

# TESIS

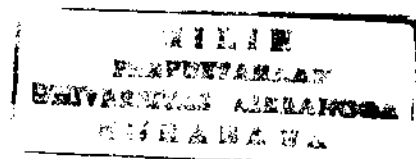
## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENEMPATAN TKI KE LUAR NEGERI (Studi Tentang Pelaksanaan Kepmenaker RI No.104 A/Men/2002)

SKRIPSI  
TS 22307  
2006



**YOELIATI**  
NIM. 090 310 671-L

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2006**



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENEMPATAN TKI KE LUAR NEGERI  
(Studi Tentang Pelaksanaan Kepmenaker RI No.104 A/Men/2002)**

**TESIS**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial  
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**



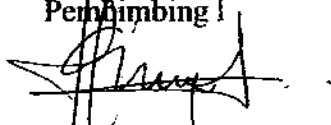
**YOELIATI  
NIM. 090 310 671-L**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2006**

Lembar Pengesahan

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
PADA TANGGAL : 15 MEI 2006**

Oleh :  
Pembimbing I



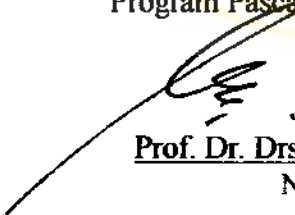
Dra. Dwi Windyastuti, MA.  
NIP. 131 801 643

Pembimbing II



Dra. Siti Aminah, MA.  
NIP. 131 836 624

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial  
Program Pascasarjana Universitas Airlangga



Prof. Dr. Drs. Laurentius Dyson P., MA.  
NIP. 130 937 724

Telah diuji pada  
Tanggal : 24 Mei 2006  
PANITIA PENGUJI TESIS

KETUA : Drs. Hariyadi, MA.

ANGGOTA : 1. Dra. Dwi Windyastuti, MA.  
2. Dra. Siti Aminah, MA.  
3. Drs. Bintoro Wardiyanto, MS.  
4. Drs. Priyatmoko, MA.



## UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, maka penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Implementasi Kebijakan Penempatan TKI Ke Luar Negeri” (Studi Tentang Pelaksanaan Kepmenaker RI No. 104 A/Men/2002).

Dengan segala kerendahan hati bahwa tesis ini tidak akan dapat terwujud tanpa adanya bantuan, bimbingan dan arahan serta tersedianya fasilitas. Untuk itu tidaklah berlebihan jika penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang membantu terutama kepada :

1. Pemerintah Propinsi Jawa Timur Cq. Kepala Badan Diklat Bpk. Drs. Sjahrazad Masdar, MSi, atas kesempatan dan bea siswa yang telah diberikan sehingga penulis dapat menempuh Pendidikan Program Magister Manajemen Pemerintahan dan Politik Lokal di Universitas Airlangga Surabaya.
2. Bapak Wakil Kepala Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur, Drs. Muh. Bahrudin, MM dan Kepala BP2TKI Propinsi Jawa Timur, Drs. Wahyudi beserta staf, atas perkenan dan ijinnya serta dukungan yang telah diberikan.
3. Bapak/ibu pengelola dan pengajar FISIP UNAIR serta dosen pembimbing Ibu Dra. Dwi Windyastuti, MA dan Ibu Siti Aminah, MA, atas bimbingan dan arahan yang telah diberikan dengan penuh kesabaran sehingga terselesaikannya tesis ini.
4. Direktur PT. Hikmah Surya Jaya dan PT. Jatim Sukses Karya Bersama Surabaya beserta staf dan para TKI, atas data dan informasinya guna penulisan tesis ini.

5. Kedua orang tua, suami (Mas Hermawan) dan anak-anakku tercinta (Afif dan Fadhil), yang senantiasa memberikan semangat dan dorongan serta telah banyak berkorban dan sekaligus berperan dalam kondisi suka dan duka.
6. Teman-teman satu angkatan MPPL dan semua pihak yang tidak bias disebutkan satu per satu, terima kasih atas bantuan yang telah diberikan.

Akhirnya, penulis selalu menyadari atas segala kekurangan yang ada, untuk itu saran positif selalu penulis harapkan dan semoga tesis ini bermanfaat, Amin....

Surabaya, Mei 2006

Penulis



## **RINGKASAN**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENEMPATAN TKI KE LUAR NEGERI**

( Studi Tentang Pelaksanaan Kepmenaker RI No. 104 A/Men/2002)

Penelitian ini dilakukan atas dasar kenyataan bahwa semakin meningkatnya jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja ke luar negeri akibat semakin sempitnya lapangan kerja di dalam negeri, serta banyaknya kasus-kasus yang terjadi pada TKI tanpa ada penyelesaian yang kunjung datang, dan produk kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah sampai sekarang masih sebatas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dari tahun ke tahun belum juga disahkan.

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kebijakan penempatan TKI ke luar negeri khususnya mengenai pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI di BLKLN, untuk memahami proses implementasi dari kebijakan tersebut, kendala serta upaya dalam mengatasi implementasi kebijakan penempatan TKI.

Penelitian ini menggunakan metode deskripsi kualitatif karena diharapkan mampu memberikan penjelasan secara terperinci tentang pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI pada BLKLN di Surabaya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penempatan TKI ke luar negeri dapat dikatakan belum berhasil terutama dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di BLKLN. Ada BLKLN yang melakukan kegiatan usahanya hanya mementingkan *business oriented* yakni dengan menyuruh para calon TKI untuk praktek kerja lapangan di tempat lain selama menunggu penempatan ke luar negeri, agar tidak menanggung biaya selama di penampungan dan tidak memberikan materi pelatihan secara maksimal, memperlakukan calon TKI dengan tidak manusiawi yaitu dengan peraturan yang sangat ketat, materi praktek pelatihan dengan fasilitas yang kurang memadai. Sedangkan kendala dalam implementasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI di BLKLN adalah tingkat penguasaan materi calon TKI yang sangat beragam karena tingkat pendidikan yang dimiliki juga beragam, materi yang diberikan masih belum mengacu pada *International Standardization Clasification of Occuption (ISCO)* yang telah ditetapkan oleh ILO sehingga hal ini sangat berpengaruh pada kualitas sumberdaya TKI, masih ada BLKLN yang menggunakan instruktur dari mantan TKI sehingga kurang profesional dan kurang menguasai materi. Upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menyusun kembali materi pelatihan yang menyesuaikan dan mengacu pada ISCO, memberikan sertifikasi yang akurat sesuai dengan kualifikasi bekerja ke luar negeri, yakni dengan membentuk lembaga yang independen, mencari tenaga instruktur yang berkualitas sehingga kualitas sumberdaya TKI lebih dapat ditingkatkan.

## *SUMMARY*

### **POLICY IMPLEMENTATION ABOUT INDONESIAN MIGRANT WORKERS (TKIs) (A Study About Carrying Out of Kepmenaker RI No. 104 A/Men/2002)**

This research held basing on the fact that number of Indonesian labors (TKI) work abroad caused working vacancy is not enough in Indonesian some, cases of labor witheret having solution and some government policies are still the bill has not been legalized yet.

