

TESIS

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROGRAM ZONA BEBAS
PEKERJA ANAK (ZBPA) DI DINAS TENAGA KERJA &
TRANSMIGRASI KABUPATEN
KUTAI KARTANEGARA**

***THE EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION OF THE CHILD
LABOUR FREE ZONE PROGRAM IN DEPARTMENT OF
LABOR & TRANSMIGRATION OF KUTAI KARTANEGARA
REGENCY***

RIZAL ABDULLAH

P 0800209001



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

LEMBAR PENGESAHAN

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROGRAM ZONA BEBAS
PEKERJA ANAK (ZBPA) DI DINAS TENAGA KERJA &
TRANSMIGRASI KABUPATEN
KUTAI KARTANEGARA**

TESIS

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai
Gelar Magister**

**Program Studi
Administrasi Pembangunan**

Disusun dan Diajukan oleh

RIZAL ABDULLAH

Kepada

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **RIZAL ABDULLAH**

Nomor mahasiswa : **P 0800209001**

Program studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, September 2013

Yang menyatakan,

RIZAL ABDULLAH

PRAKATA

Puji syukur kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang memberi Rahmat dan Karunia kepada makhluk-Nya yang berusaha dan bekerja sepenuh hati sehingga penulisan Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik. Tesis dengan judul “EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROGRAM ZONA BEBAS PEKERJA ANAK DI DINAS TENAGA KERJA & TRANSMIGRASI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA” diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai magister pada Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Tesis ini dapat diselesaikan berkat dukungan, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik berwujud teknis, moril maupun material. Karena itu melalui kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Bapak Prof. Dr. Suratman, M.Si, sebagai Pembimbing I dan Bapak Dr. Alwi, M.Si, Sebagai Pembimbing II, serta tim penguji yang telah meluangkan waktu, tenaga, pikiran sejak dari pengusulan rencana penelitian, pelaksanaan penelitian sampai akhir penulisan Tesis.
3. Bapak. Dr. Alwi, M.Si sebagai Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, para

dosen serta seluruh staf pengelola yang telah banyak memberikan bekal ilmu selama penulis mengikuti pendidikan.

4. Bapak Prof. Dr. Hamka Naping, MA, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Iniversitas Hasanuddin Makassar.
5. Bapak Kepala Dinas Tenaga Kerja & Transmigrasi beserta staf pegawai.
6. Kepada Orang Tua Ayahanda **Abdullah Abd. Hamid, BSc** dan Ibunda **Andi Dahlia Pasabangi** yang tidak henti-hentinya memberikan doa, pengorbanannya dan dukungannya kepada penulis.
7. Kepada Saudara(i) **Ridlan Mahfud Abdullah, ST** dan **Salpiah Abdullah** atas doa dan dorongan kepada penulis.
8. Teman-teman Himpunan Mahasiswa Pelajar Kutai Kartanegara Kalimantan Timur, serta Asrama Putra dan Putri Kutai Kartanegara yang memberi semangat kepada penulis.
9. Teman-teman mahasiswa Administrasi Pembangunan angkatan 2009 dan semua pihak yang telah membantu sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih terdapat kekurangan dan kekeliruan, olehnya melalui kesempatan ini kami secara terbuka menerima kritikan dan saran demi penyempurnaannya.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa Meridhoi segala aktivitas dan amal ibadah yang kita laksanakan. Amin.

Terima Kasih.

Makassar, September 2013

PENULIS

ABSTRAK

RIZAL ABDULLAH. Efektivitas Pelaksanaan Program Zona Bebas Pekerja Anak (ZBPA) di Dinas Tenaga Kerja & Transmigrasi Kabupaten Kutai Kartanegara (Dibimbing oleh Suratman dan Alwi)

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat efektivitas pelaksanaan program zona bebas pekerja anak (ZBPA) di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan program ZBPA di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, yaitu untuk memberikan gambaran menyeluruh tentang efektivitas pelaksanaan program ZBPA di Kabupaten Kutai Kartanegara. Sumber data adalah dokumen dan informan. Pengumpulan data yang dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dan pendokumentasian. Tahapan analisis data meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian dan penganalisisan data, serta penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program ZBPA di Kabupaten Kutai Kartanegara dalam aspek produksi telah berjalan dengan baik; aspek efisiensi dari *input* ke *output* sangat efektif walaupun masih ada hal yang harus diperhatikan; aspek kepuasan sangat efektif, karena penempatan kerja yang sesuai dengan bidang keahlian pegawai; aspek adaptasi telah berjalan dengan baik; dukungan masyarakat sangat membantu dalam penyampaian informasi; dan aspek perkembangan dilakukan dengan penanganan agar program dengan jangka yang lebih lama. Faktor yang memengaruhi efektivitas program ZBPA di Kabupaten Kutai Kartanegara adalah kemampuan organisasi yang ditinjau dari aspek teknis dapat diandalkan.

ABSTRACT

RIZAL ABDULLAH. Effectiveness of the implementation of Child Laborer Free Zone Program in Department of Labor & Transmigration Kutai Kartanegara regency (supervised by Suratman and Alwi)

The aims of the research are to find out the effectiveness level of the implementation of child laborer free zone program in Kutai Kartanegara Regency and to find out the factors affecting the implementation of child laborer free zones program in Kutai Kartanegara regency.

The research used descriptive method to give the whole description on the effectiveness level of the implementation of the child laborer free zone program in Kutai Kartanegara Regency. Data sources of the data were documents and informants the methods of obtaining the and data validation were observation, interview and documentation. The techniques of data analysis were data collection, data reduction, data presentation, and drawing conclusion.

The results of the research indicate that the implementation of child laborer free zone program in Kutai Kartanegara Regency viewed from production aspect should be stopped although it has run well; viewed from efficiency aspects from input to output, it is very effective although there are still several things that should be given attention; satisfaction aspect is very effective in which the placement of laborer is in accordance with the skill; adaptation aspect has run well; community's support is very helpful in delivering information; development aspects is handled in order that it becomes a longer-term program. Meanwhile, the factor effecting the affectiveness of child laborer free zone program is organization ability that can be relied on viewed from technical aspects.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan dan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Konsep Efektivitas	12
B. Pendekatan Efektivitas	15
C. Kriteria Efektivitas	17
D. Model – Model Efektivitas	29
E. Konsep Pemberdayaan Masyarakat	33

F. Program Zona Bebas Pekerja Anak	39
G. Kerangka Pikir	43
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan Penelitian	45
B. Definisi Operasional	45
C. Informan	47
D. Metode Pengumpulan Data	47
E. Teknik Analisis Data	48
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	51
B. Efektivitas Pelaksanaan Program ZBPA	59
C. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Program ZBPA	105
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	117
B. Saran-Saran	121
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Tabel	halaman
1. Data Pekerja Anak Berdasarkan Jenis Usia	8
2. Data Pekerja Anak Berdasarkan Jenis Pekerjaan	9
3. Kriteria Tentang Efektivitas Organisasi	19
4. Data Pekerja Anak Berdasarkan Jenis Kelamin	60
5. Data Pekerja Anak Berdasarkan Jenis Usia	61
6. Data Pekerja Anak Berdasarkan Jenis Pekerjaan	62
7. Data Penurunan Jumlah Pekerja Anak Berdasarkan Jenis Kelamin	76
8. Data Penurunan Jumlah Pekerja Anak Berdasarkan Jenis Pekerjaan	78
9. Data Pekerja Anak yang Kembali Bersekolah Berdasarkan Jenis Usia	88
10. Data Pekerja Anak yang mendapat GNOTA Berdasarkan Jenis Kelamin	93
11. Data Pekerja Anak yang Tinggal di Panti Asuhan Berdasarkan Jenis Kelamin	96
12. Data Pekerja Anak yang Mendapat Rehabilitasi Berdasarkan Jenis Kelamin	99
13. Data Pekerja Anak yang Mengikuti Balai Latihan Keterampilan Berdasarkan Jenis Kelamin	103

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bagi sebagian masyarakat, masuknya anak – anak kedalam lingkungan sosial dan pekerjaan mungkin dilakukan secara bertahap sehingga tidak mungkin untuk memisahkan tahapan ini. Namun sebagian masyarakat lain memisahkan masa kanak – kanak dari masa dewasa berdasarkan kemampuan mereka dalam memenuhi tatacara sosial dan kewajiban tertentu, atau berdasarkan usia mereka. Demikian pula halnya dengan masyarakat internasional, biasanya mereka menggunakan usia untuk menentukan seorang anak; mereka menetapkan hak dan perlindungan anak untuk mereka yang dibawah usia 18 tahun (Konvensi PBB tentang Hak – Hak Anak, konvensi Nomor : 182 tentang Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk – Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak), dan menetapkan usia minimal 15 tahun bagi mereka yang ingin bekerja (Konvensi ILO Nomor : 138 tentang Usia Minimum Diperbolehkan Bekerja).

