenaga kerja yang dilakukan dengan membuat agregasi menurut sektor atau menurut jenis jabatan dan lain-lain khususnya dalam konteks negara, provinsi atau kota. Perencanaan ini merupakan bagian integral dari perencanaan sosial ekonomi sebuah wilayah yang me-miliki perencanaan pembangunan. Masalah yang hendak dicapai dalam perencanaan tenaga kerja makro adalah memenuhi kekurangan *(shor-tages)* atau kelebihan *(surpluses)* tenaga kerja dalam suatu wilayah atau organisasi tertentu (Swasono dan Sulistyaningsih (1983). Perencanaan tenaga kerja makro juga meng-gambarkan perencanaan ketenaga-kerjaan yang mengarah kepada kebutuhan sebuah organisasi publik secara keberlanjutan (Zainun, 1985). Dari beberapa uraian konsep pe-rencanaan tenaga kerja diatas, maka dapat digambarkan bahwa perencanaan tenaga kerja adalah instrumen penting bagi pemerintah untuk mengatasi persoalan ketenagakerjaan, baik pada level nasional maupun pada level lokal.

D. Kesempatan Kerja dan Pengangguran

Kesempatan kerja dan pengangguran adalah dua konsep ketenagakerjaan yang saling berkaitan. Keterkaitan hubungan tersebut timbul karena kurangnya penyediaan la-pangan kerja atau kurangnya pendayagunaan sumber daya manusia serta rendahnya produktivitas tenaga kerja. Hal tersebut dipengaruhi oleh semakin lebarnya jurang antara harapan memperoleh pekerjaan dikalangan pemuda berpendidikan dengan penyediaan lapang-

an kerja di kota (*urban area)* dan desa *(rural area)*. Akibatnya kesempatan kerja dan ketiadaan lapangan kerja menyebabkan masyarakat menjadi pengangguran *(jobless)*. Fenomena ini sering terjadi pada negara-negara berkembang, seperti di Indonesia.

Menurut Edwards (1974) dalam bukunya *"Employment in Developing Nations"* dijelaskan bahwa terdapat tiga alasan utama mengapa terjadi masalah rendahnya kesempatan kerja dan tingginya pengangguran di negara-negara berkembang.*Pertama.* karena adanya pengangguran yang kronis sehingga mempengaruhi kualitas, tranformasi dan perencanaan tenaga kerja yang diciptakan pemerintah. *Kedua,* masalah ketenagakerjaan di dunia ketiga mempunyai dampak yang jauh lebih kompleks sehingga sulit bagi pemerintah dalam memenuhi dan meningkatkan permintaan agregat tenaga kerja. *Ketiga,* penyebab pengangguran di negara berkembang selalu dihubungkan dengan lingkungan dan taraf hidup yang rendah, yang jarang dialami oleh negara-negara maju. Untuk itu diperlukan keterlibatan dan kebijakan bersama antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Disinilah arti penting hadirnya elemen internasional *(sound governance)* dalam sektor ketenagakerjaan, khusus-nya dalam mengatasi pengangguran.

Pengangguran di Indonesia menjadi persoalan publik yang sangat kompleks. Kompleksitas persoalan tersebut harus di minimalisir oleh pemerintah dengan prinsip *"accoun-tability"*. Berdasarkan kajian Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia (2008), pengangguran di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok besar. *Pertama,* pengangguran terbuka, yaitu seluruh angkatan kerja yang mencari kerja. Baik para pencari kerja baru *(first time job)*, maupun mereka yang sebelumnya pernah bekerja. *Kedua,* setengah pengangguran yaitu mereka yang bekerja kurang 35 jam dalam seminggu. Ironisnya, angka pengang-guran di Indonesia lebih banyak di perkotaan, karena industri yang rata-rata padat modal (teknologi) membutuhkan kualifikasi SDM yang mampu beradaptasi dengan teknologi. Namun ternyata, kebanyakan angkatan kerja di Indonesia tidak mempunyai kemampuan tersebut.

