

RESPONSIVITAS PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KRISIS EKONOMI

(Studi Kasus Program Perluasan Lapangan Kerja dan
Pendayagunaan Tenaga Penganggur Oleh Dinas Tenaga Kerja
Kabupaten Sleman, Propinsi D. I. Yogyakarta)

Muhammad Ali

ABSTRACT

This research was aimed to identify the responsiveness of local government on economic crisis focused on one of local government programs in responding them who suffered from PHK (job firing) and unemployed caused by economic crisis in Sleman. The mentioned program was field of endeavor expansion an un-employed empowerment (PLKPTP) carried out by the Office of Labor and developing the forms of responses/ improvements in this organisation/ bureaucracy when dealing with crisis in the society.

The results of the research indicated dominant influences of the organization/ bureaucracy, structure of bureaucracy/ organization and the control intensity of society in the effort of Local Government, especially the Office of Labor to respond economic crisis in within the society. Therefore, the high responses of Local Government, in this case the office of Labor, was caused by the ability of organization, structure of bureaucracy/ organization and the social control intensity when the crisis was going on. In general, the responses of Sleman Local Government on crisis was sufficiently high. This was proved from the policy and service priority developed in the beginning and during the crisis, in the form of special development policy/ government action programs, such as Social Rescue Programs (JPS) that was national packaged financed by APBN, and PLKPTP programs financed by the APBD of Sleman Regency.

There were two bureaucracy responses identified in this research. Firstly, changes in the form of system/ service mechanism for clients, that were irrigation betterment and rehabilitation were not developed by contractor anymore, but such projec/ works were transferred to the related LKMD (Village Social Activies Group) that directly involved its populations. Secondly, changes in the form of policy developed by public bureaucracy that was Social Rescue Program (JPS) financed by APBN and PLKPTP form the Office of Labor that was financed by APBD II or Local government an program for tackling food crisis impacts from the Office of Commerce, and action programs that was institutionally implemented.

Key Words : Responsiveness, Crisis, Economic, Bureaucracy

PENGANTAR

A. Latar Belakang

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak Juli 1997, kemudian diikuti dengan terjadinya krisis politik pada tahun 1998 yang telah menenggelamkan kembali "kelompok rentan" (*Vulnerable group*) yang ternyata mewujudkan propinsi yang substantial penduduk Indonesia ke dalam tingkat kehidupan di bawah batas ambang MASOL (*minimum acceptable standard of living*). Krisis ekonomi yang terjadi menyebabkan kemunduran berbagai kegiatan ekonomi rakyat berupa terganggunya kegiatan produksi, distribusi. Sehingga daya beli masyarakat dan kegiatan ekonomi rakyat menurun. Hal ini merupakan akumulasi dari berbagai sebab yang saling mempengaruhi internal dan eksternal berlangsung dalam kurun waktu yang panjang. (Tjokrowinoto, 1999)

Sementara itu menurut Darwin (1998), krisis yang melanda Indonesia saat ini benar-benar menyeluruh dan mendalam, menyangkut seluruh aspek kehidupan ekonomi, politik, pemerintahan dan sosial budaya. Kita tidak sekedar mengalami krisis moneter, tetapi juga krisis moral dan kemanusiaan, krisis kepemimpinan dan keteladanan, krisis kepercayaan, krisis legitimasi, dan pada akhirnya krisis kebangsaan.

Terjadinya krisis juga dialami Kabupaten Sleman yang secara

langsung berpengaruh terhadap kondisi ketenagakerjaan. Beberapa permasalahan yang muncul diantaranya: 1) Semakin meningkatnya kesenjangan laju perkembangan pencari kerja/pengangguran dibanding dengan kesempatan kerja yang tersedia; 2) Belum meratanya penyebaran angkatan kerja; 3) Kualitas tenaga kerja belum memadai yang disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan tenaga kerja; disamping itu upaya untuk menciptakan 80% tenaga kerja trampil dari jumlah permintaan tenaga kerja pada akhir pelita VI masih banyak menghadapi kendala.

Disamping itu, terjadinya krisis tidak saja mempengaruhi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah, namun juga kian menambah beban berat kehidupan masyarakat. Hingga saat ini tercatat 14.574 orang warga kehilangan mata pencaharian akibat pemutusan hubungan kerja (PHK) dan pendapatan. Dari jumlah tersebut, 658 orang di PHK dari 5 perusahaan ketika menjelang krisis moneter. Sementara itu 13.916 orang selebihnya terkena PHK dan kehilangan mata pencaharian ketika krisis ekonomi/moneter, dengan perincian 1.326 orang terkena PHK dari 8 perusahaan, 500 orang kehilangan pekerjaan dari kegiatan usaha ternak ayam, 4.500 orang di PHK dari usaha bangunan, 430 orang terkena PHK dari kegiatan usaha diluar daerah

Sleman dan 7.160 orang kehilangan mata pencaharian.

Sedangkan pengangguran pada tahun 1998 mengalami kenaikan yang cukup tinggi, bila dibanding tahun 1997 berjumlah 62.838 orang, secara terperinci dapat dilihat dalam tabel 1 berikut:

Sedangkan pada tahun 1998 pengangguran mencapai 106.972 orang sehingga mengalami kenaikan 44.134 orang (70,23%). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 2 berikut:

Tabel 1
JUMLAH PENGANGGUR DI KAB. SLEMAN
DIPERINCI MENURUT KELOMPOK UMUR
TAHUN 1997

No	Kelompok Umur	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1.	10 - 14	1.183	1.404	2.587
2.	15 - 19	3.380	3.927	7.307
3.	20 - 24	5.568	8.076	13.734
4.	25 - 34	8.378	9.197	17.935
5.	35 - ke atas	12.538	8.737	21.275
	J u m l a h	31.497	31.341	62.838