The aim of this research is to describe and analyze the Placement Policy TKI abroad especially about carrying out of TKI education and training in BLKLN, to understand the mentioned process of implementation of policy, the problem and effort to overcome the implementation placement policy TKI (Indonesian labor).

This research used the qualitative descriptive methode, it's hoped to explain detail about carrying out of TKI education and training in BLKLN to Surabaya.

The result of this research showed that the implementation of placement policy TKI to abroad has not succeeded yet espccilly in carrying out of education and training in BLKLN. There is BLKLN just concentrates business oriented, by asking the candidate of TKI to be on the job training in the certain business while waiting for the placement in abroad, so they will not be responsible the cost of TKI daily need, they never give the better training, they never care to ther human right by forecing them with some diciphines ruler. While the material of training is not supported of by supporting facilities. The other problem is the mastery of material training is different, it is caused by the level educatin is different too the given material doesn't refer to Intenational Standarization Clacification of Occuption (ISCO) yet that settled by ILO so it influencences to the quality of labor resource. Even more the former labor doesn't have ability used as intructure for giving training so the result is not satisfied yed. The effort can be reached to rearrange the critable training material that refers to ISCO, give the professional certificate to work abroad, by forming the Independent Institution, professional intructure so the quality of Indonesian labor reccource (TKI) can be improved.



*ABSTRAK*

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENEMPATAN TKI KE LUAR NEGERI**

( Studi Tentang Pelaksanaan Kepmenaker RI No. 104 A/Men/2002)

Penelitian ini merupakan suatu ekspresi untuk memahami lebih jauh tentang bagaimana pelaksanaan kebijakan penempatan TKI khususnya pelaksanaan Kepmenaker RI No. 104 A/Men/2002, yang masih banyak mengalami penyimpangan-penyimpangan yang disebabkan karena sistem penempatan TKI ke luar negeri belum mengacu pada aturan yang berlaku selain itu keterbatasan pendidikan dan ketrampilan yang dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia itu sendiri yang mengakibatkan kegagalan dalam pelaksanaan penempatan TKI ke luar negeri mulai dari kebijakan, proses pelaksanaan dan penempatan di negara tujuan, sementara penulis berkesimpulan bahwa problem pelaksanaan penempatan TKI ke luar negeri khususnya di Kota Surabaya disebabkan karena aparat pelaksana belum maksimal dalam melaksanakan tugas dan pendidikan serta ketrampilan yang dimiliki TKI yang masih rendah.

*Kata Kunci : Pendidikan dan Pelatihan TKI.*

## *ABSTRAC*

### **POLICY IMPLEMENTATION ABOUT INDONESIAN MIGRANT WORKERS (TKIs) (A Study About Carrying Out of Kepmenaker RI No. 104 A/Men/2002)**

This research is an expression to understand farther how to carry out the placement policy for Indonesian labor, especially Kepmenaker RI No. 104 A/Men/2002 still has a lot of problems caused by placement system for Indonesian labor to abroad that has not referred to the government rules and the limitation of education and skill level the Indonesian labors have. It caused the Indonesian labor placement to abroad is not successful yet from analyzing some references about carrying out of placement policy for Indonesian labor to abroad, whether it is the policy, carrying out process, the destination country placement, the writer concludes that the problem of carrying out of placement policy for Indonesia labor especially from Surabaya is caused by the government apparatus has not done best or yet doesn't have responsibility to Indonesian labor's education and skill.

*Keywords : Education and Training of Indonesian Migrant Workers.*

## DAFTAR ISI

	halaman
Sampul Depan .....	i
Sampul Dalam .....	ii
Prasyarat Gelar .....	iii
Persetujuan .....	iv
Penetapan Panitia .....	v
Ucapan Terima Kasih .....	vi
Ringkasan .....	vii
Summary .....	viii
Abstrak .....	ix
Abstract .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
BAB I. PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	11
1.3. Tujuan Penelitian .....	11
1.4. Manfaat Penelitian .....	12
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA .....	13
2.1. Pengertian Kebijakan .....	13
2.1.1 Isu Kebijakan .....	15
2.1.2 Aktor Yang Berperan Dalam Implementasi Kebijakan .....	18
2.2. Implementasi Kebijakan .....	20
2.2.1 Konsep Implementasi Kebijakan Publik .....	20
2.2.2 Model-Model Implementasi Kebijakan .....	24
2.2.3 Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan .....	31
2.2.4 Implementasi Kebijakan Tenaga Kerja Indonesia .....	34
2.3. Pendidikan dan Pelatihan .....	37
2.3.1 Tujuan Pendidikan dan Pelatihan .....	39
2.3.2 Proses Pendidikan dan Pelatihan .....	41
2.4. Kerangka Pemikiran .....	45
BAB III. METODE PENELITIAN .....	46
3.1. Jenis Penelitian .....	46
3.2. Fokus Penelitian .....	47
3.3. Lokasi dan Subyek Penelitian .....	47
3.4. Sumber dan Jenis Data .....	49
3.5. Teknik Pengumpulan Data .....	51
3.6. Teknik Analisa Data .....	51

<b>BAB</b>	<b>IV.</b>	<b>DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN .....</b>	<b>54</b>
	4.1.	Deskripsi Tentang PJTKI .....	54
	4.2.	Deskripsi Tentang TKI .....	67
	4.3.	Peranan Dinas Tenaga Kerja / BP2TKI .....	69
<b>BAB</b>	<b>V.</b>	<b>PENYAJIAN DATA .....</b>	<b>76</b>
	5.1.	Deskripsi Perkembangan Kebijakan Ketenagakerjaan Khususnya Penempatan TKI Ke Luar Negeri Sejak Era Reformasi .....	76
	5.1.1	UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah .....	77
	5.1.2	Kepmenakertrans. I No. KEP-104 A/MEN/2002 .....	78
	5.1.3	Rancangan UU RI Tentang Perlindungan Buruh Indonesia di Luar Negeri dan Anggota Keluarga .....	81
	5.2.	Implementasi Kebijakan Penempatan TKI Ke Luar Negeri .....	82
	5.2.1	Pendidikan dan Pelatihan di BLKLN .....	90
	5.3.	Kendala dan Upaya Mengatasi Implementasi Kebijakan Penempatan TKI Ke Luar Negeri .....	102
	5.3.1	Kendala Dalam Implementasi Kebijakan Penempatan TKI Ke Luar Negeri .....	102
	5.3.2	Upaya Mengatasi Kendala Dalam Implementasi Kebijakan Penempatan TKI Ke Luar Negeri .....	106
<b>BAB</b>	<b>VI.</b>	<b>PEMBAHASAN .....</b>	<b>108</b>
	6.1.	Implementasi Kebijakan Tentang Pendidikan dan Pelatihan TKI di BLKLN .....	110
	6.2.	Kendala dan Upaya Mengatasi Implementasi Kebijakan Tentang Pendidikan dan Pelatihan TKI di BLKLN .....	113
	6.2.1	Kendala Dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Pelatihan .....	113
	6.2.2	Upaya Mengatasi Kendala Implementasi Kebijakan Pendidikan Dan Pelatihan .....	117
<b>BAB</b>	<b>VII.</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>119</b>
	7.1.	Kesimpulan .....	119
	7.2.	Saran .....	121