Menurut Soeroto (1983) persoalan ini muncul lebih di-karenakan adanya paradox kharak-teristik pengangguran di Indonesia. *Pertama,* pengangguran perkotaan tiga kali lebih besar daripada pengang-guran di pedesaan. Penduduk desa lebih banyak bermigrasi ke kota. Logika yang dipakai seharusnya adalah karena lebih banyak orang menganggur di kota, maka lapangan pekerjaan di kota lebih sedikit ketimbang di desa. kondisi ini terjadi karena di perkotaan pekerjaan lebih dianggap mempunyai arti daripada di wilayah pedesaan. *Kedua,* pengang-guran terbuka di kalangan kaum muda lebih besar daripada kalangan dewasa, pada hal perusahaan maupun organisasi pemerintah selalu merekrut lulusan baru daripada mereka yang berusi di atas 30 tahun. *Ketiga,* pengangguran terbuka di kalangan wanita lebih besar daripada pria. *Keempat,* pengangguran terbuka dikalangan pekerja terdidik lebih besar daripada pekerja tidak terdidik. *Kelima,* pada level SMU angka pengangguran terbuka lebih tinggi daripada SMP walaupun tidak ada perbedaan upah yang signifikan. *Keenam,* pertumbuhan ekonomi di Indonesia yang kurang kondusif. *Ketujuh,* tingkat pengangguran terbuka hampir di semua tingkat pendapatan, artinya mereka harus bekerja dengan tingkat upah berapapun. *Kedelapan,* tingkat pengangguran terbuka di beberapa provinsi seperti Sumatera Selatan, Aceh, Kalimanatan Timur, NTT, Maluku dan Papua lebih besar tiga kali lipat dari kabupaten Lampung, NTB dan Kalimantan Tengah. Padahal daerah tersebut adalah daerah yang kaya akan sumberdaya alam yang melimpah.

E. Transformasi dan Produktivitas Tenaga Kerja

Transformasi tenaga kerja adalah proses dimana terjadinya gerak-an mobilitas antar sektor lapangan pekerjaan yang dapat memacu angkatan kerja untuk melakukan usaha dalam membuka lapangan kerja. Misalnya, perubahan lapangan peker-jaan dari sektor pertanian ke industri. Zainun (2000) mengelompokan beberapa sektor transformasi lapangan pekerjaan ketenagakerjaan di Indo-nesia. *Pertama*, sektor yang meliputi pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan. *Kedua*, pertambangan dan penggalian. *Ketiga*, sektor Industri pengolahan atau industri manufaktur. *Keempat*, listrik, gas, dan air. *Kelima*, bangunan. *Keenam*, perdagangan besar, eceran, rumah makan dan hotel. *Ketujuh*, sektor angkutan, pergudang-an, dan komunikasi, *Kedelapan*, sektor keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan dan tanah, serta jasa perusahaan. *Kesembilan*, sektor jasa kemasyarakatan. Dalam perspektif lain transformasi tenaga kerja dapat pula dikelompokan menurut jenis pekerja-an. *Pertama*, tenaga profesional, teknisi dan sejenisnya. *Kedua*, tenaga kepemimpinan dan ketatalaksanaan. *Ketiga*, tenaga tata usaha dan sejenisnya. *Keempat*, tenaga usaha penjualan dan tenaga usaha jasa. *Kelima*, tenaga usaha pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan. *Keenam*, tenaga produksi, operasi alat angkutan, dan pekerja kasar.

Secara konseptual upaya transformasi tenaga kerja akan berhadapan dengan berbagai persoalan publik. Selanjutnya, Zainun (1985) menjelas-kan terdapat beberapa masalah mendasar yang dapat mempengaruhi upaya peningkatan transformasi tenaga kerja. *Pertama*, menyangkut kebijakan kependudukan yang berkaitan dengan upaya menekan laju pertumbuhan penduduk. *Kedua*, berkaitan dengan penyebaran penduduk. *Ketiga*, menyangkut kualitas tenaga kerja yang dilihat dari dari tingkat pendidikan yang dicapai. *Keempat*, berkaitan dengan adanya kesenjangan antara program pendidikan dengan arah pembangunan. Hal ini ditunjukkan dengan semakin tingginya pendidikan semakin kesulitan dalam mendapatkan pekerjaan. *Kelima*, kurang berkem-bangnya informasi pasar tenaga kerja sehingga menimbulkan kesenjangan permintaan dan penawaran tenaga kerja. *Keenam*, menyangkut perkembangan sektor formal dan informal. *Ketujuh*, berkaitan dengan perkem-bangan di sektor pertanian (pedesaan) dan industri (perkotaan). Faktor-faktor inilah yang lambat laun akan menghambat produktivitas tenaga kerja. Produktivitas tenaga kerja akan baik jika adanya akuntabilitas pemerintah dalam merumuskan kebijakan perencanaan tenaga kerja yang efektip.

Dalam rangka meningkatkan produktivitas tenaga kerja, maka diperlukan beberapa pemahaman konseptual yang merupakan kajian strategis guna mengatasi persoalan ketenagakerjaan. Simanjuntak (1984) menjelaskan terdapat beberapa faktor yang berkaitan dengan persoalan tersebut. *Pertama*, peningkatan latihan kerja. Program ini mempunyai dua sasaran, yaitu tenaga yang sudah bekerja dan tenaga kerja yang segera akan bekerja. *Kedua*, peningkatan manajemen yang berkaitan dengan optimalisasi semua sarana produksi, sumber daya organisasi dan mencip-takan kondisi dan lingkungan kerja yang nyaman untuk bekerja. *Ketiga*, peningkatan kesempatan berusaha yang berkaitan dengan terciptanya kebijakan pemerintah dibidang ketena-gakerjaan sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini. *Keempat*, melaku-kan kampanye produktivitas yang bertujuan untuk meningkatkan kesada-ran masyarakat akan pentingnya optimalisasi produktivitas kerja agar manghindari konflik ketenagakerjaan. Konklusi dari argumentasi di atas adalah usaha peningkatan produk-tivitas tenaga kerja sangat berkaitan dengan banyak faktor seperti kebija-kan pemerintah, sumber daya organisasi dan *authority* yang