Sumber : Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman (Data Diolah)

Tabel 2
JUMLAH PENGANGGUR DI KABUPATEN SLEMAN
MENURUT KELOMPOK UMUR
PADA AKHIR TAHUN 1998

No	Kelompok Umur	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1.	10 - 14	1.963	2.246	4.209
2.	15 - 19	5.819	6.553	12.372
3.	20 - 24	9.894	13.247	23.141
4.	25 - 34	15.078	1.514	30.219
5.	35 - ke atas	22.681	14.350	37.031
	J u m l a h	55.435	51.537	106.972

Sumber : Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman

Sementara itu dilihat dari pertumbuhan kesempatan kerja dari tahun ke tahun akan mengalami perubahan turun atau naik. Dilihat dari masing-masing sektor lapangan usaha, maka sektor pertanian masih merupakan lapangan usaha yang paling banyak menyerap tenaga kerja di banding sektor lainnya (43,19%). Sedangkan sektor yang ke 2 adalah sektor jasa (29,56%), sektor yang ke 3 adalah sektor Perdagangan (8,35%), sektor yang ke 4 adalah sektor Industri (7,91%), yang ke 5 adalah sektor bangunan (6,99%) sedangkan sektor lainnya rata-rata (1,22%).

Dari uraian tersebut diatas bahwa krisis ekonomi yang terjadi menyebabkan kemunduran berbagai kegiatan ekonomi rakyat berupa terganggunya kegiatan produksi, distribusi, sehingga daya beli masyarakat dan kegiatan ekonomi rakyat menurun.

B. Masalah Pokok

1. Seberapa jauh Dinas Tenaga Kerja responsif terhadap krisis ekonomi yang dihadapi masyarakat?
2. Bagaimana respons tersebut tercermin dalam perencanaan pembangunan ketenagakerjaan di daerah?
3. Faktor-faktor apa yang menentukan tingkat responsivenes Dinas Tenaga Kerja dalam menjalankan program pembangunan

ketenagakerjaan untuk mengatasi krisis ekonomi?

4. Kendala-kendala apa yang timbul dalam upaya Dinas Tenaga Kerja melaksanakan program pembangunan ketenagakerjaan untuk mengatasi krisis ekonomi?

C. Kerangka Teori

1. Konsep Responsivitas

Peningkatan daya tanggap Pemerintah Daerah terhadap berbagai persoalan yang terjadi dalam masyarakat, kepeduliannya terhadap kepentingan masyarakat kecil dan membuat proses pembangunan daerah menjadi partisipatif serta terbuka adalah pilihan-pilihan tak terhindarkan bagi Pemerintah Daerah saat krisis ekonomi. Hal ini mesti dilakukan jika menginginkan proses pembangunan menjadi responsif dan lebih akuntabel.

Studi tentang daya tanggap (responsivitas) hendak menekankan bahwa suatu efisiensi operasi internal organisasi perlu diimbangi dengan pemenuhan oleh organisasi terhadap tuntutan-tuntutan eksternal yang ditujukan kepadanya (*Ulrich, Quinn dan Cameron dalam Perry Ed, 1989*). Sedangkan Saltzstein (dalam *Larry B. Hill*

ed, 1992) mengatakan bahwa studi mengenai daya tanggap birokrasi tumbuh dari kesadaran bahwa administrasi tidak dapat dipisahkan dari ilmu politik, tetapi cukup digambarkan sebagai suatu kelanjutan proses legislatif. Oleh karena itu birokrasi mempunyai tanggung jawab untuk memperhatikan kepentingan publiknya. Dikatakannya : "Daya tarik awal mengenai daya tanggap birokrasi timbul dari kesadaran bahwa administrasi tidak dapat dipisah dalam ilmu politik, tetapi cukup mempresentasikan "kelanjutan dalam proses legisatif". Oleh karena itu perhatian terfokuskan pada implikasi-implikasi dari birokrasi pembuat kebijaksanaan bagi kontrol yang demokratis....." Pada tahap ini daya tanggap disamakan dengan kemampuan bertanggung jawab.

Untuk memenuhi permintaan atau aspirasi serta kebutuhan masyarakat setempat, pemerintah dapat menggunakan pendekatan pilihan publik (*public-choice approach*) yang mempunyai asumsi bahwa suatu diversitas preferensi individual perlu disesuaikan dengan diversitas

pelayanan dan sarana-sarana (*a diversity of individual preferences needs to be matched by a diversity of goods and services*) (Smith, 1985).

Menurut Lenvine, dkk (dalam Dwiyanto, 1995), bahwa yang dimaksud dengan responsivitas (*Responsiveness*) adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program publiknya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dalam hal ini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Dengan pendapat tersebut, maka responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan tidak adanya keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, sebaliknya responsivitas yang tinggi ditunjukkan dengan adanya keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan oleh organisasi/birokrasi publik dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Dalam studi ini, Responsivitas Pemerintah

Daerah dimengerti sebagai kemampuan Pemerintah Daerah (Dinas Tenaga Kerja sebagai lokasi penelitian) bertanggung jawab menanggapi permintaan (kebutuhan, kepentingan, kemauan) masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan saat krisis khususnya yang berkaitan dengan pembangunan ketenagakerjaan. Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja bertanggung jawab untuk menanggapi (memenuhi, memberikan) permintaan (kebutuhan, kepentingan, kemauan) masyarakat dalam proses penyelenggaraan pembangunan daerah dan pelaksanaannya. Oleh karena itu seperti yang telah dikemukakan diatas di dalam studi ini, responsivitas Pemerintah Daerah terhadap krisis ekonomi dilihat dari bagaimana Pemerintah Daerah menampung aspirasi masyarakat, kemampuan merubah kebijakan inisiatif dan partisipatif masyarakat didalam pembangunan saat krisis, dan kemampuan merealisasikan rencana tenaga kerja daerah memenuhi aspirasi serta kebutuhan publiknya saat krisis ekonomi berlangsung.