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Perkiraan Kenaikan Jumlah Angkatan Kerja dan Kesempatan Kerja di Indonesia Periode 1990 – 2020 .....	5
Tabel 1.2 Penempatan TKI Menurut Negara Tujuan .....	6
Tabel 4.1 Jumlah PJTKI Menurut Kabupaten / Kota .....	64
Tabel 4.2 Daftar Nama PJTKI di Kota Surabaya .....	65
Tabel 4.3 Daftar Nama BLKLN di Kota Surabaya .....	66
Tabel 4.4 Keterlibatan Instansi Terkait Dalam Proses Administrasi .....	75
Tabel 5.1 Materi Pembekalan Akhir Pemberangkatan ( PAP ) .....	99

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1. Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian .....	27
Gambar 2.2. Model Implementasi Interaktif / Alu dari Smith .....	30
Gambar 2.3. Proses Pendidikan dan Pelatihan .....	42
Gambar 2.4. Mekanisme Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan .....	45
Gambar 3.1. Analisis Model Interaktif .....	52
Gambar 4.1. Struktur Organisasi PJTKI .....	56
Gambar 4.2. Struktur Organisasi BLKLN .....	59
Gambar 5.1. Mekanisme Penempatan TKI Ke Luar Negeri .....	84

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. 1. Latar Belakang Masalah.

Kajian masalah ketenagakerjaan di Indonesia telah banyak dibicarakan oleh berbagai kalangan, mengingat masalah tersebut merupakan masalah nasional yang harus mendapat perhatian serius dari semua pihak. Salah satu masalah ketenagakerjaan tersebut adalah masalah Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang merupakan masalah yang sangat kompleks karena fenomena yang ada dan dari pengamatan penulis menunjukkan banyak terjadi kasus yang dialami oleh tenaga kerja Indonesia baik mulai dari perekrutan, penempatan di negara tujuan sampai dengan purna penempatan. Pemerintah mulai menaruh perhatiannya secara serius terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Luar Negeri terutama ke Malaysia dan Hongkong karena dianggap bisa menjadi jalan keluar dari berbagai persoalan akibat semakin membengkaknya pengangguran di dalam negeri oleh karena itu kebijakan tersebut sangat bersifat reaktif dan ditempatkan sebagai bagian dari strategi penciptaan keamanan politik di dalam negeri.

Disamping hal tersebut di atas, ada beberapa alasan tentang meningkatnya Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri, yaitu Indonesia mengalami krisis ekonomi sejak akhir tahun 1997 dan pada saat itulah dunia usaha masih harus menghadapi era globalisasi. Hal ini secara tidak langsung berdampak pada bidang ketenagakerjaan, yaitu disatu sisi karena krisis ekonomi melanda dan konsekuensinya Indonesia harus mampu mengendalikan pemutusan hubungan kerja (faktor internal) dan disisi lain

1

karena dalam rangka menghadapi globalisasi ekonomi Indonesia harus meningkatkan efisiensi dan produktivitas agar dapat bersaing di pasar bebas dalam menghadapi AFTA 2003 (faktor eksternal).

Untuk mengatasi persoalan ketenagakerjaan dimaksud, maka salah satu upaya kebijakan yang ditempuh pemerintah (Dinas Tenaga Kerja) adalah melakukan promosi dan pemasaran tenaga kerja Indonesia dengan mendorong angkatan kerja untuk melakukan mobilitas ke luar negeri sesuai kondisi pasar kerja yang ada. Seperti yang dikemukakan oleh Mantra dan Kasnawi (1992) bahwa berbagai keuntungan yang dapat diambil melalui kebijakan tersebut, antara lain : *pertama*, untuk mengatasi makin kompleksnya masalah kependudukan yang terjadi dalam negeri dengan berbagai implikasi sosial ekonomi seperti masalah pengangguran. *Kedua*, terbukanya kesempatan kerja di luar negeri yang cukup luas memberi peluang terhadap tenaga kerja Indonesia dalam jumlah cukup besar. *Ketiga*, negara tersebut memberi penghasilan dan fasilitas yang lebih baik dibanding kondisi dan kesejahteraan yang ada di Indonesia.

Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Luar Negeri merupakan salah satu pendorong bagi terciptanya suatu "iklim ekonomi" yang baik di Indonesia. Karena hal ini setidaknya dapat membantu mengatasi persoalan-persoalan ketenagakerjaan, yakni disamping dapat mengurangi pengangguran di dalam negeri juga dapat mendatangkan devisa bagi negara, data yang diperoleh dari kantor BP2TKI Jawa Timur menyebutkan perolehan *remittance* sampai akhir Desember 2005 sebesar Rp. 2.146.083.678.816,- oleh karena itulah secara otomatis pengiriman Tenaga Kerja Indonesia menjadi salah satu program yang sangat penting bagi Dinas Tenaga Kerja



khususnya dan pemerintah pada umumnya.

Pada kenyataannya selama ini sumber devisa yang besar dari para TKI hampir tak sebanding dengan perlindungan yang didapat oleh para TKI, misalnya masih banyak TKI yang mendapat perlakuan yang tidak menyenangkan seperti pelecehan seksual, perkosaan, meninggal dunia akibat disiksa, gaji yang tidak dibayar dan lain sebagainya, dimana hal ini tidak mencerminkan bahwa mereka sangat rentan dengan tindakan-tindakan kekerasan. Dari rekapitulasi penyelesaian kasus calon tenaga kerja Indonesia (CTKI) / TKI Propinsi Jawa Timur sampai dengan bulan Desember 2005 sebanyak 746 kasus, 253 kasus sudah dapat diselesaikan, 7 kasus dalam proses penyelesaian dan sisanya yaitu 486 kasus belum dapat diselesaikan. Dari berbagai permasalahan atau kasus yang dialami oleh para TKI diantaranya dikarenakan rendahnya kualitas sumber daya TKI yang dikirim ke luar negeri yang disebabkan oleh minimnya pengetahuan, kurang bisa memahami bahasa negara tujuan sehingga terjadi miskomunikasi antara buruh dengan majikan. Seperti kasus yang dialami oleh tenaga kerja asal Nusa Tenggara Timur (Nirmala Bonet) yang mendapat perlakuan tidak manusiawi dari majikannya hanya karena tidak memahami apa yang diperintahkan oleh majikan, kasus Ernawaty (TKW yang bunuh diri, dengan menjatuhkan diri dari rumah majikan) kasus Kartini serta masih banyak lagi kasus-kasus yang menimpa tenaga kerja Indonesia. Pemerintah Indonesia tidak dapat berbuat banyak ketika terjadi masalah yang menimpa TKI/W di luar negeri, hal ini juga diakui oleh Dirjen Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri, terlebih karena belum adanya perlindungan hukum yang pasti bagi TKI/W dan rendahnya *bargaining position* Indonesia di mata negara-negara penerima TKI/W.