PENUTUP

Pelaksanaan akuntabilitas politik Pemerintah sebaiknya mempehatikan bebera aspek dan relaitas yang berkembang. *Pertama*, perencanaan kebijakan ketenagakerjaan yang di-lakukan oleh Pemerintah Daerah saat ini belum terorientasi pada pola pembangunan terpadu. Pembangunan yang dilakukan masih parsial dan terkesan muncul ego sektoral. *Kedua*, tidak adanya inisiatif merumuskan Perda khusus ketenagakerjaan dalam mengoptimalkan urusan ketenaga-kerjaan. Inisiatif ini tidak muncul baik dari Pemda maupun DPRD. Perda yang ada hanya bersifat Perda retribusi, bukan Perda yang dapat merespon tuntutan masyarakat di bidang ketenagakerjaan. *Ketiga*, legiti-masi dan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan *urusan ketenagakerjaan belum jelas yang* ditandai oleh munculnya tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah. *Keempat*, meka-nisme penyelenggaraan urusan ke-tenagakerjaan masih bersifat *top down*. Perwujudan aspirasi masih dilakukan oleh Pemda dan DPRD dan belum terpola pada penyelenggaraan penge-lolaan internal organisasi melalui struktur dan budaya organisasi. *Kelima*, partisipasi masyarakat masih rendah. Hal ini nampak dari pelak-sanaan Musrenbang *yang bersifat hanya formalitas*.

Dalam pelaksanaan akuntabilitas administrasi. Pemerintah Daerah tedaat hal-hal pokok yang harus diperhatikan. *Pertama*, program kerja yang dikembangkan sudah terfokus pada pelaksanaan upaya membuka kesempatan kerja, pendayagunaan tenaga kerja, penciptaan investasi yang terbuka dan melakukan mediasi terhadap persoalan perselisihan hubu-ngan industrial antara pekerja dan pihak perusahaan. *Kedua*, dukungan kelembagaan dalam rangka penyelenggaraan urusan ketenagakerjaan sudah memadai hal ini dapat dilihat dari adanya sarana dan prasarana seperti transportasi darat, laut dan udara. Keadaan ini juga didukung oleh kondisi sosial politik yang kondusif. *Ketiga*, telah ditemukan bahwa koordinasi antar institusi yang berkewajiban menyelenggarakan urusan ketenagakerjaan belum begitu mak-simal. Hal ini dapat dilihat dari adanya tumpang tindih kewenangan dalam melahirkan program kenagakerjaan. Misalnya, dinas pendidikan memiliki BLK sementara Dinas Tenaga kerja juga ada. Hal ini menyebabkan pola koordinasi tidak begitu jelas. Disamping itu peranan aktor yang terlibat tidak hanya di dominasi oleh Pemerintah Daerah. Sementara pihak Pemereintah Provinsi dan Pemeritah Pusat, swasta dan stakeholders lainnya juga bertanggung jawab. Realitas ini juga terjadi akibat adanya otonomi dan *desentralisasi yang diberikan* kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan ketenagakerjaan se-bagai salah satu urusan wajib daerah. Di sisi, peranan pihak swasta dan lembaga internasional belum begitu nampak. Pihak swasta belum mampu menanamkan investasinya karena birokrasi daerah yang belum men-dukung. Sedangkan, lembaga inter-nasional adalah lembaga yang tidak dapat berpartisipasi langsung ke daerah karena menjalankan fungsi organisasi secara regulatif.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik (BPS) Pusat. 2009. *Indonesia dalam Angka*. Http //.bps.indonesia.go.id Jakarta

Carino, LV. 1991. Accountability Corruption and Democracy : A Clarification of Concepts. Asian Review of Public Administration, Vol.III. No.2. 1991

Conyers, D. 1983. *Decentralization :The Latest Fashion in Development Administration, Public Administration and Development*. Vol. 3

Husni, Lalu. 2003.*Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*. PT.Raja Grafindo Persada. Mataram.

Mahsun, Mohammad. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. BPFE Yogyakarta. Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press. USA.

Setijohadi, Mochtar. 2006. *Akuntanbilitas Politik dewan perwakilan daerah dalam menggunakan hak menentukan anggaran belanja daerah di kabupaten bojonegoro*. (ringkasan Disertas), Pasca Sarjana Unibraw. Malang

Schacter, M. 2000. *When Accountability Fails : A Framework for Diagnosis and Action*. Institute on Governance. Canada.