Tidak semua jenis pekerjaan sifatnya berbahaya bagi anak – anak. Dari usia muda, banyak anak – anak yang membantu mengerjakan tugas – tugas dirumah, menjadi pesuruh, atau membantu orang tua mereka melakukan pekerjaannya di ladang atau

menjalankan bisnis keluarga. Disaat mereka tumbuh menjadi remaja, mereka melakukan tugas – tugas ringan atau belajar tentang keterampilan tradisional yang bermanfaat. Dengan cara ini, anak – anak memperoleh keterampilan dan perilaku yang dibutuhkan bila mereka bekerja suatu hari nanti dan menjadi anggota masyarakat yang berguna. Pekerjaan ringan, bila dipantau secara seksama, dapat menjadi bagian yang penting bagi proses sosialisasi dan pekerjaan anak – anak, dimana mereka belajar bertanggung jawab, dan merasa bangga atas prestasi mereka sendiri. Jenis pekerjaan ini bukanlah tidak memiliki resiko, namun pekerjaan ini umumnya bukan yang dimaksud dengan pekerjaan anak.

Pekerjaan anak dikategorikan sebagai pekerjaan anak – anak yang memiliki sifat dan intensitas yang dapat mengganggu pendidikan mereka atau berbahaya baik kesehatan dan pertumbuhan mereka. Kekhawatiran diberikan kepada anak – anak yang kehilangan masa kecil mereka dan bahkan masa depan mereka, karena mereka bekerja terlalu dini dengan jam kerja yang panjang hanya sekedar untuk memperoleh upah sedikit, bekerja pada kondisi – kondisi yang membahayakan kesehatan, fisik, atau perkembangan mental mereka, terpisah dari keluarga, atau kehilangan kesempatan untuk mengenyam pendidikan. Pekerja anak seperti dapat menimbulkan kerugian

permanen bagi anak tersebut serta melanggar undang – undang internasional dan biasanya juga melanggar undang – undang nasional.

Adapun bentuk – bentuk pekerjaan terburuk anak, disebutkan ada empat bentuk pekerjaan terburuk untuk pekerjaan bagi anak sebagai berikut :

1. Semua bentuk perbudakan atau praktik yang menyerupai perbudakan, seperti penjualan dan anak – anak kerja ijon (debt bondage) dan perhambatan, serta kerja paksa atau wajib kerja, termasuk pengerahan anak secara paksa atau wajib untuk terlibat dalam konflik bersenjata.
2. Penggunaan, penyediaan, dan penawaran anak untuk kegiatan prostitusi, produksi pornografi, atau pertunjukan pornografi.
3. Penggunaan, penyediaan , dan penawaran anak untuk kegiatan terlaran, terutama untuk produksi dan penyelundupan narkoba dan obat – obatan psikotropika, seperti yang ditetapkan dalam perjanjian internasional yang relevan.
4. Pekerjaan pada dasarnya dan lingkungannya membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak.

Berdasarkan perkiraan ILO, sekitar 250 juta anak berusia antara 5 sampai 14 tahun yang bekerja, sebagai besar di negara – negara berkembang. Hampir dari separoh dari mereka (kira-kira 120 juta) bekerja full-time, setiap hari, sepanjang tahun. Sebagian diantaranya

atau kira-kira 50-60 juta anak berusia antara 5 sampai 11 tahun. Data yang ada menunjukkan bahwa jumlah anak laki-laki adalah lebih banyak dari anak perempuan yang aktif secara ekonomi, namun jumlah anak perempuan yang melakukan pekerjaan domestik dan mengasuh anak tidak termasuk dalam statistic ini. Bekerja di usia dini mungkin akan memberikan dampak yang lebih signifikan terhadap anak perempuan, sehingga menimbulkan adanya diskriminasi gender mengakibatkan adanya penolakan dalam hal pendidikan dan kesempatan-kesempatan lain.

Sebab itu, pemerintah bersama masyarakat telah melakukan upaya penghapusan pekerja anak, terutama pada bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak (BPTA). Upaya sistematis dan strategis itu meliputi : **Pertama**, ratifikasi konvensi ILO No. 136 mengenai usia minimum untuk diperbolehkan bekerja, dengan UU No. 20/1999; **Kedua**, ratifikasi konvensi ILO No. 182 mengenai pelarangan dan tindakan segera penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, dengan UU No. 1/2000, semua pihak berkewajiban melakukan tindakan segera dan tindakan efektif untuk penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak; **Ketiga**, pemerintah telah membentuk Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk – Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk anak melalui keppres No. 12/2001, kemudian diikuti dengan pembentukan Komite Aksi Nasional (KAP)

dan Komite Aksi Kabupaten/Kota (KAK); **Keempat**, ditetapkan Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk – Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (RAN-PBPTA) melalui Keppres No. 59/2002 dan implementasinya dikembangkan dengan Rencana Aksi Provinsi dan Rencana Aksi Kabupaten/Kota; **Kelima**, pemangku kepentingan terkait telah menginisiasi berbagai kebijakan dan model kegiatan untuk mendorong berbagai pihak melakukan penghapusan pekerja anak, termasuk juga keterlibatan pemangku kepentingan di tingkat provinsi dan kabupaten.

Dengan adanya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah dan direvisi menjadi UU Nomor 32 tahun 2004 yang memberikan peluang kepada daerah dan masyarakat lokal untuk mengatur dirinya sendiri merupakan momen yang tepat untuk melaksanakan pembangunan yang dapat memberdayakan masyarakat.

Dari pengamatan masalah yang dihadapi Kabupaten Kutai Kartanegara adalah masih banyaknya anak – anak yang bekerja dibawah umur 15 tahun dengan pekerjaan terburuk anak. Jenis-jenis pekerjaan terburuk untuk anak meliputi :

- Anak-anak yang dilacurkan
- Anak-anak yang bekerja dipertambangan

- Anak-anak yang bekerja di sektor konstruksi
- Anak-anak yang bekerja di jermal
- Anak-anak yang bekerja di perkebunan dan pertanian
- Anak-anak yang melakukan kegiatan sebagai pedagang asongan, penjaja koran dan semir sepatu
- Anak-anak bekerja sebagai pemulung sampah
- Anak-anak yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga dan pengasuh anak
- Anak-anak bekerja pada penebangan, pengolahan, dan pengangkutan kayu
- Anak-anak yang bekerja di industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya dan produksi bahan-bahan peledak
- Anak-anak yang bekerja sebagai nelayan dengan membawa ces (ketingting).

Oleh sebab itu, pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara (Pemkab Kukar) menjadi pelopor yang mencanangkan daerahnya sebagai Zona Bebas Pekerja Anak (ZBPA). Kepeloporan ini muncul atas komitmen kuat bupatinya memprioritaskan pendidikan untuk meningkatkan sumber daya manusia Kukar. Kesungguhan Pemkab Kukar memberlakukan ZBPA dikukuhkan dalam Perda No. 9 Tahun 2004, yang diberlakukan efektif tahun 2008. Dalam Perda itu

ditegaskan bahwa setiap anak berusia 15 tahun kebawah harus bersekolah, tidak boleh diberhentikan sekolah oleh orang tua karena dipekerjakan untuk kepentingan ekonomi keluarga. Barangsiapa (orang tua/perusahaan) memberhentikan sekolah anak 15 tahun ke bawah dan dipekerjakan adalah melanggar Perda dan dikenakan sanksi enam bulan kurungan badan atau denda Rp. 5 juta.