Tetapi kasus yang dialami oleh Herlina Trisnawati binti Sutrisno, TKW asal Surabaya yang dijatuhi hukuman mati oleh Mahkamah Tinggi Shah Alam di Mahkamah Rayuan Putrajaya Malaysia pada tanggal 10 Agustus 2005. Atas kegigihan dari PJTKI, Kepala BP2TKI Jawa Timur, Sekjen Aliansi Buruh Migran Jawa Timur dan KBRI Kuala Lumpur dalam membela dan melindungi TKW asal Indonesia tersebut, maka hukuman mati yang dijatuhkan kepada Herlina berubah menjadi hukuman penjara selama 18 tahun. Hal semacam ini membuktikan telah adanya koordinasi antar instansi terkait dalam melindungi TKI yang terkena masalah. (Majalah SDM Edisi 56).

Program pendidikan dan pelatihan dalam penempatan TKI ke luar negeri menjadi salah satu program penting Dinas Tenaga Kerja, hal ini merujuk pada kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah. Dengan potensi penempatan TKI yang cukup besar itulah maka perlu adanya payung hukum yang kuat untuk melindungi para TKI mulai dari rekrutmen, pra penempatan, penempatan di negara tujuan dan purna penempatan.

Selain persoalan-persoalan tersebut di atas, ketimpangan antara jumlah pertumbuhan angkatan kerja dan kesempatan kerja telah menyebabkan persentase pengangguran di Indonesia terus bertambah, berikut perkiraan pertumbuhan angkatan kerja dan kesempatan kerja di Indonesia sampai dengan tahun 2020.

Tabel 1.1.

**PERKIRAAN KENAIKAN JUMLAH ANGKATAN KERJA DAN KESEMPATAN KERJA DI INDONESIA PERIODE 1990-2020**

Tahun	Angkatan kerja		Kesempatan kerja		Angka pengangguran (dalam persen)
	Jumlah (juta)	Kenaikan (juta)	Jumlah (juta)	Kenaikan (juta)	
1990	73.9	-	71.6	-	3.17
1995	56.1	12.2	82.9	11.2	3.68
2000	98.9	12.9	94.7	12.0	4.28
2005	111.6	12.6	106.0	11.3	5.00
2010	123.6	12.1	116.4	10.4	5.84
2015	134.9	11.3	125.7	9.3	6.82
2020	144.8	9.9	133.2	7.5	8.00

Sumber : Tjiptoherjono, 1999

Dari tabel di atas terlihat bahwa estimasi persentase pengangguran itu menunjukkan kenaikan yang cukup signifikan, untuk itu pemerintah berupaya keras menanggulangi masalah ini, salah satunya adalah dengan mengirimkan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Adapun alasan dalam pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri dengan mempertimbangkan tiga kondisi ketenagakerjaan di Indonesia (Prihatini Ambaretnani, 1999 dalam makalah seminar ketenagakerjaan), sebagai berikut :

1. Pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dilakukan untuk mengurangi tekanan angka pengangguran di dalam negeri. Peluang kerja yang tersedia di berbagai negara, terutama negara-negara Timur Tengah, Malaysia, Singapura dan beberapa negara Asia lainnya memerlukan tenaga kerja Indonesia dalam jumlah yang cukup besar. Kebutuhan tenaga kerja di negara-negara tersebut sebagian besar baru dapat dipenuhi oleh tenaga kerja Indonesia pada tingkat unskilled labour, terutama di sektor jasa rumah tangga di negara-negara Timur Tengah, pertanian dan perkebunan untuk Malaysia.

2. Pengiriman tenaga kerja dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketrampilan kerja migran. Dengan bekerja diluar negeri tingkat pendapatan migran akan meningkat, sebab tingkat upah di negara-negara tujuan kerja lebih baik dibandingkan dengan tingkat upah di Indonesia. Disamping hal tersebut, pengalaman kerja yang telah diperoleh diharapkan dapat bermanfaat bagi migran maupun pembangunan di daerah asal.
3. Pengiriman tenaga kerja ke luar negeri jika dikaitkan dengan kepentingan negara untuk memperoleh sumber devisa bagi pembangunan. Remittance yang dikirim atau dibawa migran merupakan bentuk sumbangan terhadap keluarga dan pendapatan negara di luar negeri.

Data penempatan TKI dari Propinsi Jawa Timur dirinci menurut negara tujuan dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.2.  
PENEMPATAN TKI MENURUT NEGARA TUJUAN

No	Negara Tujuan	2001		2002		2003		2004		2005	
		L	W	L	W	L	W	L	W	L	W
1.	Arab Saudi	16	510	19	102	-	-	-	-	-	-
2.	Malaysia	2.131	5.874	5.602	5.436	13.374	3.544	5.867	4.371	22.256	9.312
3.	Singapura	8	3.664	-	3.650	-	2.136	-	2.006	-	698
4.	Hongkong	2	14.684	-	13.555	-	10.543	1	11.612	2	11.129
5.	Taiwan	62	4.769	239	5.365	34	55	14	19	124	7.541
6.	Brunei Darusalam	1.768	4.263	2.584	5.034	2.582	4.404	2.780	4.077	2.407	2.564
7.	UEA	3	111	9	141	-	-	-	-	-	-
8.	Korea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.	Cyprus	-	8	-	23	-	2	-	-	-	-
10.	Jepang	11	4	8	1	-	-	-	-	-	-
	JUMLAH	4.001	33.887	8.461	33.307	15.990	20.684	8.662	22.085	24.789	31.244
		37.888		41.768		36.674		30.747		56.033	

Sumber : Kantor BP2TKI Jatim Tahun 2005, diolah.

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan dan untuk penempatan

sampai dengan akhir tahun 2005 sebesar 56.033 orang serta data di atas juga menunjukkan negara tujuan Malaysia banyak diminati oleh tenaga kerja Indonesia, hal ini dikarenakan masih satu rumpun bahasa sehingga akan memudahkan dalam berbahasa.

Selanjutnya kualitas sumber daya manusia yang tidak meningkat sukar bagi Indonesia untuk bersaing dan mengisinya, kecuali pasar kerja dengan ketrampilan rendah seperti yang selama ini diisi oleh tenaga kerja dari Indonesia. Adapun pengiriman tenaga kerja ke luar negeri pada saat ini sangat dilematis. Di pihak lain, dampak krisis moneter di beberapa negara cukup berat antara lain adanya lonjakan pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja. Mereka perlu dicarikan jalan keluarnya antara lain kesempatan untuk bekerja di negara lain, sedangkan di sisi lain pasar kerja di beberapa negara masih membutuhkan tenaga kerja yang terampil dan mempunyai keahlian khusus, dan hal ini tenaga kerja Indonesia kurang mampu untuk mengisi keseluruhan kesempatan kerja yang tersedia. Dalam kondisi dan keadaan seperti ini pendidikan dan pelatihan terhadap tenaga kerja menjadi bagian yang sangat integral dan pendidikan serta pelatihan tersebut tidak terlepas dari pendidikan terhadap sumber daya manusia secara keseluruhan. Pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia ini meliputi siklus pendidikan melalui jalur keluarga, dan latihan kerja serta jalur tempat kerja yang dilakukan oleh Balai Latihan Kerja Luar Negeri yang dimiliki oleh PJTKI (swasta) maupun yang dimiliki oleh pemerintah yang bertugas melatih dan mendidik para calon TKI untuk dipersiapkan kerja ke luar negeri. Dengan bekal tersebut diharapkan tenaga kerja dari Indonesia mampu bersaing dengan tenaga kerja dari negara lain.

