

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dapat dipahami sebagai mekanisme penjabaran dari keputusan para pemangku kebijakan (*stakeholder*) kedalam prosedur – prosedur rutin melalui saluran birokrasi (Ramadani, 2019). Implementasi kebijakan menjadi suatu hal terpenting dalam proses kebijakan publik, sebab tanpa implementasi kebijakan maka suatu kebijakan hanya menjadi perencanaan semata. Proses dalam melaksanakan kebijakan pemerintah perlu mendapat perhatian yang seksama karena adanya berbagai hambatan dalam pelaksanaannya (Syariyah et al., 2020).

Berbagai faktor mempengaruhi proses kebijakan publik, kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak, sehingga dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan menyangkut perilaku badan – badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program, juga menyangkut jaringan politik, ekonomi dan sosial langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat (Andityaputra et al., 2015). Hal ini sesuai dengan teori David C Korten dalam (Tarigan, 2020) yang menjelaskan bahwa program dapat terlaksana dengan sukses melalui tiga unsur, yaitu kesamaan pelaksanaan program dengan kelompok sasaran dan kesamaan kelompok sasaran dengan organisasi pelaksana.

Permasalahan dari unsur pelaksanaan program umumnya terjadi karena kurang jelasnya tujuan program yang diadakan di berbagai daerah (ada yang fokus kesehatan, kesejahteraan petani tembakau, dan lain-lain) di mana tidak sesuai dengan kebutuhan pasar kerja, terjadi tumpang tindih kegiatan sehingga efektivitas penggunaan dana menjadi rendah, indikator keberhasilan tidak jelas sehingga sulit dievaluasi, dan program sering dirancang secara sentralistik oleh pemerintah pusat tanpa mempertimbangkan konteks lokal. Lalu, unsur organisasi pelaksana kebanyakan berada di permasalahan kapasitas SDM rendah dari tenaga pelatih, kurangnya koordinasi antarorganisasi pelaksana yang mengakibatkan duplikasi kegiatan atau konflik kepentingan, kurangnya pengawasan dan evaluasi yang memicu penyalahgunaan anggaran, dan kurang responsif dari birokrasi terhadap perubahan kebutuhan pasar tenaga kerja. Permasalahan dari unsur kelompok sasaran adalah kurang menyebarnya informasi sehingga banyak calon peserta pelatihan yang tidak mengetahui adanya program pelatihan kerja, program tidak relevan dengan kebutuhan peserta pelatihan, rendahnya motivasi dari pengangguran di daerah setempat, dan stigma sosial dari sebagian masyarakat yang masih menganggap bahwa kerja formal di sektor publik lebih “terhormat” daripada kerja di sektor informal atau wirausaha.

Hanya sebanyak 272,68 juta jiwa dari banyaknya jumlah penduduk tersebut menjadikan Indonesia memiliki modal yang besar dalam pelaksanaan sebagai negara dengan penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya, berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2022 sebanyak 275,77 juta jiwa. Sedangkan, jumlah tersebut naik 1,13% dibanding pada tahun 2021 di

pembangunan bangsa. Salah satunya adalah melalui mengembangkan implementasi kebijakan ketenagakerjaan yang tepat sasaran, serta pengelolaan sumber daya manusia yang efektif.

Pengangguran adalah orang yang tergolong pada angkatan kerja namun tidak bekerja. Menurut (Swaramarinda, 2014) seorang dianggap pengangguran jika mereka tidak bekerja sama sekali, atau sedang mencari pekerjaan dan siap bekerja tetapi tidak memperoleh pekerjaan, sedangkan tingkat pengangguran adalah perbandingan jumlah penganggur dengan jumlah angkatan kerja yang dinyatakan dalam persen. Pengangguran umumnya terjadi karena lowongan pekerjaan yang tidak mampu untuk menyerap seluruh angkatan kerja yang ada.

Menurut Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, disebutkan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Ayat tersebut memiliki arti bahwa setiap warga Indonesia berhak untuk memiliki pekerjaan dan kehidupan yang layak. Namun pada kenyataannya, banyak jumlah tenaga kerja di Indonesia yang tidak terserap oleh lapangan pekerjaan yang tersedia di Indonesia. Namun pada kenyataannya, jumlah pengangguran di Indonesia masih cukup besar. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah pengangguran di Indonesia pada tahun 2022 mencapai 8,42 juta orang. Angka ini menunjukkan penurunan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yakni pada tahun 2021 yang angkanya sebesar 9,1 juta orang.