Namun melihat pengamatan sementara di lapangan, kurang efektifnya implementasi sesuai yang diharapkan, ini dapat dilihat dari beberapa hal yakni :

1. Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, masih banyak anak – anak yang di bawah usia 15 tahun yang bekerja dan tidak bersekolah.
2. Belum ada patokan yang jelas mengenai data anak – anak yang bekerja di bawah usia 15 tahun dan berhak mendapatkan pendidikan yang layak.
3. Belum ada pemerataan di semua jenis pekerjaan untuk memerangi bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

Dilihat dari paparan gambaran masih ada temuan anak – anak yang bekerja di bawah usia 15 – 18 tahun, data sebagai berikut :

Tabel 1. Data Pekerja Anak di Kabupaten Kutai Kartanegara Berdasarkan Jenis Usia, 2006

No.	Kecamatan	Umur			
		<10 Tahun	11-12 Tahun	13-15 Tahun	16-18 Tahun
1	Tenggarong	1	2	50	110
2	Loa Janan	2	5	73	126
3	Samboja	5	12	76	28
4	Muara Jawa	1	1	13	33
5	Kota Bangun	2	-	21	-
6	Muara Muntai	-	4	61	88
7	Tenggarong Seberang	1	9	34	73
8	Anggana	9	3	40	16
9	Marang Kayu	-	5	28	18
10	Muara Wis	1	3	24	40
11	Sebulu	2	3	25	96
12	Muara Kaman	1	2	10	-
13	Loa Kulu	-	3	49	55
14	Sanga Sanga	-	-	2	18
15	Muara Badak	7	5	42	37
16	Kenohan	-	-	12	21
17	Kembang Janggut	1	2	43	8
18	Tabang	8	12	63	34
	Total	41	71	666	801

Sumber data : data Primer Diolah, 2011

Data diatas menunjukkan bahwa anak – anak yang bekerja di bawah usia 15 tahun masih banyak di dapat di Kabupaten Kutai Kartanegara. Data diatas menunjukkan anak dibawah usia 10 tahun ada 41 orang, usia 11 – 12 tahun ada 71 orang, 13 – 15 tahun ada 666 orang, dan usia 16 – 18 tahun ada 801 orang.

Tabel. 2 Data Pekerja Anak di Kabupaten Kutai Kartanegara Berdasarkan Jenis Pekerjaan, 2006

No.	Jenis Pekerjaan	Jenis Kelamin		Keterangan
		Laki-laki	Perempuan	
1	Pertanian	186	76	262
2	Pertambangan	8	2	10
3	Kehutanan	106	4	110
4	Industri	32	25	57
5	Perikanan	188	15	203
6	Perkebunan	77	23	100
7	Jasa	313	161	474
8	Lain – lain	251	112	363
	Total	1161	418	1579

Sumber data : data Primer Diolah, 2011

Dari tabel diatas dapat di jelaskan bahwa jumlah pekerja anak berdasarkan jenis pekerjaan cukup banyak, jumlah pekerja anak laki – laki adalah 1161 orang dan jumlah pekerja anak perempuan adalah 418. Jumlah Jenis pekerjaan diberbagai sektor seperti Pertanian : 262 orang, Pertambangan : 10 orang, Kehutanan : 110 orang, Industri : 57 orang, Perikanan : 203 orang, Perkebunan : 100 orang, Jasa : 474 orang dan pekerjaan lainnya : 363 orang. Jadi total pekerja anak yang bekerja di berbagai sektor dan lainnya berjumlah 1579 orang.

Fenomena lain tentang pelaksanaan ZBPA berdasarkan pengamatan peneliti selama ini bahwa Kemampuan SDM aparat pengelola yang relatif rendah, komunikasi dan koordinasi antar instansi belum berjalan secara optimal, kemampuan kelembagaan masyarakat yang diharapkan dapat menjadi motor penggerak dalam menumbuhkan kemandirian masyarakat belum berfungsi secara efektif, partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaan kegiatan relative rendah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka masalah efektivitas pelaksanaan program zona bebas pekerja anak di Kabupaten Kutai Kartanegara sangat menarik untuk di teliti.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka masalah pokok yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat efektivitas pelaksanaan program zona bebas pekerja anak di Kabupaten Kutai Kartanegara?
2. Faktor apa yang mempengaruhi terhadap efektivitas pelaksanaan program zona bebas pekerja anak di Kabupaten Kutai Kartanegara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis efektivitas pelaksanaan program zona bebas pekerja anak di Kabupaten Kutai Kartanegara?
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas program zona bebas pekerja anak di Kabupaten Kutai Kartanegara?

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis:

1. Manfaat teoritis, yaitu policy makers / pemerintah dapat dijadikan bahan koreksi dalam implementasi suatu kebijakan yang berdampak langsung pada masyarakat. Di lain pihak, masyarakat dapat dijadikan sebagai bahan pengembangan wawasan mengenai konsep pembangunan partisipatoris dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat.
2. Manfaat praktis, yaitu sebagai masukan dan pertimbangan pemerintah daerah, dalam mendesain model implementasi kebijakan dalam rangka meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah, serta untuk meningkatkan dan menyempurnakan manajemen pembangunan daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat dengan berpedoman pada model pembangunan masyarakat lokal secara partisipatoris.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Efektivitas

Keberhasilan organisasi pada umumnya diukur dengan konsep efektivitas. Menurut Richard M. Steers (1985), pada umumnya efektivitas hanya dikaitkan dengan tujuan organisasi, yaitu laba, yang cenderung mengabaikan aspek terpenting dari keseluruhan prosesnya, yaitu sumber daya manusia. Hal-hal yang perlu diperhatikan agar dapat mencapai efektivitas organisasi, baik untuk jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dengan mempertimbangkan kriteria-kriteria yang menjadi ukuran efektivitas organisasi, yaitu sebagai berikut :

1. Produksi

Produksi barang maupun jasa menggambarkan kemampuan organisasi untuk memproduksi barang ataupun jasa sesuai dengan permintaan lingkungannya. Ukuran produksi ini akan meliputi keuntungan penjualan, jangkauan pasar, pelanggan yang dilayani dan sebagainya.

2. Efisiensi

Ini berhubungan secara langsung dengan keluaran yang dikonsumsi oleh pelanggan. Agar organisasi bisa survival perlu memperhatikan efisiensi.

3. Kepuasan

Banyak manajer/pemimpin berorientasi pada sikap untuk dapat menunjukkan sampai seberapa jauh organisasi dapat memenuhi kebutuhan karyawannya, sehingga mereka merasakan kepuasannya dalam bekerja.

4. Adaptasi

Kemampuan adaptasi adalah sampai seberapa jauh organisasi mampu menerjemahkan perubahan-perubahan intern dan ekstern yang ada, kemudian akan ditanggapi oleh organisasi yang bersangkutan.

5. Perkembangan

Perkembangan merupakan suatu fase setelah kelangsungan hidup terus (*survive*) dalam jangka panjang. Untuk itu organisasi harus bisa memperluas kemampuannya, sehingga bisa berkembang dengan baik dan sekaligus akan dapat melewati fase kelangsungan hidupnya.

Efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarannya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya. Efektivitas pada dasarnya mengacu pada sebuah keberhasilan atau pencapaian tujuan. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian unjuk kerja yang

maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan Waktu. Efektivitas dapat pula diartikan sebagai suatu kondisi atau keadaan, dimana dalam memilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana yang digunakan, serta kemampuan yang dimiliki adalah tepat, sehingga tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan. Dari beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dipahami bahwa efektivitas dalam proses suatu program yang tidak dapat mengabaikan target sasaran yang telah ditetapkan agar operasionalisasi untuk mencapai keberhasilan dari program yang dilaksanakan dapat tercapai dengan tetap memperhatikan segi kualitas yang diinginkan oleh program. Dalam konsep efektivitas, unsur yang penting, yang pertama adalah pencapaian tujuan yang sesuai dengan apa yang telah disepakati secara maksimal, tujuan merupakan harapan yang dicita-citakan atau suatu kondisi tertentu yang ingin dicapai oleh serangkaian proses. Menurut Triton bahwa efektivitas adalah tingkat ketepatan dalam memilih atau menggunakan suatu metode untuk melakukan sesuatu (*efektif = do right thing*). Umar mengemukakan Efektivitas mengarah kepada pencapaian untuk kerja yang maksimal yaitu mencapai target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas, dan waktu.