Pengaturan penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke berbagai negara tujuan sudah mengacu pada beberapa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, diantaranya adalah Permenaker RI No. 167/Men/1994 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelayanan Penempatan TKI, Kepmenakertrans. RI No. 104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri dan bahkan di Propinsi Jawa Timur sendiri telah mengeluarkan Perda No. 02 Tahun 2004 tentang Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI ke Luar Negeri. Dari hal tersebut menunjukkan telah banyak sekali peraturan yang mengatur tentang TKI, tetapi kesemuanya itu belum mampu melindungi dan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh TKI secara maksimal karena masih banyaknya kasus yang dihadapi oleh tenaga kerja Indonesia. Sehingga banyak celah yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan manipulasi atau kecurangan-kecurangan dalam rangka penempatan TKI ke Luar Negeri. Sebagai contoh dalam ketentuan pasal 14 ayat 3 Perda No. 02 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “jadual waktu pelatihan bagi setiap calon TKI ke luar negeri dalam kendali alokasi untuk seluruh pilihan kawasan sedikit-dikitnya dalam waktu 3 (tiga) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan atau sama dengan 480 JP, terhitung sejak calon TKI lulus seleksi dan berada dalam asrama penampungan kecuali calon TKI yang sudah berpengalaman atau pernah bekerja di luar negeri”. Tetapi pada kenyataannya pendidikan dan pelatihan yang dilakukan seringkali dipersingkat karena mengingat biaya yang dikeluarkan untuk membiayai calon TKI selama di penampungan. Dan biaya selama di penampungan dibebankan oleh calon TKI dengan memotong gaji apabila TKI sudah bekerja ke luar negeri, padahal sebenarnya biaya tersebut mendapat subsidi dari pemerintah.

Berbagai permasalahan dalam urusan penempatan TKI di luar negeri memang patut dicarikan jalan keluarnya, diantaranya disebabkan rendahnya kualitas dan profesionalisme, dan hal ini merupakan permasalahan yang sangat serius. Bekal para TKI sangat minim sekali terutama dalam penggunaan bahasa asing. Pada umumnya para TKI adalah pekerja berkecakupan rendah (*unskilled workers*) dan pekerjaan yang dilakukan pada umumnya adalah penatalaksana rumah tangga atau perawat orang jompo. Kebijakan yang telah dilakukan oleh Propinsi Jawa Timur, sebelum calon TKI khususnya penatalaksana rumah tangga ditempatkan ke negara tujuan, mereka harus mengikuti serangkaian tes diantaranya tes ketrampilan untuk memperoleh sertifikasi nasional dan tes kemampuan bahasa untuk memperoleh sertifikasi uji kompetensi bahasa. Hal ini juga dipertegas oleh Kepala Subdin Latmag Disnaker Jatim Drs. Sunoto :

“Dua uji kompetensi itu sangat diperlukan untuk melakukan standarisasi kemampuan calon TKI. Calon TKI yang lulus pasti akan bisa memenuhi standar ketrampilannya maupun penguasaan bahasa negara tujuan. Kalau tidak mereka harus belajar sampai akhirnya bisa”

Salah satu kebijakan yang telah ditempuh oleh pemerintah khususnya pemerintah Propinsi Jawa Timur dalam mengatasi persyaratan bagi calon TKI yang berpendidikan SD adalah dengan melakukan koordinasi bersama antara Dinas Tenaga kerja dengan Dinas Pendidikan Nasional Propinsi Jawa Timur dengan mengupayakan calon TKI yang masih berpendidikan SD dapat memperoleh pendidikan setara/ sederajat SLTP (Program kejar paket B) selama mengikuti pelatihan ketrampilan di BLKLN yang diselenggarakan oleh PJTKI maupun kantor cabang PJTKI.

Melihat realitas di atas, maka bagaimanapun kondisi yang sangat buram

terhadap tenaga kerja Indonesia ini memang tidak dapat dibiarkan berlarut-larut, sebab disamping kondisi lapangan kerja yang sangat terbatas di Indonesia, pengiriman tenaga kerja ke luar negeri merupakan salah satu cara untuk mengatasi banyaknya jumlah pengangguran di Indonesia.

Penelitian yang membahas tentang tenaga kerja Indonesia ke luar negeri sebenarnya sudah banyak yang melakukannya, diantaranya pada tahun 1994 oleh *Lulu Tajuddin* dengan mengambil judul “Analisa faktor-faktor yang mempengaruhi minat kerja ke luar negeri” dan hasilnya adalah terdapat beberapa faktor yang mendorong kerja ke luar negeri yaitu tingkat pendapatan yang rendah, lahan garapan dan untuk meningkatkan taraf hidup keluarga. Penelitian lain dilakukan pada tahun 1999 dengan judul “ Faktor-Faktor Yang Menghambat Proses Mobilitas Pekerja Migran Internasional Ke Malaysia Dengan Sistem Legal” Studi Kasus di Pulau Lombok oleh *Sularno* dan hasilnya adalah terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya minat kerja ke luar negeri diantaranya : 1) rendahnya kemampuan petugas Depnaker dan PJTKI dalam menyikapi dan menjalankan program penempatan TKI; 2) kurangnya promosi di luar negeri baik yang dilakukan oleh aparat Depnaker pusat maupun yang dilakukan oleh PJTKI; pada tahun 1999 oleh *Diaharum* dengan judul “Tinjauan yuridis-sosiologis persepsi pemahaman TKI terhadap perjanjian kerja” (Studi pada PJTKI PT. Prayogo Prajogo dan PT. Megah Buana Citra Masindo Kota Malang) dalam penelitian tersebut diungkapkan bahwa para TKI tidak paham dalam memaknai dan mempersiapkan perjanjian kerja (PK) ke luar negeri, sehingga hal ini menyebabkan rendahnya bargaining power TKI.



Penelitian-penelitian yang telah dilakukan tersebut terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian ini, di antaranya pada obyek dan lokasi penelitian, titik berat atau fokus penelitian yaitu pada Implementasi kebijakan khususnya mengenai pelaksanaan pendidikan dan pelatihan pada Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas calon TKI sehingga para calon TKI akan mempunyai nilai tawar yang tinggi di negara-negara tujuan penempatan.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, permasalahan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri khususnya tentang pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI yang dilakukan oleh Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) di Surabaya?
2. Apa kendala dan upaya dalam mengatasi implementasi kebijakan tersebut ?