Adanya masalah pengangguran ini tentunya berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap masalah lain seperti kemiskinan, kriminalitas dan persoalan – persoalan sosial politik yang semakin meningkat (Andrean et al., 2023). Pengangguran memunculkan banyak dampak negatif yang luas, baik bagi

individu, keluarga, maupun bagi masyarakat luas. Bagi individu, pengangguran dapat menyebabkan penurunan pendapatan, meningkatnya kemiskinan dan menurunnya kualitas hidup. Bagi keluarga, pengangguran dapat menyebabkan ketegangan dan konflik, serta meningkatkan risiko putus sekolah bagi anak jika mereka sudah memiliki anak. Kemudian bagi masyarakat luas, pengangguran dapat menurunkan produktivitas, meningkatnya kriminalitas dan meningkatnya ketidakstabilan sosial (Sabiq & Apsari, 2021).

Permasalahan pengangguran ini tidak hanya terjadi ditingkat nasional saja, namun masalah juga terjadi pada tingkat daerah kabupaten/kota. Salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki angka pengangguran cukup tinggi adalah Kabupaten Nganjuk. Kabupaten Nganjuk merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang terletak di bagian barat dari wilayah Provinsi Jawa Timur dengan tingkat pengangguran yang cukup tinggi sebagaimana penulis tampilkan pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1 Tingkat Pengangguran Terbuka Di Kabupaten Nganjuk
Tahun 2019-2024**

No.	Tahun	Pengangguran Terbuka (%)
1	2019	3,16
2	2020	4,80
3	2021	4,98
4	2022	4,74
5	2023	4,68
6	2024	3,87

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Nganjuk Tahun 2025

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa angka pengangguran terbuka di Kabupaten Nganjuk pada tahun 2019 hingga 2024 mengalami fluktuasi yang cukup signifikan. Di tahun 2020 sendiri terjadi kenaikan yang cukup pesat yaitu sebanyak 1,64 persen, dari semula 3,16 meningkat menjadi 4,80. Di tahun 2021 tren

pengangguran ini juga masih terjadi dengan kenaikan sebesar 0,86% menjadi 4,98 persen di tahun 2021. Selanjutnya di tahun 2022 penurunan tingkat pengangguran terbuka di Kabupaten Nganjuk mulai terjadi dengan tingkat pengangguran terbuka menurun menjadi 4,74 persen. Hanya saja tren penurunan tingkat pengangguran terbuka ini tidak sepesat kenaikan saat terjadi kenaikan di tahun 2020.

Kenaikan tingkat pengangguran di Kabupaten Nganjuk pada tahun 2020 sendiri salah satunya dipengaruhi dengan adanya kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagai kebijakan adaptif dari adanya pandemic covid-19. Selain itu juga fluktuasi kegiatan perekonomian di masa pandemi juga menjadi penyebab lain adanya tren peningkatan pengangguran di Kabupaten Nganjuk. Sebagaimana disampaikan oleh Bupati Nganjuk sebagai berikut;

“Tingkat pengangguran terbuka (TPT) di Kabupaten Nganjuk mencapai 4,8 persen pada 2020. “Memang dari efek pandemi kemarin, juga berisiko terhadap pengangguran,” ujar Marhaen Djumadi Plt Bupati Kabupaten Nganjuk.

Sumber : <https://faktualnews.co/2021/12/16/plt-bupati-nganjuk-ingin-kurangi-pengangguran-dampak-pandemi-covid-19/295205/>. Diakses pada 9 Juni 2024.

Penjelasan diatas memberikan pengertian bahwa pandemic covid-19 telah menjadi salah satu penyebab dari meningkatnya pengangguran di Kabupaten Nganjuk. Dengan adanya kenaikan tingkat pengangguran ini tentunya akan berbanding lurus dengan peningkatan kemiskinan yang terjadi di Kabupaten Nganjuk sebagaimana keterangan ketua DPRD Kabupaten Nganjuk dibawah ini:

“Jika banyak yang nganggur maka kemiskinan akan meningkat, Kami akan mengawal pemkab merealisasikan kebijakan-kebijakan untuk kesejahteraan masya rakat.” Ujar atit Heru Tjahjono Ketua DPRD Nganjuk.

Sumber: <https://radarkediri.jawapos.com/politikpemerintahan/781288153/puluhan-ribu-orang-di-nganjuk-jadi-pengangguran>. Diakses pada 9 Juni 2024.