Gomes (1995) berpendapat bahwa efektivitas dalam suatu organisasi bukan suatu benda, atau suatu tujuan, atau suatu karakteristik dari output atau perilaku organisasi, tetapi cukup suatu pernyataan dari

relasi-relasi di dalam dan diantara jumlah yang relevan dari organisasi tersebut. Suatu organisasi yang efektif adalah yang dapat membuat laporan tentang dirinya dan aktivitas-aktivitasnya menurut cara-cara dalam mana jumlah-jumlah tersebut dapat diterima suatu keprihatinan penuh mengenai efektivitas menghendaki suatu pemahaman mengenai mengapa dan untuk siapa setiap perangkat jumlah garis bawah diproduksi, dan mengenai pandangan dan logika institusional yang mendukung laporan ini bagi para pengikutnya.

Steers dalam Edy Sutrisno (2010) mengemukakan bahwa efektivitas tersebut bersifat abstrak, oleh karena itu, hendaknya efektivitas tidak dipandang sebagai keadaan akhir akan tetapi merupakan proses yang berkesinambungan dan perlu dipahami bahwa komponen dalam suatu program saling berhubungan satu sama lain dan bagaimana berbagai komponen ini memperbesar kemungkinan berhasilnya program. Tiga dimensi utama dari proses efektivitas adalah:

a. Konsep Optimisasi Tujuan

Penggunaan konsep optimisasi tujuan terhadap efektivitas memungkinkan diakuinya secara eksplisit bahwa suatu program yang berbeda mengejar tujuan yang berbeda pula. Dengan demikian, nilai keberhasilan atau kegagalan relatif dari program tertentu harus ditentukan dengan membandingkan hasil-hasilnya dengan tujuan program. Jadi optimisasi adalah sarana pengimbang berbagai tujuan,

sehingga setiap tujuan menerima cukup perhatian dan sumber daya selaras dengan tingkat kepentingannya. Efektivitas harus dinilai dari tujuan yang bisa dilaksanakan dalam arti sampai sejauh manakah tujuan bisa tercapai, bukan berdasarkan konsep tujuan maksimum.

b. Perspektif Sistem.

Penggunaan perspektif sistem menekankan pentingnya arti interaksi dan memusatkan perhatiannya pada hubungan antara komponen, baik yang terlibat di dalam maupun di luarnya. Sementara komponen-komponen ini secara bersama-sama mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu program.

c. Tekanan Pada Tingkah laku.

Jika ingin mendapat gambaran lebih jelas mengenai faktor-faktor penentu efektivitas, maka yang harus diamati adalah tingkah laku para pelaksananya. Dengan mengetahui dukungan dari pihak-pihak yang berkaitan dengan program tersebut terhadap sasaran dan tujuan yang hendak dicapai, serta tingkat usaha yang dilakukan oleh para pelaksananya, maka dapat diketahui sejauh manakah kontribusi mereka terhadap keberhasilan suatu program.

B. Pendekatan Efektivitas

Stephen P Robbins mengajukan empat pendekatan efektivitas organisasi yaitu 1) pendekatan pencapaian tujuan, 2) pendekatan sistem,

3) pendekatan konstituensi strategis dan 4) pendekatan nilai-nilai bersaing. Setiap pendekatan itu masing-masing mempunyai kelemahan dalam pengukuran efektivitas. Oleh karena itu, beberapa pakar mengajukan pendekatan lain yang dianggap lebih komprehensif untuk mengukur efektivitas, diantaranya pendekatan (1) konstituensi, (2) bidang sasaran, (3) kontingensi.

Efektivitas menunjukkan kemampuan organisasi untuk mencapai hasil seperti yang direncanakan baik kuantitas maupun kualitas. Menurut Sinungan efektivitas adalah: Pertama, berkaitan dengan hubungan antara lain: organisasi yang modern maupun klasik tentang output dan input. Kedua, perbandingan/tingkatan dimana sasaran yang dikemukakan dapat dianggap tercapai. Ketiga, efektivitas eksternal atau perbandingan antara evaluasi lingkungan satu unit output dan evaluasi satu unit input. Dan keempat kemampuan sistem untuk tetap berlangsung beradaptasi dan berkembang tanpa mempedulikan tujuan-tujuan khusus yang akan dicapai.

Hasil proyek sangat tergantung pada jenis proyek dan tujuan proyek, sehingga indikator untuk menentukan keberhasilan atau efektivitas proyek bersifat situasional. Karena penelitian ini menggunakan analisis sosial, maka keberhasilan proyek dilihat pada pengaruh proyek terhadap manusia/individu sebagai kelompok pemanfaat proyek.

Menurut Richard S Steers dalam Indrawijaya (2010), ada tiga kerangka acuan yang sering dipakai untuk menjelaskan efektivitas organisasi. Pertama, faham optimasi tujuan, yaitu penilaian efektivitas berdasarkan kriteria tingkat ketercapaian misi akhir organisasi dengan menganalisis faktor-faktor yang menghambat dan mengoptimalkan faktor-faktor pendukung, Kedua perspektif sistem, yaitu penilaian efektivitas berdasarkan kriteria fungsinya semua unsur dalam organisasi yang menjadi syarat bagi pencapaian tujuan. Ketiga, tekanan pada perilaku manusia dalam susunan organisasi, yaitu penilaian efektivitas berdasarkan kriteria perilaku manusia secara individual maupun kelompok, apakah menyokong atau menghambat pencapaian tujuan organisasi.

C. Kriteria Efektivitas

Pada tahun 1960-an dan permulaan 1970-an para peneliti melihat adanya perkembangbiakan kajian efektivitas organisasi. Sehingga berhasil mengidentifikasi tiga puluh kriteria berbeda yang semuanya mengaku dapat mengukur keefektifan organisasi. Kriteria tersebut oleh Stephen P. Robbins (1994) diidentifikasi kembali sebagaimana tabel berikut ini :

Tabel 3
Kriteria Tentang Efektifitas Organisasi

1. Keefektifan keseluruhan	16. Perencanaan dan penetapan tujuan
2. Produktivitas	17. Konsensus tentang tujuan

3. Efisiensi organisasi	18. Internalisasi tujuan
4. Laba	19. Konsensus tentang tujuan
5. Kualitas	20. Keterampilan interpersonal manajerial
6. Kecelakaan	21. Keterampilan manajerial
7. Pertumbuhan	22. Manajemen informasi dan komunikasi
8. Kemangkiran	23. Kesiapan
9. Pergantian pegawai	24. Pemanfaatan Lingkungan
10. Kepuasan Kerja	25. Evaluasi pihak luar
11. Motivasi	26. Stabilitas
12. Moral/semangat juang	27. Nilai sumberdaya manusia
13. Moral	28. Partisipasi dan pengaruh yang digunakan
14. Konflik/Solidaritas	29. Penekanan pada pelatihan dan pengembangan
15. Fleksibilitas/penyesuaian	30. Penekanan pada perfoma

Lubis dan Huseini (1987) menyatakan bahwa pengukuran efektivitas mencakup pada sisi input, proses transformasi dan keberhasilan mencapai sasaran output. Efektivitas adalah ukuran yang menyatakan seberapa baik atau seberapa jauh sasaran rencana tercapai secara kuantitas dan kualitas. Nilai atau tingkat efektivitas biasanya dicerminkan oleh perbandingan antara hasil yang ditargetkan dengan hasil yang terealisasi. Makin besar persentase sasaran atau target tercapai, makin tinggi tingkat efektivitasnya.