2. Bentuk Krisis dan Respons Pemerintah

Krisis moneter menyebabkan krisis ekonomi ditandai dengan menurunnya pertumbuhan ekonomi yang diperkirakan angka pertumbuhan ekonomi nasional menjadi minus 10%. Di bidang kependudukan diperkirakan akan mengalami hal yang sama, pertumbuhan kesempatan kerja cenderung menyusut yang akhirnya berdampak pada jumlah pengangguran dalam segala bentuknya. Kemudian pemanfaatan pelayanan kesehatan dan alat kontrasepsi modern makin sulit dan mahal.

Karena itu Pemerintah telah melaksanakan berbagai program aksi penanggulangan dampak krisis ekonomi yang sifatnya lebih khusus seperti penanggulangan dampak kekeringan dan masalah ketenagakerjaan, Jaring Pengaman Sosial (JPS), Jaring Penanggulangan Kesehatan Masyarakat, *Social Protection Development Program (SPSDP)*, Program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), semua program tersebut dananya berasal dari Pusat yang merupakan Paket Nasional. Sedangkan dana

APBD II khususnya dalam merespons krisis ekonomi salah satu diantaranya adalah Proyek PLKPTP oleh Dinas Tenaga Kerja, disamping proyek Penanggulangan Dampak Krisis Pangan oleh Dinas Perdagangan dengan kegiatan penjualan kebutuhan pokok dengan harga murah kepada rumah tangga miskin dan atau keluarga pra sejahtera yang dilakukan oleh instansi Dinas Perdagangan. Adapun yang menjadi perhatian penulis dalam penelitian ini adalah yang dananya bersumber dari APBD II Sleman yaitu program PLKPTP yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman Propinsi D.I. Yogyakarta.

Menurut Usman (1987) bentuk-bentuk respons birokrasi terhadap berbagai variabel secara umum dapat mengambil : (1) Perubahan dalam sistem pelayanan klien, (2) Perubahan organisasional, dan (3) Perubahan dalam kebijaksanaan yang dihasilkan oleh birokrasi.

3. Krisis, Perubahan Sosial dan Birokrasi

Krisis yang dialami bangsa Indonesia saat ini merupakan krisis multidimensional yang

merembet ke semua sektor/ lini kehidupan, baik pusat maupun daerah, horisontal maupun vertikal. Disisi lain birokrasi tidak dapat lepas dari perubahan sosial masyarakat. Permasalahan yang cukup penting dalam era reformasi sekarang, dengan adanya pergantian kekuasaan dari orde baru ke orde reformasi adalah apakah birokrasi masih tetap berfungsi sebagai pelayan masyarakat atau sebaliknya, apakah birokrasi justru telah memaksakan kehendaknya pada masyarakat.

Setidak-tidaknya birokrasi perlu mengambil 4 posisi untuk dapat merespons perubahan pada masyarakat secara efektif yaitu : *Pertama*, birokrasi harus mengambil posisi sebagai *entrepreneurial bureaucracy* untuk merespons makin dominannya sosok pembangunan yang didorong oleh mekanisme pasar; *Kedua*, birokrasi harus menempatkan diri dalam posisi *empowering bureaucracy*, yang tugas utamanya adalah menciptakan iklim yang memberdayakan pelaku ekonomi lemah untuk dapat berperan dalam ekonomi pasar dan memberikan kontribusinya pada pertumbuhan ekonomi nasional; *Ketiga*, birokrasi harus

mengurangi posisi hegemoninya *vis-a-vis* kekuatan ekstra birokrasi dan menjadikan hubungannya lebih seimbang dalam konteks *balanced polity*. Hal ini akan tercapai apabila birokrasi mengambil posisi sebagai *mediating bureaucracy* yang bersifat hegemonial, dimana birokrasi menjadi mediator antar *civil society* yang mensimbolkan berbagai kepentingan khususnya dan negara yang mempresentasikan kepentingan umum, dan Keempat, birokrasi harus mengambil posisi sebagai *Mission driven bureaucracy* untuk dapat membebaskan diri dari aturan-aturan distortif yang dibuat oleh penguasa untuk melestarikan kemapanannya dan untuk dapat lebih berorientasi pada misi normatifnya sebagai pelayan masyarakat. (Tjokrowinoto, 1998).

4. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Respons Pemerintah Daerah Terhadap Krisis Ekonomi

Dominasi birokrasi dalam pelayanan publik dan kegiatan pembangunan seringkali justru menghasilkan berbagai patologi birokrasi yang merugikan kepentingan

masyarakat banyak. Hal ini berarti dominannya birokrasi tersebut selama ini sudah tidak cocok lagi dengan lingkungan birokrasi dan tantangan masa depan yang dihadapi. Bagaimana birokrasi bisa responsif terhadap kebutuhan masyarakatnya bila hal tersebut masih bertengger pada watak birokrasi dalam *output* kebijakannya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi responsivitas pemerintah daerah terhadap krisis ekonomi, sesuai dengan kondisi obyektif pada lokasi penelitian adalah:

a. Kemampuan Organisasi/ Birokrasi

Van Horn dan Van Meter (1975) mengajukan enam karakteristik yang mungkin mempengaruhi kapabilitas suatu organisasi untuk menerapkan kebijaksanaan. Karakteristik tersebut, 1) kompetensi dan jumlah staf agensi tersebut, 2) keadaan pengawasan dalam organisasi tersebut, 3) sumber daya politiknya, 4) validitas organisasinya, 5) kadar kebebasan didalam maupun diluar organisasi, hubungan formal dan informal antara agensi tersebut dengan pembuat kebijaksanaan.