Keterangan tersebut juga memperlihatkan bahwa permasalahan pengangguran ini merupakan permasalahan yang serius dan memiliki implikasi kuat terhadap peningkatan kemiskinan. Pernyataan tersebut juga diperkuat dengan data kemiskinan Kabupaten Nganjuk pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.2 Data Kemiskinan Kabupaten Nganjuk 2019-2022

No	Tahun	Presentase Penduduk Miskin (%)
1.	2019	11,24
2.	2020	11,62
3.	2021	11,85
4.	2022	10,70

Sumber : BPS Kabupaten Nganjuk, 2024

Berdasarkan data dari BPS Kabupaten Nganjuk diatas menunjukan bahwa penduduk miskin di Kabupaten Nganjuk di 2020 memiliki presentase 11,62%. Banyaknya pengangguran terbuka di Kabupaten Nganjuk disebabkan antara lain karena kompetensi/keterampilan belum memenuhi persyaratan yang diharapkan sector usaha. Dengan adanya fenomena tersebut Pemerintah Kabupaten Nganjuk berinisiatif untuk mengadakan pelatihan – pelatihan yang dilakukan agar masyarakat memiliki keterampilan.

Dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja atau biasa disebut dengan Disnaker memiliki tugas dan fungsi yang dominan dalam mengatasi pengangguran. Pada Peraturan Menteri Ketenagakerjaan (Permenaker) Nomor 39 Tahun 2016 menjelaskan secara konvensional bahwa merupakan tugas dan fungsi dari Dinas Tenaga Kerja kepada masyarakat agar masyarakat memperoleh pekerjaan dan pemberi kerja dalam pengisian lowongan kerja berdasarkan minat, bakat, kemampuan dan menjelaskan tentang suatu informasi mengenai lowongan pekerjaan, pelatihan, penyuluhan, bimbingan jabatan dan perantara kerja. Dinas

Tenaga Kerja (Disnaker) memiliki peran penting dalam mengatasi angka pengangguran yang ada setiap daerahnya. Dalam mengatasi masalah angka pengangguran yang melimpah, Pemerintah Kabupaten Nganjuk melimpahkan kewenangannya dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan tersebut kepada Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kabupaten Nganjuk. Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kabupaten Nganjuk bertanggung jawab penuh dalam upaya-upaya yang diharapkan dapat mengurangi angka pengangguran dan agar masyarakat Nganjuk mendapatkan pekerjaan yang layak serta sesuai dengan kemampuan keterampilan yang dimilikinya.

Tentunya Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kabupaten Nganjuk menjalankan perannya sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kabupaten Nganjuk telah merancang program pemberdayaan masyarakat dalam upaya mengurangi angka pengangguran di Kabupaten Nganjuk. Rancangan tersebut tidak jauh dari pelatihan kerja dan produktifitas tenaga kerja. Sebagaimana yang telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 Pasal 9 menjelaskan bahwa pelatihan kerja yang diselenggarakan dan diarahkan untuk membekali, meningkatkan dan mengembangkan kompetensi kerja guna meningkatkan kemampuan, produktivitas dan kesejahteraan. Dalam hal ini diperlukan adanya pembangunan ketenagakerjaan melalui pelatihan kerja yang bertujuan untuk memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal, serta mewujudkan pemerataan kesempatan kerja

Pelatihan kerja yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kabupaten Nganjuk terbagi atas dua jenis pelatihan yaitu berbasis kompetensi dan pelatihan berbasis masyarakat. Pelatihan berbasis masyarakat ini merupakan pelatihan yang diselenggarakan pihak Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kabupaten

Nganjuk langsung dengan cara terjun ke kecamatan dan mengumpulkan beberapa perwakilan masyarakat dari beberapa desa untuk mengikuti pelatihan kerja. Usia yang ditentukan yakni sama seperti pelatihan berbasis kompetensi, yakni berumur 19 tahun sampai dengan 35 tahun. Umumnya kegiatan pelatihan berbasis masyarakat ini yaitu pelatihan menjahit yang kebanyakan diikuti oleh para wanita dan pelatihan pengelasan yang diminati oleh peserta laki – laki. Pelatihan ini dilakukan agar peserta dapat membuka lapangan pekerjaan secara mandiri sesuai dengan keahlian dan keterampilan yang mereka miliki.

Kemudian pelatihan berbasis kompetensi dimana calon pencari kerja dilatih yang kemudian disesuaikan dengan kebutuhan perusahaan dimana setelah pelatihan peserta tersebut selesai, maka peserta tersebut langsung ditempatkan di perusahaan, hal ini dilakukan agar calon karyawan mengenali pekerjaannya terlebih dahulu. Untuk usia ditentukan mulai 19 tahun sampai dengan 35 tahun. Karena diusia tersebut perusahaan akan menuntut produktivitas, kreatifitas dan disiplin kerja. Namun pelatihan tersebut tentunya tidak berjalan sesuai keinginan pemerintah.