Ada bermacam – macam indikator atau kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi. Campbell dalam Edy Sutrisno (2010), mengatakan bahwa ada 19 butir untuk mengukur efektivitas :

1. **Efektivitas keseluruhan.** Sejauh mana organisasi melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuannya. Ini merupakan penilaian umum dengan sebanyak mungkin kriteria tunggal dan menghasilkan penilaian umum tentang efektivitas organisasi.
2. **Kualitas.** Kualitas jasa atau produk utama yang dihasilkan oleh organisasi.
3. **Produktivitas.** Kuantitas atau volume produk atau jasa utama yang dihasilkan oleh organisasi. Ini dapat diukur menurut tiga tingkatan; tingkat individu; tingkat kelompok; dan tingkat organisasi.
4. **Kesiapsiagaan.** Penilaian menyeluruh mengenai kemungkinan bahwa organisasi mampu menyelesaikan sesuatu tugas khusus dengan baik jika diminta.
5. **Efisiensi.** Suatu rasio yang mencerminkan perbandingan beberapa aspek satuan prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi itu.
6. **Lab.** Penghasilan dan penanaman modal yang digunakan untuk menjalankan organisasi dilihat dari segi pemilik. Sejumlah sumber daya yang masih tersisa sesudah dikurangi biaya atau kewajiban, yang biasanya dinyatakan dalam persentase.

7. **Pertumbuhan.** Penambahan hal-hal seperti tenaga kerja, fasilitas pabrik, laba, dan penemuan baru. Suatu perbandingan antara keadaan organisasi masa sekarang dengan keadaan masa lampau.
8. **Pemanfaatan lingkungan.** Sejauh mana organisasi dengan sukses berinteraksi dengan lingkungannya, yaitu dapat memperoleh sumber daya yang langka yang diperlukan untuk operasi secara efektif.
9. **Stabilitas.** Pemeliharaan struktur, fungsi, dan sumber daya sepanjang waktu, khususnya dalam periode-periode sulit.
10. **Perputaran atau keluar masuknya karyawan.** Frekuensi atau banyaknya pemberhentian secara kerja.
11. **Absenteisme.** Banyaknya kemangkiran kerja.
12. **Kecelakaan.** Banyaknya kecelakaan dalam pekerjaan yang mengakibatkan kerugian waktu untuk turun mesin atau waktu perbaikan.
13. **Semangat kerja.** Kecendrungan anggota organisasi untuk berusaha lebih keras dalam mencapai tujuan dan sasaran organisasi.
14. **Pengawasan atau kontrol.** Pengawasan terhadap produk utama dalam kegiatan pekerjaan.
15. **Motivasi.** Kekuatan kecenderungan seseorang untuk melibatkan dirinya dalam kegiatan yang diarahkan pada sasaran dalam pekerjaan, merupakan perasaan dorongan bekerja untuk mencapai tujuan pekerjaan.

16. **Kepuasan.** Tingkat kesenangan yang dirasakan seseorang atas peranan atau pekerjaannya dalam organisasi.
17. **Internalisasi tujuan organisasi.** Diterimanya tujuan-tujuan organisasi oleh setiap orang dan unit-unit dalam organisasi. Keyakinan bahwa tujuan organisasi adalah benar dan layak.
18. **Konflik kohesi.** Dimensi kutub kohesi, yang menunjukkan satu sama lain saling suka, kerja sama, berkomunikasi, penuh dan terbuka, dan terkoordinasikan dalam kegiatan. Dimensi kutub konflik, yaitu perselisihan dalam bentuk kata-kata, fisik, koordinasi jelek, dan komunikasi yang tidak efektif.
19. **Flekseibilitas adaptasi.** Kemampuan suatu organisasi mengubah standar prosedur operasi dalam menanggapi tantangan lingkungan untuk mencegah terjadinya kebekuan dalam menghadapi rangsangan lingkungan.
20. **Penilaian pihak luar.** Penilaian terhadap organisasi atau unit-unit organisasi dari seseorang atau lembaga dalam lingkungannya yang menaruh kepentingan. Kesetiannya, dukungannya dari kelompok-kelompok seperti pemasok, pelanggan, pemegang saham, para pejabat, dan umum.
21. **Iklim.** Keadaan lingkungan di dalam organisasi.
22. **Kualitas kehidupan kerja.** Kualitas perhubungan karyawan dengan lingkungan kerjanya.

Secara teoritis, efektivitas suatu organisasi publik sangat ditentukan oleh sejumlah faktor determinan. Richard M. Steers dalam Edy Sutrisno (2010) mencoba mengidentifikasi empat himpunan faktor yang berkontribusi terhadap efektivitas organisasi. Adapun pengaruh 4 faktor tersebut terhadap efektivitas organisasi sebagai berikut:

1. Karakteristik Organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi. Struktur diartikan sebagai hubungan yang relatif tetap sifatnya, merupakan cara suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi yang meliputi faktor-faktor seperti deentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi dan seterusnya. Secara singkat struktur diartikan sebagai cara bagaimana orang-orang akan dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan.

Teknologi menyangkut mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Teknologi dapat memiliki berbagai bentuk, termasuk variasi-variasi dalam proses mekanisme yang digunakan dalam produksi, variasi dalam pengetahuan teknis yang dipakai untuk menunjang kegiatan menuju sasaran. Ciri organisasi yang berupa struktur organisasi meliputi faktor luasnya desentralisasi. Faktor ini akan mengatur atau menentukan sampai sejauh mana para anggota organisasi dapat mengambil keputusan.

Faktor lainnya yaitu spesialisasi pekerjaan yang membuka peluang bagi para pekerja untuk mengembangkan diri dalam bidang keahliannya sehingga tidak mengekang daya inovasi mereka.

Faktor formalisasi berhubungan dengan tingkat adaptasi organisasi terhadap lingkungan yang selalu berubah, semakin formal suatu organisasi semakin sulit organisasi tersebut untuk beradaptasi terhadap lingkungan. Hal tersebut berpengaruh terhadap efektivitas organisasi karena faktor tersebut menyangkut para pekerja yang cenderung lebih terikat pada organisasi dan merasa lebih puas jika mereka mempunyai kesempatan mendapat tanggung jawab yang lebih besar dan mengandung lebih banyak variasi jika peraturan dan ketentuan yang ada dibatasi seminimal mungkin. Menemukan bahwa semakin mantap teknologi sebuah organisasi, makin tinggi pula tingkat penstrukturannya yaitu tingkat spesialisasi, sentralisasi, spesifikasi tugas dan lain-lain. Efektivitas organisasi sebagian besar merupakan hasil bagaimana tingkat Indonesia dapat sukses memadukan teknologi dengan struktur yang tepat. Keselarasan antara struktur dan teknologi yang digunakan sangat mendukung terhadap pencapaian tujuan organisasi.

2. Karakteristik Lingkungan

Karakteristik lingkungan ini mencakup dua aspek yaitu internal dan eksternal. Lingkungan internal dikenal sebagai iklim organisasi. Yang

meliputi macam-macam atribut lingkungan yang mempunyai hubungan dengan segi-segi dan efektivitas khususnya atribut lingkungan yang mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas khususnya atribut diukur pada tingkat individual. Lingkungan eksternal adalah kekuatan yang timbul dari luar batas organisasi yang mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi seperti kondisi ekonomi, pasar dan peraturan pemerintah. Hal ini mempengaruhi: derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan dan derajat kestabilan lingkungan.

Steers menyimpulkan dari penelitian yang dilakukan para ahli bahwa keterdugaan, persepsi dan rasionalitas merupakan faktor penting yang mempengaruhi hubungan lingkungan. Dalam hubungan terdapat suatu pola dimana tingkat keterdugaan dari keadaan lingkungan disaring oleh para pengambil keputusan dalam organisasi melalui ketetapan persepsi yang tepat mengenai lingkungan dan pengambilan keputusan yang sangat rasional akan dapat memberikan sumbangan terhadap efektivitas organisasi.

3. Karakteristik Pekerja

Karakteristik pekerja berhubungan dengan peranan perbedaan individu para pekerja dalam hubungan dengan efektivitas. Para individu pekerja mempunyai pandangan yang berlainan, tujuan dan kemampuan yang berbeda-beda pula. Variasi sifat pekerja ini yang

sedang menyebabkan perilaku orang yang berbeda satu sama lain. Perbedaan tersebut mempunyai pengaruh langsung terhadap efektivitas organisasi. Dua hal tersebut adalah rasa keterikatan terhadap organisasi dan prestasi kerja individu.