Sedangkan Esmen (1972) menyebutkan bahwa kemampuan kapabilitas organisasi atau lembaga diukur dari lima indikator, yaitu :

- *Technical capacity*, kemampuan untuk memberikan jasa-jasa teknis, berupa pelayanan dan pembaharuan bagi masyarakat pada tingkat kompetensi yang makin bertambah.
- *Normatif Commitments* yaitu sejauh mana gagasan, hubungan-hubungan dan fungsi-fungsi yang perjuangan tersebut telah direalisasi oleh staf atau para pengelolanya.
- *Innovative Thrust* yaitu kemampuan dari organisasi maupun lembaga untuk mengadakan dan melanjutkan inovasi sehingga perubahan yang diperkenalkan tidak membeku dan dapat menyesuaikan diri terhadap peluang-peluang baru.
- *Environment Image*, sejauh mana organisasi, lembaga dipandang berharga dan menguntungkan k a n masyarakat.
- *Speed Effect* yakni tingkat sejauh mana misi yang diperjuangkan organisasi atau lembaga telah diterima dan terpadu dalam kegiatan yang sedang berjalan dari organisasi lainnya

A k a n t e t a p i kemampuan organisasi Pemerintah Daerah yang bagaimana yang ditumbuhkan dalam upaya pelaksanaan pembangunan untuk merespons krisis ekonomi ?. Dengan demikian variabel ini cukup relevan sebagai variabel independent mengenai r e s p o n s i v i t a s pemerintah daerah terhadap krisis ekonomi.

b. S t r u k t u r Organisasi/ Birokrasi.

Struktur organisasi/ birokrasi dipilih sebagai *independent* variabel yang akan mempengaruhi variabel responsivitas Pemerintah Daerah terhadap krisis ekonomi dikedepankan untuk melihat peranan dan kualitas birokrasi. Untuk melihat peranan birokrasi dalam setiap implementasi program terdapat tiga karakteristik utama, yaitu : *pertama*, birokrasi sebagai *enterpreneur*, *kedua*, birokrasi berperan sebagai *service provider*, dan *ketiga*, birokrasi berperan sebagai *enabler* (fasilitator). Struktur birokrasi adalah sehubungan dengan susunan sumber daya manusia, pengertian struktur meliputi faktor-faktor seperti

luasnya desentralisasi, pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi dan sebagainya.

Menurut Gibson (1998) merumuskan empat hal penting dari struktur birokrasi; a. menentukan tingkat desentralisasi kewenangan; b. menentukan tingkat spesialisasi; c. fleksibilitas prosedur; d. menentukan tingkat rentang kendali.

Dengan variabel ini menunjukkan pada kualitas birokrasi Pemerintah Daerah dalam misinya menjalankan program pembangunan dalam upaya menanggulangi dampak krisis ekonomi. Struktur dapat dianggap sebagai pola yang sudah mengenai lembaga-lembaga antara berbagai komponen dan bagian dari organisasi. Menurut Edwards III (1980) berpendapat bahwa struktur birokrasi mempunyai dampak yang besar terhadap implementasi kebijakan.

Adanya kejelasan misi organisasi publik/ Pemda, aspek yang perlu dipertimbangkan dalam organisasi untuk lebih adaptif dan akuntabel saat krisis ekonomi terhadap perkembangan keadaan adalah

strategi. Senada dengan hal ini, Alfred D. Chandler (dalam Sunarno, 1995) mengatakan dengan berpedoman pada strategi organisasi maka garis wewenang saluran komunikasi, arus informasi serta mekanisme perencanaan dan pengambilan keputusan dapat disusun sedemikian rupa sehingga memungkinkan organisasi publik berjalan secara lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan.

Sehubungan dengan hal tersebut, Program PLKPTP merupakan suatu program yang mempunyai orientasi tujuan untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat saat krisis ekonomi, seperti menciptakan lapangan kerja, memberikan pendapatan bagi masyarakat setempat, mendayagunakan tenaga penganggur di perdesaan, maka dalam pelaksanaannya memerlukan struktur organisasi yang lebih longgar yang memungkinkan masyarakat untuk ikut serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan kapasitasnya, dalam hal ini organisasi Dinas Tenaga Kerja.

c. Intensitas Kontrol Masyarakat.

Untuk mewujudkan birokrasi yang responsif

terhadap lingkungan dan masyarakat maka perbaikan efektivitas pengawasan penyelenggaraan birokrasi publik menjadi kebutuhan yang tidak bisa dihindari. Pengawasan terhadap birokrasi cenderung menempatkan efisiensi sebagai pusat perhatian, sedangkan pengawasan eksternal dari masyarakat biasanya lebih memperhatikan aspek-aspek daya tanggap dan pertanggungjawaban dari program dan kegiatan birokrasi publik.

Respons Birokrasi atau daya tanggap birokrasi juga amat tergantung dari efektivitas ataupun intensitas kontrol masyarakat. Tanpa adanya kontrol dari masyarakat yang intens dan efektif, maka akan sulit aspirasi dan kebutuhan masyarakat bisa menjadi kriteria kebijakan birokrasi publik. Karena itu pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan kapasitasnya untuk memiliki akses terhadap sumber daya kekuasaan seperti informasi, kesediaan akan hak-hak dan potensinya, dan akses terhadap proses kebijakan menjadi pilihan tak terhindarkan.