## **1.3. Tujuan Penelitian.**

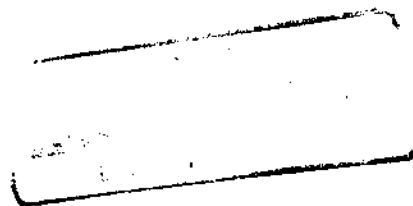
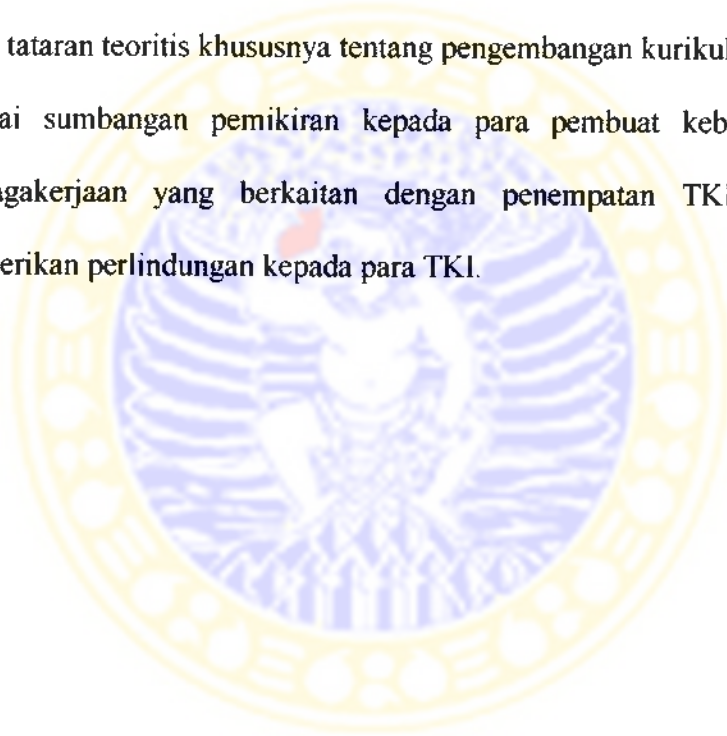
Dengan melihat berbagai permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- Untuk mendiskripsikan secara lengkap dan mendalam tentang hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah tentang penempatan TKI ke luar negeri khususnya mengenai pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di BLKLN serta untuk mengetahui proses implementasi dari kebijakan tersebut secara teoritis dan juga praktis.

- Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penempatan TKI ke luar negeri khususnya dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan pada BLKLN serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut.

#### **1. 4. Manfaat Penelitian**

- Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi untuk mengembangkan kerangka konseptual implementasi kebijakan penempatan TKI ke luar negeri dalam tataran teoritis khususnya tentang pengembangan kurikulum dan pelatihan.
- Sebagai sumbangan pemikiran kepada para pembuat kebijakan di bidang ketenagakerjaan yang berkaitan dengan penempatan TKI sehingga akan memberikan perlindungan kepada para TKI.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2. 1. Pengertian Kebijakan.

Menurut konsep demokrasi modern kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat pejabat yang mewakili rakyat tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijakan-kebijakan negara.

Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*) . Permasalahan kebijakan penempatan tenaga kerja Indonesia dan bagaimana cara masyarakat dalam menyikapi kebijakan tersebut, kendala dan dampak dari implementasi kebijakan perlu dikaji dan diteliti, bahwa dalam proses pembuatan kebijakan negara, administrator publik hendaknya tidak boleh bersikap hampa nilai (*value free*).

Menurut Carl J. Frederick dalam Islamy (2001:17), mendefinisikan kebijaksanaan adalah sebagai berikut :

*...a proposed course of action of person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilized and overcome in an effort to reach a goal or realized and objective or a purpose.*

(...serangkaian tindakan-tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usaha kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

Sedangkan pengertian lain dikemukakan oleh James E. Anderson dalam Islamy (2001:17) bahwa kebijaksanaan adalah :

*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*

(Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Dari pendapat para ahli di atas mengenai arti kebijakan pada intinya mengandung beberapa unsur yaitu : 1) adanya serangkaian tindakan; 2) dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang; 3) adanya pemecahan masalah; 4) adanya tujuan tertentu.

Meskipun istilah kebijakan itu dapat berlaku secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya, yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan negara (*public policy*).

Thomas R. Dye dalam Islamy (2001:18) mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai : "*is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektifnya) dan kebijaksanaan negara itu harus meliputi semua "tindakan" pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintahpun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena "sesuatu yang tidak dilakukan" oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan" oleh pemerintah.

Dengan pengertian kebijakan negara tersebut bagaimanapun rumusnya pada hakekatnya bahwa kebijakan negara mengarah kepada kepentingan publik

(*public interest*), dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada. Seseorang atau sekelompok administrator publik harus senantiasa memasukkan pikiran-pikiran publik dalam wacana politiknya dan bukan hanya pikirannya atau kemauannya semata-mata sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan demikian, kebijakan negara dapat disimpulkan yaitu serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat (*public*).

Dari beberapa pengertian kebijaksanaan negara yang telah dikemukakan di atas, Islamy (2001:20) berpendapat bahwa kebijaksanaan negara mempunyai implikasi sebagai berikut :

- a) bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b) bahwa kebijaksanaan itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata;
- c) bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
- d) bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

### **2.1.1. Isu Kebijakan.**

Isu kebijakan (*policy issues*) lazim muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu.

Dalam lingkup analisis kebijakan publik (*public policy analisis*) makna yang terkandung dalam terminologi isu bukanlah seperti apa yang umumnya dipahami oleh orang awam dalam perbincangan sehari-hari.

Sekalipun harus diakui dalam pelbagai literatur istilah isu kebijakan tidak pernah dirumuskan dengan jelas, namun sebagai suatu *technical term* utamanya dalam konteks kebijakan publik, muatan maknanya kurang lebih sama dengan apa yang sering disebut sebagai “masalah kebijakan” (*policy problem*). Dalam analisis kebijakan publik, konsep ini menempati posisi yang sentral. Dalam hal ini mungkin ada kaitannya dengan fakta, bahwa proses pembuatan kebijakan publik apapun pada umumnya berawal dari adanya *awareness of a problem* (kesadaran akan adanya masalah tertentu). Pada intinya isu kebijakan (*policy issues*) lazimnya muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri.