Peranan tingkah laku dalam efektivitas organisasi harus memenuhi tiga persyaratan sebagai berikut:

- Setiap organisasi harus mampu membawa dan mempertahankan suatu armada kerja yang mantap yang terjadi dari pekerja pria dan wanita yang terampil. Berarti disamping mengadakan penerimaan dari penempatan pegawai, organisasi juga harus mampu memelihara para pekerja dengan imbalan yang pantas dan memadai sesuai dengan kontribusi individu dan yang relevan bagi pemuasan kebutuhan individu.
- Organisasi harus dapat menikmati prestasi peranan yang dapat diandalkan dari para pekerjanya. Sering terjadi manajer puncak yang seharusnya memikul tanggung jawab utama dalam merumuskan kebijakan perusahaan, membuang terlalu banyak waktu untuk keputusan dan kegiatan sehari-hari yang sepele dan mungkin menarik, akan tetapi tidak relevan dengan perannya sehingga berkurang waktu yang tersedia bagi kegiatan ke arah tujuan yang lebih tepat. Setiap anggota bukan hanya harus

bersedia berkarya, tetapi juga harus bersedia melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya.

Disamping prestasi peranan yang dapat diandalkan organisasi yang efektif menuntut agar para pekerja mengusahakan bentuk tingkah laku yang spontan dan inovatif, job description tidak akan dapat secara mendetail merumuskan apa yang mereka kerjakan setiap saat, karena bila terjadi keadaan darurat atau luar biasa individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri dan atau luar biasa individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri dan atau mengambil keputusan dan mengadakan tanggapan terhadap yang paling baik bagi organisasinya.

4. Kebijakan dan praktek manajemen

Karena manajer memainkan peranan sentral dalam keberhasilan suatu organisasi melalui perencanaan, koordinasi dan memperlancar kegiatan yang ditujukan ke arah sasaran. Kebijakan yang baik adalah kebijakan tersebut secara jelas membawa kita ke arah tujuan yang diinginkan. Kebijakan harus dipahami tidak berarti bahwa kebijakan harus ditulis (Amstrong, 1993: 49). Pada intinya manajemen adalah tentang memutuskan apa yang harus dilakukan kemudian melaksanakannya melalui orang-orang. Definisi ini menekankan bahwa dalam organisasi merupakan sumber daya terpenting. Dari faktor kebijakan dan praktek manajemen ini, sedikitnya

diidentifikasi menjadi enam variabel yang menyangkut efektivitas yaitu: 1) penyusunan tujuan strategis, 2) pencarian dan pemanfaatan sumber daya, 3) menciptakan lingkungan prestasi, 4) proses komunikasi, 5) kepemimpinan dan pengambilan keputusan dan 6) inovasi dan adaptasi.

Dari keempat faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi yang dinyatakan oleh Steers tersebut dapat dijelaskan secara ringkas bahwa: 1) struktur yang dibangun dan teknologi yang digunakan dalam organisasi akan sangat berpengaruh terhadap proses dan pencapaian tujuan, 2) organisasi sebagai organisasi yang terbuka, kelangsungan hidupnya akan sangat tergantung kepada lingkungan sekitarnya baik yang berada di dalam organisasi maupun diluar organisasi, 3) bahwa manusia sebagai unsur penting dari organisasi memiliki kemampuan, pandangan motivasi dan budaya yang berbeda, dan 4) kebijakan dan praktek manajemen yang ditetapkan oleh pimpinan dalam mengatur dan mengendalikan organisasi sangat berpengaruh bagi organisasi maupun bagi pencapaian tujuan.

D. Model – Model Efektivitas

Tinjauan literatur tentang efektivitas organisasional menunjukkan bahwa ada rasa ketidakpuasan. Lebih lanjut, berbagai model yang dikembangkan atas dasar beberapa disiplin ilmu lainnya juga telah

banyak dibahas. Berikut adalah model - model efektivitas organisasional utama sebagai berikut :

1. Model Tujuan

Model tujuan pada dasarnya menyatakan bahwa efektivitas organisasi harus dinilai dalam bentuk pencapaian hasil akhir bukan cara atau prosesnya. Kegunaan terbatas karena ketergantungannya pada tujuan yang dapat diukur dan terikat pada batas waktu.

Model ini menganggap bahwa organisasi adalah suatu alat untuk mencapai tujuan secara rasional. Untuk mencapai tujuan itu diperlukan aturan-aturan, prosedur, dan birokrasi dengan memperhatikan keahlian (*expertise*) setiap orang untuk menjalankan tugas masing-masing sesuai tata kerja, lingkup wewenang, dan tanggung jawab baik fungsional maupun struktural. Dengan penekanan dimensi rasionalitas dalam pencapaian tujuan, maka model ini menekankan perumusan tujuan, penjabaran kegiatan, dan evaluasi sebagai komponen organisasi yang strategis.

Dalam model rasional itu, tujuan organisasi ditentukan oleh pemilik organisasi, yaitu orang-orang yang mempunyai hak atau legitimasi terhadap organisasi itu. Dalam sektor bisnis, yang menjadi pemilik organisasi tidak lain adalah pemilik modal atau pemegang saham. Sedangkan dalam sektor publik yang menjadi pemiliknya adalah publik

(masyarakat), yaitu warga negara yang mempunyai hak pilih dan dipilih.

2. Model Sumber Daya Sistem

Dikelompokkan dalam suatu hirarki :

- kriteria dasar, pemanfaatan kesempatan/waktu yang optimum dan pemanfaatan sumber daya yang ada dalam lingkungan organisasi, dapat digunakan setiap saat
- kriteria lanjutan, pengukuran kinerja yang terdiri dari penetrasi pasar dan volume usaha
- kriteria relatif stabil, yakni tujuan organisasi yang didasarkan pada pembuatan keputusan
- kriteria tidak stabil, yakni : volume penjualan

3. Multiple Constituency Models

Ada empat model distributif yaitu sebagai berikut :

- Relativistik memandang efektivitas bukan sebagai pernyataan tunggal tentang kinerja organisasi, tetapi sebagai seperangkat pernyataan, masing-masing mencerminkan kriteria penilaian setiap pihak yang terlibat dengan derajat yang berbeda-beda dalam organisasi.
- Perspektif kekuasaan mengajukan bahwa organisasi efektif adalah yang dapat memuaskan permintaan para anggota koalisi dominan

dan paling kuasa sebagai upaya untuk menjamin dukungan mereka yang berkelanjutan agar kelangsungan hidup organisasi terjamin.

- Perspektif keadilan sosial menyatakan bahwa “the least advantaged person” harus diistimewakan sebagai sumber standar dengan mana efektivitas organisasi dinilai.
- Perspektif perubahan memandang penilaian efektivitas organisasi sebagai suatu proses seleksi dalam evolusi masyarakat. Jadi, kinerja efektif merupakan cerminan kemampuan adaptasi organisasi dalam menghadapi berbagai kendala lingkungan.

4. The Competing Values model

Model ini didasarkan pada anggapan bahwa individu-individu menilai efektivitas organisasi dengan membuat *trade offs* antar tiga dimensi nilai umum. Ketiga dimensi nilai tersebut adalah fokus organisasi (tugas orang), struktur organisasi (kendali-fleksibilitas), dan hubungan prasarana dan hasil akhir organisasi (proses keluaran).

5. Model proses Internal

Perspektif proses internal mendasarkan diri pada kepercayaan bahwa para individu harus mempunyai kesempatan untuk mengaktualisasi diri, mempertahankan integritas, dan keunikan mereka dalam tatanan organisasi.

Model proses internal menganggap bahwa dalam suatu organisasi ada dua faktor determinan yang amat menentukan pencapaian tujuan, yaitu informasi dan komunikasi. Oleh karena itu model proses internal menempatkan pengelolaan informasi, komunikasi, partisipasi dalam pengambilan keputusan dan perencanaan serta pengawasan terhadap pelaksanaan tugas merupakan kegiatan sentral dalam organisasi untuk mencapai tujuannya.