Senada dengan hal itu menurut Dwiyanto (1997),

menyebutkan bahwa redistribusi kekuasaan yang seimbang antara birokrasi dan masyarakatnya diperlukan agar masyarakat mampu melakukan kontrol terhadap kebijakan dan tindakan birokrasinya. Dengan demikian, tanpa itu semua, akan mustahil bagi masyarakat bisa mengembankan kemampuannya untuk melakukan kontrol sosial terhadap birokrasinya. Karenanya pengawasan atas kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan birokrasi publik perlu ditingkatkan efektivitasnya, hal ini dilakukan oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan, LSM-LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama bahkan mahasiswa, dan organisasi politik, mass media dan DPRD yang dalam hal ini besar peranannya dalam mengendalikan perilaku dan kebijakan publik. Pengendalian terhadap perilaku dan kebijakan publik menjadi suatu kemestian untuk dilakukan dan secara terus menerus ditingkatkan peranannya. Apabila efektivitas kontrol masyarakat lemah maka akan sulit bagi organisasi atau birokrasi pemerintah daerah bisa merespons terhadap

perubahan dan kebutuhan yang terjadi pada saat krisis ekonomi.

Dengan demikian, birokrasi pemerintah yang responsif terhadap aspirasi, masyarakatnya dan perkembangan keadaan termasuk sistem nilai, sosial ekonomi dan seterusnya, memerlukan sistem informasi yang memadai.

CARA PENELITIAN

Sesuai dengan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui responsivitas Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja terhadap krisis ekonomi, mengetahui perubahan dalam kebijaksanaan yang dihasilkan birokrasi dan mengetahui faktor-faktor yang menentukan tingkat *responsiveness* Pemerintah Daerah dalam perencanaan pembangunan pada saat krisis ekonomi, serta mengetahui kendala-kendala yang muncul dalam upaya Dinas Tenaga Kerja menjalankan program-program pembangunan ketenagakerjaan untuk mengatasi krisis ekonomi, maka penelitian ini dapat disebut sebagai penelitian *eksploratif* (penjajagan) dan penelitian *eksplanatory* (penjelasan).

Dikatakan oleh Masri Singarimbun (1989) bahwa penelitian *eksploratif* (penjajagan) adalah penelitian yang bersifat terbuka dan

masih mencari-cari, dimana pengetahuan peneliti tentang masalah yang akan diteliti masih terlalu tipis. Penelitian ini sering dilakukan sebagai langkah pertama untuk penelitian lebih lanjut, seperti untuk penelitian penjelasan maupun penelitian *deskriptif*. Sedangkan penelitian *explanatory* (penjelas) adalah suatu penelitian untuk menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel yang diteliti.

Dalam penelitian ini, penelitian *explanatory* dimaksudkan untuk menjelaskan hubungan antara responsivitas pemerintah daerah (Dinas Tenaga Kerja) sebagai variabel terpengaruh (*dependent variabel*) dengan faktor-faktor yang mempengaruhi responsivitas pemerintah terhadap krisis ekonomi (*independent variable*).

Karena penelitian ini dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan studi kasus, yaitu pendekatan yang penelaahannya kepada satu kasus yang dilakukan secara intensif, mendalam, mendetail, dan komprehensif.

Disamping itu pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan jenis penelitian yang menggambarkan kebenaran secara cermat tentang apa yang terjadi dilapangan dengan menggunakan catatan terhadap dokumen-dokumen

tertulis, wawancara mendalam dan melakukan refleksi analitis terhadap rekanan-rekanan tersebut. Pendekatan kualitatif berasal dari paradigma fenomenologi dan interpretatif yang memandang perilaku manusia (yaitu apa yang mereka katakan dan lakukan) sebagai suatu produk bagaimana orang melakukan tafsir terhadap dunia mereka sendiri. Pendekatan ini juga berusaha memahami makna dari berbagai penelitian dan interaksi manusia dalam situasi yang khusus, dalam hal ini krisis ekonomi.

Sedangkan data yang diperlukan untuk menunjang analisis dalam penelitian ini terdiri atas data Primer dan data Sekunder, baik yang diungkap dengan angka-angka (kuantitatif) maupun berupa deskripsi peristiwa. Data yang dibutuhkan disesuaikan dengan kebutuhan dan berkaitan dengan tujuan mendeskripsi variabel-variabel penelitian.

Pengumpulan data dilakukan melalui teknik wawancara mendalam (*depth interview*), yang dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara (sebagai pelengkap pengamatan dengan cara sederhana dan kondisi formal maupun informal dengan menggunakan tuntunan pertanyaan yang tidak terstruktur, sehingga diharapkan dapat menggali jawaban yang lebih luas tetapi terfokus pada permasalahannya. Wawancara

dilakukan menyangkut semua materi pokok (variabel-variabel) yang menjadi sasaran pengamatan dalam penelitian ini.

Adapun responden yang dianggap paling mengetahui tentang obyek yang diteliti yaitu para pejabat di lingkungan Dinas Tenaga Kerja, disamping itu wawancara mendalam dengan *key informan* pada dua desa tempat dimana program PLKTP dilakukan yang masing-masing berjumlah 5 orang. *Key Informant* yang dimaksud adalah : Kepala Dinas Tenaga Kerja, Kepala Bagian Penempatan Perluasan Tenaga Kerja, Kepala Bagian Perencanaan Tenaga Kerja Daerah, Kepala Bagian Tata Usaha, Pimpinan Proyek Perluasan Tenaga Kerja Dan Pendayagunaan Tenaga penganggur (PLKPTP), Kepala Desa Sampel (Bangunkerto Turi dan Caturharjo Sleman), Ketua Koordinator Kelompok Sasaran Program, Ketua kelompok Sasaran, Dua orang anggota kelompok sasaran pada masing-masing lokasi Proyek PLKPTP, yaitu desa Catur Harjo Kecamatan Sleman dan desa Bangun Kerto Kecamatan Turi. Disamping itu penulis dengan tidak menutup kemungkinan untuk mendapatkan informasi dari berbagai pihak terutama yang sangat berkaitan dengan topik penelitian dalam jaringan birokrasi Pemda Kabupaten Sleman.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan adanya pengaruh yang cukup dominan dari kemampuan organisasi/birokrasi dan intensitas kontrol masyarakat dalam upaya Pemerintah Daerah khususnya Dinas Tenaga Kerja untuk merespons krisis ekonomi yang dihadapi masyarakatnya, sedangkan struktur birokrasi/organisasi tidak menunjukkan adanya pengaruh yang dominan. Karena itu, tingginya tingkat respons Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja, disebabkan oleh kemampuan organisasi dan intensitas kontrol masyarakat saat krisis ekonomi berlangsung. Dan secara umum respons Pemda Kab. Sleman terhadap krisis ekonomi cukup tinggi, hal ini dapat dibuktikan dari kebijakan dan prioritas pelayanan yang dikembangkan saat awal dan berlangsungnya krisis ekonomi berupa kebijakan pembangunan khusus/program-program aksi pemerintah seperti Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang merupakan paket nasional dana APBN, dan Program PLKPTP dana APBD Kabupaten Sleman.