Isu kebijakan dengan begitu lazimnya merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu (Dunn, 1990). Pada sisi lain, isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan (Hogwood dan Gunn, 1996). Dipahami seperti itu, maka isu bisa jadi merupakan kebijakan-kebijakan alternatif (*alternative policies*), atau suatu proses yang dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan baru, atau kesadaran suatu kelompok mengenai kebijakan-kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi mereka (Alford dan Friedland, 1990:104 dalam Abdul Wahab, 2004:36). Timbulnya isu kebijakan publik terutama karena telah terjadi konflik atau “perbedaan persepsional” diantara para aktor atas suatu situasi problematik yang

dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Dilihat dari peringkatnya, maka isu kebijakan publik itu secara berurutan dapat dibagi menjadi 4 (empat) kategori besar, yaitu : isu utama, isu sekunder, isu fungsional dan isu minor (Dunn,1990). Kategorisasi ini menjelaskan bahwa makna penting yang melekat pada suatu isu akan ditentukan oleh peringkat yang dimilikinya. Artinya, semakin tinggi status peringkat yang diberikan atas sesuatu isu, maka biasanya makin strategis pula posisinya secara politis. Sedangkan alasan mengapa isu kebijakan penting untuk dicermati, menurut Abdul Wahab (2004:38) sedikitnya terdapat dua alasan yaitu : pertama, proses pembuatan kebijakan publik di sistem politik manapun lazimnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu. Kedua, derajat keterbukaan yaitu tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik diantaranya dapat diukur dari cara bagaimana mekanisme mengalirnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah dan pada akhirnya menjadi kebijakan publik. Dapat disebutkan bahwa secara teoritis, suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan publik kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu, antara lain :

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja; atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tidak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang;
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik;
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang

banyak, bahkan umat manusia pada umumnya dapat mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas;

4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas;
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat;
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

### **2. 1.2. Aktor Yang Berperan Dalam Implementasi Kebijakan.**

Aktor dalam kebijakan menurut Howlett dan Ramesh adalah individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana para aktor terlibat dalam kondisi tertentu sebagai bagian dari subsistem kebijakan.

Selanjutnya dapat dijelaskan bahwa hubungan antara aktor dan institusi dalam proses kebijakan adalah sebagai berikut : kebijakan-kebijakan dibuat oleh subsistem-subsistem kebijakan (*policy actors*) yang terdiri dari pelaku yang berpartisipasi secara langsung dalam proses kebijakan yang termasuk dalam jaringan kerja (*policy network*) dan komunitas kebijakan (*policy communities*) . Pelaku-pelaku ini adalah aktor-aktor kebijakan yang ada pada institusi dalam struktur-struktur dan organisasi-organisasi negara, organisasi masyarakat dan organisasi yang ada pada sistem internasional. Mereka ada yang terlibat secara penuh dalam proses kebijakan, tetapi ada pula yang terlibat secara marginal.

Institusi kebijakan yang dimaksud disini adalah negara, ia memiliki kapasitas dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan. Variabel institusional lainnya yang akan mempengaruhi kebijakan publik adalah eksekutif, legislatif dan



yudikatif yang berada di bawah kontitusi negara. Selanjutnya pada level sektoral dibutuhkan institusi struktur biokrasi. Dukungan dari kelompok sosial masyarakat yang tergabung dalam institusi organisasi kemasyarakatan penting dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik guna menghindari munculnya konflik-konflik sosial. Selain itu juga kelompok lain yang mempengaruhi kebijakan yaitu kelompok kepentingan yang tergabung didalam institusi bisnis (pelaku ekonomi atau dunia usaha), organisasi buruh dan organisasi pada sistem internasional.

Apabila dikaitkan dengan permasalahan yang terjadi pada tenaga kerja Indonesia, maka hubungan antara institusi yakni negara atau pemerintah dengan para aktor-aktor kebijakan sangat berpengaruh dalam kelanjutan dari implementasi kebijakan. Kerjasama dengan berbagai kedutaan besar di negara penempatan TKI sebagai wujud untuk mempermudah perlindungan TKI, yaitu dengan adanya kerjasama bilateral antara negara Indonesia dengan negara tujuan penempatan TKI atau yang disebut dengan MoU. Dalam kebijakan tentang TKI ini antara lain peran pemerintah untuk dapat membuat kebijakan yang sesuai dengan *target group* (dalam hal ini TKI), peran dari LSM untuk dapat menjembatani dan memberi dukungan dari berbagai aspirasi masyarakat dan negara, dan dengan adanya kerjasama dengan berbagai organisasi antara lain PJTKI dan Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) baik yang dimiliki oleh pemerintah maupun swasta.

Instrumen kebijakan berfungsi sebagai '*stering mechanism*' yaitu nilai-nilai yang menjadi mekanisme terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat dan juga berfungsi sebagai '*strategi farming*' yaitu nilai dalam rangka pembentukan strategi.

Sedangkan instrumen kebijakan memiliki fungsi *'controlling* atau *regulating'* dimana masing-masing aktor mempertahankan nilai-nilainya yang dipakai untuk mengontrol nilai-nilai pihak lain dan *'learning* atau *enabling'* yaitu para aktor mempelajari nilai-nilai orang lain serta memberikan kesempatan nilai-nilai lain yang berkembang.

Dalam kaitannya dengan kebijakan penempatan TKI ini maka instrumen yang mengikuti dalam implementasi kebijakan sangat beragam, apabila dikatakan sebagai instrumen wajib maka pemerintah (Disnaker) berhak sepenuhnya atas kebijakan-kebijakan yang dibuat dalam mengatasi permasalahan tentang TKI tanpa mengabaikan pihak-pihak lain seperti LSM yaitu KOPBUMI (Konsorsium Pembela Buruh Migran). Dan bila dikatakan instrumen campuran maka perlu adanya kerjasama dengan pihak-pihak di luar pemerintah, antara lain PJTKI, BLKLN, KOPBUMI.

## **2.2. Implementasi Kebijakan.**

### **2.2.1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik.**

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan. Udoji (dalam Abdul Wahab,2004:59) dengan tegas mengatakan bahwa :

*"...the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams o blue prints file jackets unless they are implemented"*

(...pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Sebelum diuraikan pengertian implementasi kebijakan, terlebih dahulu akan diuraikan tentang pengertian implementasi itu sendiri. Dalam kamus Webster dalam

Wahab (2004:64) dirumuskan secara singkat bahwa “*to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”. Kalau pandangan itu kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).

Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2004:65) diartikan sebagai :

*Those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.*  
(Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Dalam hal ini termasuk upaya mentransformasikan keputusan kedalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan.

Sedangkan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Abdul Wahab, (2004:65) menjelaskan makna implementasi yaitu :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Proses implementasi kebijakan baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah

dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Memahami implementasi kebijakan berarti usaha untuk mengetahui apa yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa atau kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat.

Dewasa ini studi mengenai implementasi kebijakan telah mendapatkan perhatian bukan saja di negara-negara industri melainkan di negara-negara dunia ketiga termasuk Indonesia. Oleh karena itu untuk memperoleh pemahaman yang baik mengenai implementasi kebijakan negara ini kurang relevan hanya menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok-kelompok sasaran (*targed group*), tetapi juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program dan yang pada akhirnya membawa dampak (yang diharapkan maupun tidak) terhadap program tersebut.

Secara garis besar fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai *'outcome'* (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah. Fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut *'Policy Delivery System'* (sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang

dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa dalam pelaksanaan suatu program kebijakan sangat sulit didapatkan adanya program yang benar-benar diharapkan *stakeholders*, baik sebagai kelompok pelaksana maupun kelompok sasaran (*target group*). Dalam keadaan yang demikian itu sehingga muncullah berbagai teori implementasi kebijakan yang dibangun oleh berbagai ahli dibidangnya, yang tak lain adalah bagaimana suatu program dari suatu kebijakan dapat berlangsung secara optimal. Namun demikian terkadang dalam implementasi kebijakan sering terjadi kendala, karena dalam proses implementasi kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh para pembuat kebijakan dan kelompok sasaran dengan yang seharusnya dicapai. Dalam setiap kebijakan akan membawa dampak tertentu terhadap *targed group* baik dampak yang diharapkan/positif (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan/negatif (*unintended*). Jadi dapat dikatakan bahwa dampak dari implementasi kebijakan dapat dijadikan tolok ukur (*feed back*) dari keberhasilan kebijakan dan dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya yang akan meningkatkan kualitas/mutu kebijakan (Islamy, 2001:119).