Semakin baik pengelolaan informasi, mulai dari pengumpulan data, pengolahan data, pembaharuan data (*up-dating*), penyimpanan, pengambilan, dan pemanfaatan data, serta pengkomunikasiannya kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan tugas baik internal maupun eksternal, maka semakin efektif organisasi itu mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan, baik pada tingkat formal (kelembagaan) maupun operasional.

Secara umum komunikasi formal dalam suatu organisasi terjadi dalam tiga pola, yaitu (1) komunikasi ke bawah (*top down*) yang bersifat menyampaikan kebijakan, pengarahan, instruksi, pembinaan, evaluasi, dan sebagainya menurut tingkat hirarkhi; (2) komunikasi ke atas (*bottom up*) yang bersifat meminta petunjuk atau penjelasan, meminta keputusan, menyampaikan laporan, capaian sasaran, rekomendasi, keinginan, keluhan, atau aspirasi; (3) komunikasi ke samping (*lateral*), yaitu hubungan dengan sejawat baik yang berhubungan dengan

penyelesaian tugas, pengembangan diri, maupun yang berkaitan dengan kebutuhan sebagai karyawan organisasi.

6. Model Legitimasi

Model legitimasi sering dibutuhkan dengan perspektif populasi ekologi, yang menyatakan bahwa kelangsungan hidup organisasi merupakan tujuan utama. Perspektif ini beranggapan bahwa melakukan kerja yang benar (*doing the right things*) jauh lebih penting dibanding melakukan kerja secara baik (*doing things right*).

7. Model Ketidakefektifan

Model ketidakefektifan (*ineffectiveness*) memusatkan pada faktor - faktor yang menghambat sukses kinerja organisasi, bukan faktor - faktor yang menyumbang pada keberhasilan.

E. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Dalam pengertian umum, pemberdayaan (*empowerment*) dapat diartikan sebagai suatu proses sosial yang multidimensi dengan tujuan untuk membantu individu atau kelompok dalam memperoleh kendali bagi kehidupan mereka sendiri. *Empowerment* adalah sebuah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat, utamanya Eropa. Pemberdayaan mengacu kepada kemampuan masyarakat untuk mendapatkan dan mengumpulkan akses ke dalam kontrol atas sumber-sumber hidup yang penting. Jadi terdapat proses untuk mendorong terciptanya kesadaran akan pentingnya

pengembangan potensi yang dimilikinya. Dalam perspektif Sennet / Cabb dan Conway dalam Suharto menyatakan bahwa ketidakberdayaan ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti : ketiadaan jaminan ekonomi, ketiadaan pengalaman dalam arena politik, ketiadaan akses terhadap informasi, ketiadaan dukungan finansial, ketiadaan pelatihan-pelatihan, dan adanya ketegangan fisik maupun emosional. Daya yang terampas tersebut yakni daya sosial, daya politik dan daya psikologis masyarakat, sehingga proses pemberdayaan harus berorientasi pada pengembalian ketiga daya tersebut.

Menurut Merriam Webster dalam Oxford English Dictionary, Empowerment berasal dari kata *Empower* yang mengandung dua arti. Pengertian pertama adalah *to give power or authority*, dan pengertian kedua berarti *to give ability to or enable*. Dalam pengertian pertama, diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. Sedangkan dalam pengertian kedua, diartikan sebagai upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan (Priyono dan Pranaka, 1996). Lebih lanjut Oakley dan Marsden dalam Priyono (1996) mengemukakan bahwa proses pemberdayaan masyarakat menekankan kepada pemberian atau pengalihan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini biasanya ditindaklanjuti dengan upaya membangun asset material guna

mendukung pembangunan kemandirian melalui organisasi. Priyono (1996) menegaskan bahwa memberdayakan rakyat berarti mengembangkan kemandirian, menswadayakan dan memperkuat *bergaining position* masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan disegala sektor kehidupan. Upaya-upaya pemberdayaan dapat dilakukan melalui : *pertama*, penyadaran sosial, yakni upaya yang dimaksudkan untuk menanamkan kesadaran kepada masyarakat bahwa mereka memiliki potensi untuk dikembangkan dan bukan sebaliknya bahwa kemiskinan itu disebabkan karena mereka tidak memiliki sama sekali kekuatan untuk mengembalikan daya mereka yang terampas; *kedua* pengorganisasian masyarakat, yakni upaya yang dimaksudkan untuk mengarahkan masyarakat membentuk organisasi sebagai wadah untuk memperjuangkan kembalinya daya kemampuan mereka. Organisasi dimaksud disini adalah organisasi yang tumbuh dari prakarsa masyarakat sendiri yang akan mempertautkan mereka dalam kesadaran bersama untuk berbuat yang terbaik bagi mereka.

Wiranto (1999) dalam makalahnya "Pokok-pokok Pikiran Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan Daerah" mengemukakan bahwa pemberdayaan merupakan upaya untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dan pemberian kesempatan yang luas bagi penduduk kategori miskin untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi yang produktif sehingga mampu menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi dan

pendapatan yang lebih besar. Lebih lanjut, bahwa upaya pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya diarahkan untuk meningkatkan akses bagi individu, keluarga dan kelompok masyarakat terhadap sumber daya untuk melakukan proses produksi dan kesempatan berusaha. Untuk dapat mencapai hal tersebut diperlukan beberapa upaya atau motivasi, berupa :

a) bantuan modal, dan b) pengembangan sumber daya. Cheryl (2000) menjelaskan bahwa pemberdayaan (*empowerment*) adalah ide kekuasaan (*the idea of power*). Kemungkinan pemberdayaan bergantung pada dua hal. Pertama, pemberdayaan memerlukan power untuk dapat mengubah (*power can change*). Jika pemberdayaan tidak memiliki kekuasaan dapat mengubah dan hal tersebut melekat pada masyarakat, maka pemberdayaan akan sulit bahkan tidak mungkin terwujud. Dengan perkataan bahwa jika ada *power* dapat merubah maka pemberdayaan adalah mungkin diwujudkan. Kedua, konsep pemberdayaan bergantung pada ide yaitu kemampuan (*power*) untuk melakukan pengembangan (*expand*). Selanjutnya dijelaskan bahwa pemberdayaan mempunyai tiga komponen dasar, yaitu :

1. *Empowerment* sebagai multi dimensional yang berarti didalamnya dapat terkait bidang sosial, psikologi, ekonomi dan bidang lainnya.
2. *Empowerment* sebagai sosial, yang berarti dalam pemberdayaan memperhatikan tingkat dalam masyarakat seperti individu, kelompok, dan masyarakat.

3. *Empowerment* sebagai proses, yang berarti dalam pelaksanaan pemberdayaan terjadi hubungan dengan orang lain. Pemberdayaan dalam konsep ini dapat bermakna bahwa sebuah proses yang dapat diidentikkan dengan jalan kecil atau perjalanan

Lebih lanjut Tjandraningsih (1995), menjelaskan bahwa pemberdayaan merupakan suatu konsep yang menjelaskan upaya untuk memperkuat posisi seseorang melalui pertumbuhan kesadaran dan kemampuan individu yang bersangkutan untuk mengidentifikasi persoalan yang dihadapi dan menumbuhkan langkah untuk mengatasinya. Pemberdayaan merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berupa antara individu, kelompok dan lembaga-lembaga sosial. Disamping itu, pemberdayaan juga merupakan suatu proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal. Oleh karena itu, pemberdayaan sifatnya individual sekaligus kolektif (kelompok). Menurut Parsons dalam Suharto bahwa pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagai kontrol atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup

untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.

Berdasarkan berbagai pandangan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat diartikan sebagai proses mengembalikan daya/kemampuan masyarakat yang terampas oleh pihak atau sistem yang berasal dari luar dan diarahkan untuk memandirikan masyarakat melalui upaya penyadaran dan pengorganisasian secara partisipatoris sebagai aktor utama dalam agenda-agenda perbaikan kehidupan mereka. Pemberdayaan juga merupakan proses *break down* dari hubungan atau relasi antara subyek dengan obyek. Proses ini mementingkan adanya pengakuan subyek akan kemampuan atau daya (*power*) yang dimiliki oleh obyek. Pemberian kuasa, kebebasan dan pengakuan dari subyek kelompok obyek merupakan bukti bahwa individu tersebut mempunyai daya. Hasil akhir dari proses pemberdayaan adalah beralihnya fungsi individu yang semula obyek menjadi subyek yang baru, sehingga relasi sosial yang ada hanya akan dicirikan dengan relasi antara subyek dengan obyek yang lain. Jadi proses pemberdayaan mengubah pola relasi subyek-obyek menjadi subyek-subyek.