Responsivitas Pemerintah Daerah terhadap krisis ekonomi dilihat dari bagaimana Pemerintah Daerah menampung aspirasi masyarakat, kemampuan Pemerintah Daerah merubah kebijakan yang memiliki inisiatif dan partisipatif masyarakat dalam pembangunan saat krisis ekonomi, dan kemampuan Pemerintah

Daerah merealisasikan perencanaan pembangunan. untuk memenuhi aspirasi kebutuhan publik saat krisis ekonomi. Karena itu tingkat *responsiveness* Pemerintah khususnya pada obyek penelitian sangat dipengaruhi oleh variabel kemampuan organisasi/birokrasi sebagai variabel pengaruh dari Dinas Tenaga Kerja. Kemampuan Pemda dalam mengenali kebutuhan masyarakat saat krisis ekonomi dilihat dari program-program Pemerintah yang dikembangkan pada awal dan saat krisis ekonomi berlangsung, baik secara institutional kelembagaan maupun secara langsung dari pemerintah..

Berdasarkan hasil pengamatan dan observasi penulis di lapangan, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sejak akhir tahun 1997 telah mengambil langkah antisipasi awal. Langkah antisipasi tersebut meliputi :

1. Pemberian bantuan bahan pangan dengan proyek penanggulangan dampak krisis pangan.
2. Masyarakat yang mampu dengan organisasi sosial kemasyarakatan, bekerja sama dengan para pengusaha, mengadakan paket sembako murah (pasar murah) bagi masyarakat yang masih memiliki daya beli serta memberikan paket sembako bagi warga masyarakat desa IDT.
- 3 Pelaksanaan proyek-proyek perbaikan dan rehabilitasi saluran

irigasi tahun anggaran 1998/1999 tidak lagi dikerjakan oleh rekanan, tetapi pengerjaannya diserahkan kepada LKMD desa yang bersangkutan dengan melibatkan secara langsung masyarakat desanya.

- 4 Memotivasi masyarakat untuk kembali memanfaatkan pekarangan rumah dengan tanaman umbi-umbian dan sayur-sayuran untuk mencukupi kebutuhan pangan sehari-hari.
- 5 Dalam merespons krisis ekonomi Pemda Kab. Sleman memprogram pusat pertumbuhan ekonomi kecamatan dengan 3 wilayah kecamatan yang ada di Kabupaten Sleman, yaitu Kecamatan Godean, Turi dan Pakem.

Dengan langkah antisipasi awal tersebut di atas, mencerminkan adanya sikap tanggap dari Pemda dalam mencermati kemungkinan-kemungkinan yang terjadi saat krisis ekonomi yang dihadapi masyarakat.

Sesuai dengan pengamatan dan observasi penulis di lapangan, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman untuk mengambil strategi kebijaksanaan yang perlu ditempuh dalam upaya mengatasi dampak krisis ekonomi dan moneter. Upaya-upaya tersebut sebagai berikut :

- 1 Meningkatkan koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, melalui

peningkatan rapat Muspida Tk.II. Peningkatan Koordinasi dan sinkronisasi yang mantap seraya memperhatikan perkembangan situasi dan kondisi yang berkembang di tengah masyarakat.

- 2 Melakukan efisiensi dan efektifitas anggaran, dimana penggunaan anggaran diarahkan pada sasaran sebagai berikut; meningkatkan pertumbuhan perekonomian rakyat, memperluas lapangan kerja, dan meningkatkan pemerataan, serta memberdayakan golongan ekonomi lemah; menumbuhkan etos kerja dan disiplin kerja yang tinggi sehingga dapat meningkatkan produktivitas kerja.
- 3 Perwujudan aparat pemerintah yang bersih dan berwibawa, yang direfleksikan melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan dilaksanakan secara cepat, tepat dan murah serta prosedur yang makin mudah dan sekaligus mengantisipasi kesempatan untuk berkolusi dan berkorupsi.

Untuk mengatasi semakin melonjaknya jumlah keluarga pra sejahtera dan sejahtera I di Sleman, Pemda Kab. Sleman melalui berbagai kegiatan sektoral yang dilaksanakan secara terpadu, berupaya untuk memberdayakan masyarakat dan mengembangkan potensi yang ada di Kab.Sleman. Disamping itu untuk meringankan beban masyarakat

Sleman akibat krisis ekonomi, Pemerintah Kab. Sleman melaksanakan Program Nasional yang termaktub dalam program JPS (Jaring Pengaman Sosial). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 3.