Program pelatihan kerja berbasis masyarakat dan kompetensi yang diselenggarakan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Nganjuk memanfaatkan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT). DBHCHT adalah salah satu penerimaan daerah yang bersumber dari APBN selain DAK dan DAU yang ditransfer kepada daerah penghasil cukai hasil tembakau berdasarkan presentase tertentu sebagai bentuk timbal balik atas kontribusi daerah terhadap penerimaan pendapatan negara. Untuk menjaga agar pelaksanaannya tepat sasaran, Pemerintah Pusat membuat peraturan khusus terhadap penggunaan dan pemanfaatan dari pajak cukai IHT melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 72 Tahun 2024

tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Tentu saja anggaran dari dana cukai ini dikelola Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Nganjuk untuk meningkatkan perluasan kesempatan kerja bagi masyarakat Nganjuk. Hal ini tertulis dalam berita Radar Kediri:

“Menurut Kepala Disnaker Kabupaten Nganjuk Supiyanto, Disnaker kembali dipercaya mengelola DBHCHT tahun ini. Untuk itu anggaran dari dana cukai tersebut dimanfaatkan untuk meningkatkan perluasan kesempatan kerja. Sehingga tercipta wirausaha mandiri dan mengurangi angka pengangguran di Nganjuk” Sumber:
<https://radarkediri.jawapos.com/nganjuk/amp/781327842/disnaker-manfaatkan-dbhcht-untuk-ciptakan-wirausaha-baru> (Diakses pada 14 Oktober 2023)

Alokasi penggunaan anggaran DBHCHT Kabupaten Nganjuk ini diharapkan dapat berkontribusi untuk mengurangi/mengentaskan permasalahan pengangguran terbuka daerah Kabupaten Nganjuk melalui program pelatihan kerja. Program pelatihan kerja ini dilaksanakan melalui kerjasama yang dijalin oleh Disnaker Kabupaten Nganjuk dengan beberapa kecamatan dan perusahaan – perusahaan dari sektor swasta. Dalam pelaksanaannya pengelolaan DBHCHT Disnaker Kabupaten Nganjuk sudah berupaya secara maksimal. Namun pada implementasinya masyarakat sebagai peserta pelatihan sekaligus kelompok sasaran program ini masih banyak yang belum bersungguh – sungguh dalam mengikuti kegiatan tersebut. Hal ini dibuktikan dengan *output* yang tidak signifikan dalam implementasi program pelatihan kerja dengan tingkat penurunan pengangguran di Kabupaten Nganjuk. Dimana berdasarkan data tingkat pengangguran Kabupaten Nganjuk dari tahun 2021 ke tahun 2022 hanya turun di kisaran 0,24%, dimana tingkat penurunan ini jauh lebih sedikit jika melihat kenaikan tingkat pengangguran pasca terjadinya pandemi covid-19 yang mencapai 1,64%. Sehingga perlu adanya kajian kembali terhadap implementasi program pelatihan kerja yang diselenggarakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten

Nganjuk dalam mengurangi tingkat pengangguran di Kabupaten Nganjuk.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, peneliti bermaksud melakukan penelitian dengan topik implementasi program dinas ketenagakerjaan dalam mengatasi pengangguran di Kabupaten Nganjuk dengan judul penelitian yaitu “Implementasi Program Pelatihan Kerja Melalui Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) Untuk Mengatasi Angka Pengangguran Di Kabupaten Nganjuk”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah penelitian ini yaitu “Bagaimana Implementasi Program Pelatihan Kerja Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam Mengatasi Angka Pengangguran Di Kabupaten Nganjuk?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan “Implementasi Program Pelatihan Kerja Melalui Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) Untuk Mengatasi Angka Pengangguran Di Kabupaten Nganjuk?”.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih terhadap ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Administrasi Publik dan menambah literatur kajian mengenai strategi menanggulangi permasalahan kebijakan ketenagakerjaan yang terjadi di Indonesia.

1.4 2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Dapat menjadi ilmu pengetahuan baru dan menambah pengalaman sekaligus menambah wawasan secara nyata sehingga penelitian ini dapat menjadi bahan referensi untuk peneliti selanjutnya.

2. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur Untuk

menambah referensi dan literatur bacaan untuk perluasan wawasan dalam kajian penelitian kedepannya.

3. Bagi Pelaksana Kebijakan

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi masukan yang berguna untuk meningkatkan kinerja dan evaluasi dalam Implementasi Program Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Dalam Mengatasi Angka Pengangguran Di Kabupaten Nganjuk.