Silaban, Rekson. 2008. Masalah Aktual Ketenagakerjaan dan Pembangunan Hukum di Indonesia. Hasil Penelitian. Jakarta

Simanjuntak, Piyaman J. 1985. *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*. FE Universitas Indonesia. Jakarta

Soeroto.1983. *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Tenaga Kerja*.Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

Stewart Ranson and John Stewart. *1994. "Management for the Public Domain : Enabling the Learning Society"*. ST. MARTIN'S PRESS LTD. New York.

Suharto, Bambang Eko. 2006. *Responsivitas dan Akuntabilitas Pemerintah Lokal untuk Menuju Good Governance (Studi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Daerah dan Kantor Perizinan Daerah di Kabupaten Nganjuk*. Disetasi. FIA-Uiversitas Brawijaya. Malang.

Swasono, Yudo dan Endang Sulistyaningsih.1983. *Metode Perencanaan Tenaga Kerja*. BPFE Yogyakarta. Yogyakarta.

Thoha, Miftah. *2008. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana Prenada Group. Jakarta

Wibawa, Fahmi. 2006. *Distribusi Kewenangan Kabupaten-Desa : Telaah Kasusu Implementasi Otonomi Daerah*. SPOD FE UNIBRAW-PGRI-UNDP-EU. Malang.

Zainun, Buchori. 1985. *Perencanaan dan Pembinaan Tenaga Kerja*. Ghalia Indinesia. Yogyakarta

PERSYARATAN NASKAH UNTUK JIS

1. Naskah dapat berupa artikel hasil penelitian, baik penelitian lapangan maupun penelitian pustaka, artikel refleksi fenomena sosial politik dan resensi atau ulasan buku.
2. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia baku atau bahasa Inggris. Naskah dalam bentuk *Hard-Copy* (hasil cetakan komputer) sebanyak dua exemplar dengan disertai *Soft-Copy* (file dalam di disket) dalam format *Ms Word,, Font size* 12, jenis *Times New Roman*.
3. Naskah disertai dengan abstraksi (abstraksi naskah bahasa Indonesia menggunakan bahasa Inggris, sedangkan abstraksi bahasa Inggris menggunakan bahasa Indonesia). Abstraksi terdiri dari minimal 100 kata, dengan disertai kata kunci *(key word)*.
4. Sistematika penulisan laporan hasil penelitian lapangan memuat hal-hal berikut Judul, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Metode Penelitian, Hasil dan Pembahasan, Kesimpulan dan saran, Daftar Pustaka.
5. Tabel dan gambar harus diberi judul, berspasi tunggal, nomor dan sumber harus jelas, foto sebaiknya hitam putih.
6. Redaksi mempunyai hak untuk memperbaiki dan mengubah ejaan, Tata Tulis dan Tata bahasa naskah yang dimuat.
7. Referensi dalam artikel dapat menggunakan dua pilihan, yakni
   a. Catatan Tubuh, dengan contoh :
      Menurut Geertz (1981;88), ternyata buwuh itu merupakan bahan makanan yang digunakan ... dan seterusnya, atau ... merupakan makanan yang digunakan dalam pesta atau penukaran langsung untuk itu (Geetz C, 1981:88).
   b. Catatan Kaki *(footnote)*
      1). Lihat Clifford Geetz (1981), Abangan, Santri, Priyayi dalam masyarakat Jawa, Pustaka Jaya, 1981 hal.88
8. Daftar pustaka atau rujukan disusun afabetis dengan mengacu contoh berikut
   a. Buku
      Geertz, C.,1981, Abangan, Santri, Priyayi dalam masyarakat Jawa, Pustaka Jaya, Jakarta.
   b. Artikel **dalam buku**
      Russel, T., 1993, An alternative Conception : Representing. Dalam P.J. Black & A. Lucas (Eds), Children's Informal Ideas In Sciance (hhn. 62-84),London,Routledge.
   c. Majalah dan Surat kabar :
      Harian Cenderawasih Pos (Cepos), 20 Desember 2002 " *Sambut Kedatangan Ibu Mega Negara di Sulap* "
9. Setiap referensi artikel dan karya yang dikutip dalam artikel ditulis dalam daftar pustaka.
10. Artikel 2 (dua) eksemplar dan disketnya diserahkan pada Tata Usaha JIS paling lambat 1,5 sebelum bulan penerbitan.

Alamat Penyunting dan Tata Usaha : Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Sosial Politik (LP2SP) FISIP UNCEN JL. Kamp Wolker Waena Jayapura, Telp : (0967) 572256 ; 572106 Fax. 572106 E-mail : jis@fisip-uncen.ac.id