Sedangkan bentuk respons birokrasi yang ditemukan dalam penelitian ini ada 2 bentuk, yaitu *Pertama*; perubahan dalam bentuk sistem atau mekanisme pelayanan klien yaitu proyek-proyek perbaikan dan rehabilitasi saluran irigasi tidak lagi dikerjakan oleh rekanan, tetapi diserahkan kepada LKMD desa yang bersangkutan dengan melibatkan

secara langsung masyarakat Desanya. *Kedua*; perubahan dalam bentuk kebijakan yang dihasilkan birokrasi publik berupa Program aksi Jaring Pengaman Sosial (JPS) dana dari APBN disamping program yang dananya dari APBD II atau Pemerintah Daerah, seperti program PLKPTP oleh Dinas Tenaga Kerja dan Program Penanggulangan Dampak Krisis Pangan oleh Dinas Perdagangan, dan program-program aksi lainnya secara institutional/kelembagaan telah dilaksanakan.

Tabel 3
DAFTAR PROGRAM JPS TAHUN 1998/ 1999
DI KABUPATEN SLEMAN

No	Program JPS	Besar Dana
1.	PDKMK Tahap I dan II	Rp. 3.803.597.000.-
2.	Pdt.Karya Pemb.Hutan Rakyat	Rp. 2.821.293.000.-
3.	JPS Bidang Kesehatan	Rp. 929.963.500.-
4.	JPS Bidang Pendidikan	Rp. 6.054.360.000.-
5.	JPS Bidang Sosial	Rp. 30.960.000.-
6.	PDMDKE	Rp. 4.454.000.000.-
7.	AMP-PDMDKE	Rp. 383.200.000.-
8.	Bant.Pemb.Prasarana Dikdas	Rp. 969.285.000.-
9.	Padat T.Kerja Peng.Jln. Dati II	Rp. 1.250.000.000.-
10.	PMTAS	Rp. 361.171.000.-
	Jumlah	Rp. 21.084.829.500.-

Sumber : Bappeda kabupaten Sleman.

Untuk pencapaian tujuan tersebut organisasi, Dinas Tenaga Kerja Kab. Sleman telah membuat strategi pembangunan yang meliputi : (1) Perencanaan yang tepat dan terarah, yaitu tepat waktu, tepat kondisi, dan tepat aspirasi masyarakat dan terpadu artinya sesuai dengan langkah dan kegiatan antara fungsi pemerintahan dan pembangunan; (2) Pengawasan yang efektif, yaitu untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan program; (3) Etos kerja yaitu suatu budaya kerja yang merupakan azas untuk mewujudkan program kerja.

Selain itu, dari aspek manajemen guna menjamin keberhasilan program, paling tidak ada tiga kegiatan penting yang harus dilakukan dalam rangka manajemen Dinas Tenaga Kerja, antara lain : (1) Perencanaan, memiliki arti penting sebab dapat membantu organisasi menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di lingkungannya; (2) Koordinasi, dimaksudkan untuk menciptakan kesatuan tindakan dan guna mencegah terjadinya konflik dan dapat memaksa para pejabat untuk bertindak dan berpikir sesuai dengan sasaran dan tujuan organisasi; (3) Pengawasan, merupakan fungsi dalam manajemen dan melalui pengawasan dapat diukur dari sejauhmana kemampuan yang telah dicapai organisasi dan pengawasan yang diharapkan mampu mencegah terjadinya penyimpangan sehingga memudahkan tindakan korektif.

Bentuk kebijakan dalam merespons krisis ekonomi, Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman, telah melaksanakan program-program pembangunan bidang ketenagakerjaan, dengan sumber dana dari APBN maupun dari APBD II. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel 4.

Dalam hubungannya dengan kemampuan organisasi dalam memberikan pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Tahun Anggaran 1998/1999 kepada masyarakat yang dapat dirinci sebagai berikut:

- 1 Proyek peningkatan latihan keterampilan tenaga kerja yang dilaksanakan di 17 kecamatan
- 2 Proyek pengembangan wilayah terpadu (PPWT)
- 3 Proyek perencanaan dan informasi tenaga kerja

KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN

A. Kesimpulan

Dalam merespons krisis ekonomi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman pada awal krisis mengambil langkah-langkah antisipasi awal. Langkah antisipasi awal itu diantaranya; Proyek penanggulangan dampak krisis pangan; Dari pihak masyarakat yang mampu dengan organisasi sosial kemasyarakatan

Tabel 4
SUMBER DANA BANTUAN
BIAYA PROGRAM PEMBANGUNAN
PADA DINAS TENAGA KERJA KABUPATEN SLEMAN
TAHUN ANGGARAN 1998/1999

No	Uraian Kegiatan/ Program	Alokasi Dana	Sumber Dana
1.	PLKPTP	Rp. 105.000.000.00	Dh Lainnya dari APBD
2.	Peningkt.Lat.Ket. Tenaga Kerja	Rp. 50.000.000.00	Inpres Dati II/ Bantuan Umum
3.	Pemb. Hub. Ketenagakerjaan dan Kes. Pekerja	Rp. 15.000.000.00	Inpres Dati II/ Bantuan Umum
4.	PDKMK (JPS)	Rp.2.748.644.000.00	APBN

Sumber : Data Sekunder yang diolah.

bekerja dengan para pengusaha; Mengadakan paket sembako (pasar murah) dengan para pengusaha bagi warga masyarakat desa IDT; Pelaksanaan proyek-proyek perbaikan dan rehabilitasi saluran irigasi T.A 1998/1999 tidak lagi dikerjakan oleh rekanan; Memotivasi masyarakat untuk kembali memanfaatkan pekarangan rumah dengan tanaman bermanfaat, memprogramkan pusat pertumbuhan ekonomi Kecamatan dengan 3 wilayah kecamatan, yaitu Kecamatan Godean, Turi dan Pakem.

Secara keseluruhan respons Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman terhadap krisis ekonomi memiliki tingkat yang cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari program-

program aksi pemerintah seperti Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang dananya dari pusat (APBN), disamping program PLKPTP yang dananya berasal dari APBD II.

Dari analisis terhadap variabel tersebut bahwa kemampuan organisasi/birokrasi, struktur organisasi dan intensitas kontrol masyarakat merupakan faktor-faktor penting terhadap respons birokrasi pemerintah daerah dalam mengatasi krisis yang multidimensional yang melanda bangsa ini.