F. Program Zona Bebas Pekerja Anak

Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara (Pemkab Kukar) menjadi pelopor yang mencanangkan daerahnya sebagai Zona Bebas Pekerja Anak (ZBPA). Kepeloporan ini muncul atas komitmen kuat

bupati-priyambadi memprioritaskan pendidikan untuk meningkatkan sumber daya manusia Kukar. Pencanangan Kukar sebagai daerah bebas pekerja anak merupakan sebuah langkah penting dan historis dalam menghapus pekerja anak, karena merupakan yang pertama di-, Indonesia, bahkan di dunia. Juga memperlihatkan bentuk kerjasama baru antara pemerintah pusat dan daerah dengan ILO-IPEC. Kesungguhan Pemkab Kukar memberlakukan ZBPA dikukuhkan dalam Perda No. 9 Tahun 2004, yang akan diberlakukan efektif tahun 2008. Dalam Perda itu ditegaskan bahwa setiap anak berusia 15 tahun ke bawah harus bersekolah. Tidak boleh diberhentikan sekolah oleh orang tua karena dipekerjakan untuk kepentingan ekonomi keluarga. Barang siapa (orang tua/perusahaan) memberhentikan sekolah anak 15 tahun ke bawah dan dipekerjakan adalah melanggar Perda dan dikenakan sanksi enam bulan kurungan badan atau denda Rp 5 juta.

Tujuan Program Zona Bebas Pekerja Anak yaitu tidak ada lagi pekerja anak di bawah usia 15 tahun dan seluruhnya memperoleh pendidikan dasar 9 tahun; tidak ada lagi pekerja anak di bawah usia 18 tahun dan seluruh anak akan memperoleh pendidikan dasar 12 tahun. Sementara Sasaran Program Zona Bebas Pekerja Anak adalah anak-anak berisiko tinggi yaitu: Anak-anak dari keluarga miskin; Anak-anak dari keluarga dengan jumlah anggota banyak; Anak-anak dengan orangtua tunggal dan yatim piatu; Anak-anak yang orangtua atau saudara

kandungnya pernah menjadi pekerja anak; dan, Anak-anak penduduk asli atau suku tertentu yang memiliki hambatan sosial dan budaya.

Berdasarkan asumsi-asumsi strategis yang tertuang dalam Renstra Zona Bebas Pekerja Anak, maka kebijakan yang ditempuh untuk mencegah dan menghapus pekerja anak di Kutai Kartanegara, sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas dan kesejahteraan anak melalui upaya-upaya peningkatan kesadaran pengetahuan dan kemampuan masyarakat untuk mengembangkan potensi anak.
2. Meningkatkan akses dan memperkuat kuantitas dan kualitas pendidikan formal dan non-formal.
3. Melakukan kerjasama dalam meningkatkan kesadaran akan masalah pekerja anak dan hak mereka untuk mendapatkan pendidikan.
4. Mengintegrasikan masalah-masalah pekerja anak secara sistematis ke dalam program dan anggaran untuk kebijakan pengembangan ekonomi dan sosial.

Guna mencapai keberhasilan program penghapusan pekerja anak, maka sesuai dengan Perda No.9 tahun 2004 program aksi ZBPA di Kabupaten Kutai Kartanegara dengan target waktu selama 7 tahun yang dimulai tahun 2002 - 2009 dengan tahapan kegiatan mencakup 18 Kecamatan.

Tahap pertama (2002-2004), meliputi Kecamatan Tenggarong, Loa Janan, Samboja, Muara Jawa, Kota Bangun, dan Muara Muntai. **Tahap Kedua** (2004-2006), meliputi Kecamatan Tenggarong Seberang, Anggana, Marang Kayu, Muara Wis, Sebulu, dan Muara Kaman. **Tahap Ketiga** (2006- 2008), meliputi Kecamatan Loa Kulu, Sanga-Sanga, Muara Badak, Kenohan, Kembang Janggut, dan Tabang. Tahap Keempat (2008-2009), merupakan pemantapan dan evaluasi atau kajian kegiatan dari tahun 2002-2008.

Tahapan Kegiatan yang dimaksud Tahap Pertama, Kedua dan Ketiga yaitu meliputi :

- a) Identifikasi dengan sasaran masyarakat orang tua dan anak-anak yang dilaksanakan secara terpadulintas sektoral antara lain Dinas Tenaga Kerja, BPS, Dinas Pendidikan, Diskluspora, Dinas Sosial, Perguruan Tinggi, LSM dan lain sebagainya yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah tentang Tim Terpadu dimaksud. Memperoleh data kualifikasi jenis pekerjaan anak misalnya pekerjaan jasa, membantu orang tua atau keluarga dan pekerjaan terburuk / berat serta penyebab anak melakukan pekerjaan anak.
- b) Pemetaan untuk menentukan atau menetapkan Zona Bebas Pekerja Anak.
- c) Sosialisasi ke masyarakat orang tua dan anak melalui kunjungan atau pendekatan langsung sesuai dengan sosial budaya yang ada,

penyuluhan, ceramah, seminar, brosur-brosur ke berbagai media dengan maksud agar mereka mengetahui serta memahami.

- d) Penanganan atau penanggulang melalui ; Pengefektipan Program Gerbang Daya, Bantuan Transportasi, GNOTA, Panti Asuhan Anak, Rehabilitasi dan BLK.
- e) Apabila anak terpaksa harus melalukan pekerjaan dapat melaksanakan namun harus ada ketentuan yang dapat melindungi pekerjaan anak.

Untuk lebih menunjang program aksi sebagaimana tahapan di atas, maka peluang-peluang yang dapat diraih ke depan berupa tujuan-tujuan yang hendak dicapai mencakup peningkatkan pengetahuan dasar. Kebijakan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan anak laki dan perempuan yang terlibat atau yang berisiko. Mengembangkan perubahan perilaku dan sikap. Meningkatkan kondisi sosial ekonomi dan kesempatan bagi keluarga miskin yang terlibat dan berisiko.

G. Kerangka Pikir

Kajian efektivitas pelaksanaan program ZBPA di Kabupaten Kutai Kartanegara di fokuskan pada program aksi Yaitu (1) identifikasi sasaran masyarakat orang tua, dan anak (2) pemetaan (3) sosialisasi (4) penanganan atau penanggulang.

Efektivitas pelaksanaan program ZBPA dilihat dari variabel identifikasi dengan sasaran masyarakat orang tua dan anak-anak yang

dilaksanakan secara terpadu lintas sektoral, efektivitas pelaksanaan program ZBPA dilihat dari variabel pemetaan untuk menentukan atau menetapkan Zona Bebas Pekerja Anak, efektivitas pelaksanaan program ZBPA dilihat dari variabel sosialisasi ke masyarakat orang tua dan anak melalui kunjungan atau pendekatan langsung sesuai dengan sosial budaya yang ada, dan efektivitas pelaksanaan program ZBPA dilihat dari variabel penanganan atau penanggulangan melalui ; Akses pendidikan, GNOTA, Panti Asuhan- Anak, Rehabilitasi dan BLK.

Efektivitas pelaksanaan program zona bebas bebas pekerja anak bisa di ukur melalui indikator efektivitas yang dikemukakan oleh Richard M. Steers yaitu produktivitas, efisiensi, kepuasan, adaptasi, dan perkembangan.

Secara teoritis, efektivitas suatu organisasi publik sangat ditentukan oleh sejumlah faktor determinan. Richard M. Steers mencoba mengidentifikasi empat faktor yang berkontribusi terhadap efektivitas organisasi yaitu karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik pekerja, dan karakteristik kebijakan dan praktek manajemen.

Gambar 2.1
Kerangka Pikir