Sedangkan bentuk respons birokrasi yang ditemukan dalam penelitian ini ada duabentuk, yaitu *Pertama*; perubahan dalam bentuk sistem/ mekanisme pelayanan klien

yaitu proyek-proyek perbaikan dan rehabilitasi saluran irigasi tidak lagi dikerjakan oleh rekanan, tetapi diserahkan kepada LKMD desa yang bersangkutan dengan melibatkan secara langsung masyarakat Desanya. *Kedua*; perubahan dalam bentuk kebijakan yang dihasilkan birokrasi publik berupa Program aksi Jaring Pengaman Sosial (JPS) dana dari APBN disamping program yang dananya dari APBD II atau Pemerintah Daerah, seperti program PLKPTP oleh Dinas Tenaga Kerja dan Program Penanggulangan Dampak Krisis Pangan oleh Dinas Perdagangan, dan program-program aksi lainnya secara institutional /kelembagaan telah dilaksanakan.

B. Saran Kebijakan

Adapun saran kebijakan yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

Dari studi ini dapat dipahami pentingnya respons Pemda terhadap krisis yang dialami masyarakat khususnya dalam pembangunan bidang ketenagakerjaan. Oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu memperhatikan secara lebih daya tanggapnya terhadap permasalahan, kebutuhan, kepentingan, keinginan dan potensi masyarakat agar pembangunan dalam rangka menanggulangi dampak krisis

ekonomi, khususnya bagi mereka pencari kerja dan ter-PHK dapat diselenggarakan secara efektif dan manfaatnya dirasakan oleh masyarakat/ kelompok sasaran dengan sebesar-besarnya. Karena Pemerintah Daerah adalah penanggungjawab kesejahteraan rakyat.

Disamping itu pula semua pihak perlu mengadakan perbaikan terhadap efektifitas kontrol masyarakat pada era reformasi ini, dan kontrol masyarakat/ pengawasan masyarakat menjadi suatu kebutuhan agar birokrasi menjadi atau memiliki daya tanggap dan pertanggungjawaban yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Cassel, Catherine, C. dan Paul J Peter. 1994. *Qualitative Method In Organization Research*, Sage Publication, London.
- Denhardt, Robert B. 1984. *Theories of Public Organization*, Wadsworth Inc, Belmont, California.
- Darwin, Muhadjir. 1999. "Respon Pemerintah Terhadap Krisis Ekonomi", makalah disampaikan dalam *Seminar IPADI Cabang Yogyakarta dan PPK MAP-UGM*, 24 April Yogyakarta.

- , 1999. "Tinjauan Politik : Birokrasi di Tengah Krisis Nasional", makalah disampaikan dalam *Seminar HIPIIS : Krisis Nasional dan Perubahan Sosial*, 24 Oktober, UC-UGM, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. 1995. "Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik", makalah disampaikan dalam *Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, 20 Mei, FISIPOL UGM, Yogyakarta.
- , 1997. "Otonomi Daerah Dati II : menuju Pemerintah yang Efisien, Responsif, dan Akuntabel", makalah disampaikan dalam *Seminar Nasional Otonomi Daerah Reprospek dan Prospek Pelita VII*, 10 Maret, Sleman Yogyakarta.
- , 1998. "Birokrasi dan Perubahan : Sebuah Racikan Pemikiran, *Manajemen Pembangunan*, 7 (24) Agustus.
- Eaton, Joseph W., (ed). 1996. *Publik Lembaga dan Pembangunan Nasional, dari Konsep ke Aplikasi*, terjemahan Pandan Guritmo. UI Press, Jakarta.
- Evans, Kevin, 1998, "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.
- Heady, Ferrel. 1996. *Public administration A Comparative Perspective*, Prentice Hall Inc., New Jersey.
- Keban, Yermias T. 1998. *Metodologi Penelitian administrasi. Negara*. Catatan tatap muka perkuliahan (Tidak diterbitkan), Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta.
- Osborne, David dan Gablear, Ted. 1992. *Reinventing Government : How The Enterpreneurial spirit is transforming The Public Sector*.
- Oakerson, Ronald J. 1989. "Governance structures for enhancing accountability and responsiveness", dalam James L. Perry, ed.: *Hand book of Public Adminidtration*. Jossey-Bass. Inc. Publisher, San Fransisco.
- Perry, James, L. 1989. "The effective public administration", dalam James L. Perry, ed: *Hand book of Public Administration*, Jossey-Bass Inc. Publisher, San francisco.
- Riggs, Fried W. 1989. *Administrasi Negara-negara Berkembang Teori Masyarakat Prismatic*, Rajawali, Jakarta.
- Smith, B.C. 1985. *Desentarialization, the territorial Domension of The State*. George Allen and Unwin Ltd, london.

- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Surve*. LP3ES, Jakarta.
- Sunarno. 1995. "Reorientasi Kelembagaan Aparatur Pemerintah", *Manajemen Pembangunan*, 3 (10).
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1999. "Jaringan Pengaman Sosial dan Politik Uang", makalah disampaikan dalam *Diskusi Jaringan Net Ke 9 IRE-IRRI*, 8 Juli, Jurusan Sosiologi UGM, Yogyakarta.
- . 1988. "Daya Tanggap Birokrasi Terhadap Perkembangan Global", makalah disampaikan dalam *Seminar Birokrasi Dalam Pembangunan*, 10 11 Juni. Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL-UGM, Yogyakarta.
- Usman, Al Ghozic. 1987. "Daya tanggap Birokrasi: Pengantar Teoritis", makalah disampaikan dalam *Seminar Birokrasi Dalam Pembangunan*, 10-11 Juni, FISIPOL UGM, Yogyakarta