Menurut Hogwood dan Gunn (1986) dalam Abdul Wahab (2004:61) kegagalan kebijakan dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementastion* (implementasi yang tidak berhasil). Alasan mengapa kebijakan yang tidak dapat terimplementasikan adalah : 1) kebijakan yang tidak dilakukan sesuai rencana; 2) pihak-pihak yang terlibat dalam

kebijakan tidak mau bekerjasama; 3) bekerjanya tidak efisien; 4) tidak menguasai permasalahan diluar jangkauan kekuasaan; 5) dan hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi. Sedangkan alasan implementasi yang tidak berhasil adalah adanya kondisi eksternal yang tidak memungkinkan dan suatu kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

### **2.2.2. Model-Model Implementasi Kebijakan.**

Dengan melihat beberapa konsep implementasi kebijakan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Maka untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan, antara lain sebagai berikut :

#### **a. Model Top-Down (Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier).**

Model kerangka analisis implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh kedua ahli ini disebut sebagai model top-down karena suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan. Posisi model top-down yang diambil oleh Mazmanian dan Sabatier terpusat pada hubungan antara keputusan-keputusan dengan pencapaiannya, formulasi dengan pencapaiannya dan potensi hierarki dengan batas-batasnya serta kesungguhan *implementers* untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Maka mereka melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari 3 (tiga) variabel yang berhubungan yaitu:

- a) Karakteristik masalah;
- b) Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai aturan yang mengoperasionalkan kebijakan;
- c) Faktor-faktor di luar peraturan implementasi yang efektif memerlukan adanya seperangkat kondisi yang optimal, yaitu dimana para implementor harus memiliki keahlian secara profesional.

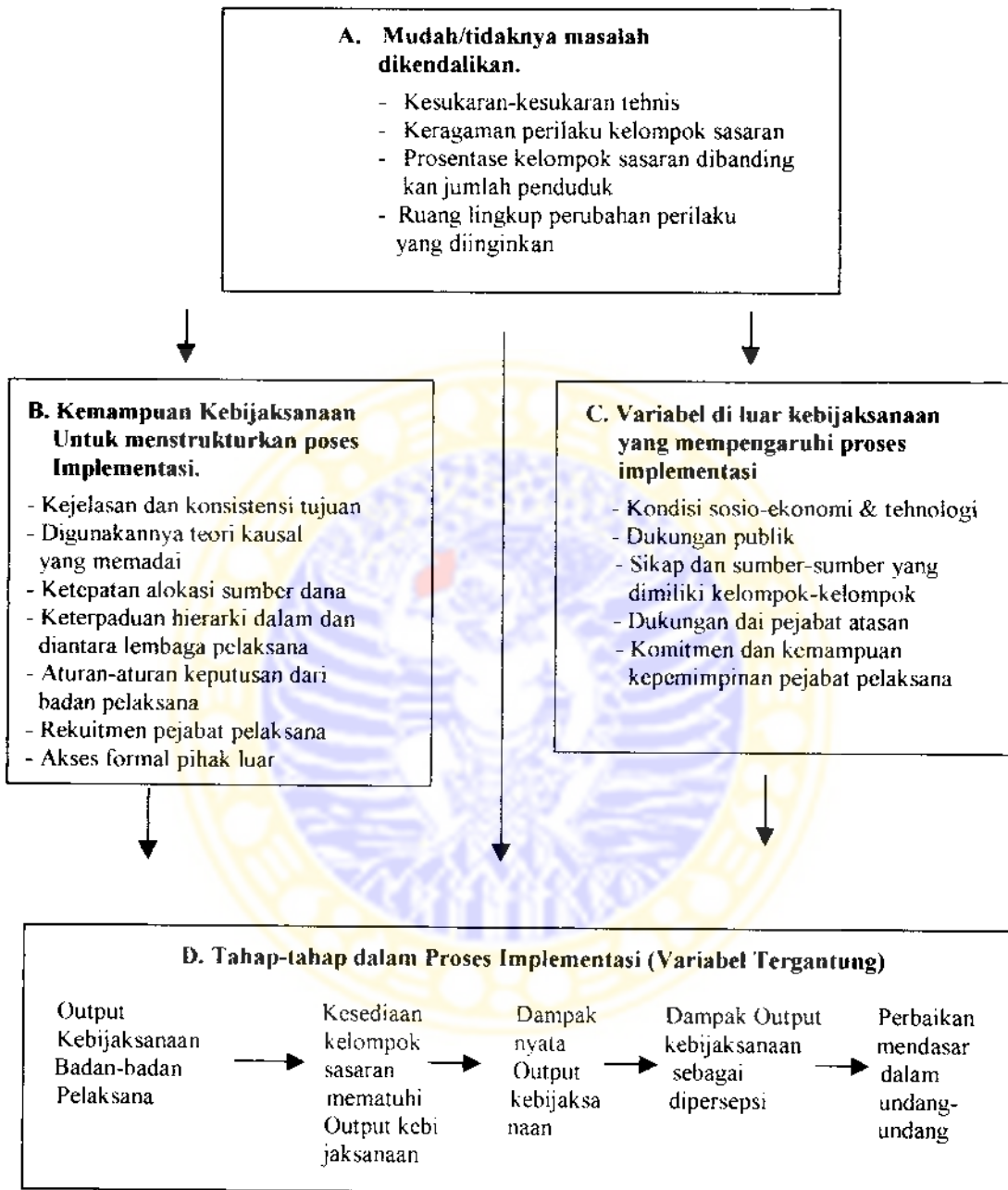
Mazmanian dan Sabatier meninjau implementasi kebijakan dari kerangka analisisnya sehingga model ini dikenal dan dianggap sebagai model top-down yang paling maju, karena mereka mencoba mensintesis ide-ide dari model top-down dan model bottom-up menjadi 6 (enam) kondisi/syarat implementasi yang efektif yaitu : a) tujuan-tujuan yang bersifat konsisten dan jelas sehingga bisa memberi standar evaluasi dan sumber yang legal; b) teori kausal yang memadai sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat untuk melakukan perubahan; c) struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran; d) para implementer mempunyai komitmen dan ketrampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan; e) dukungan dari kelompok kepentingan dan kekuasaan dalam legislatif dan eksekutif; f) perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut.

Namun demikian, kedua tokoh ini menyadari bahwa bila kondisi-kondisi di atas terpenuhi bukan berarti ada jaminan mutlak bahwa implementasi itu akan benar-benar berjalan efektif. Ada faktor-faktor lain yang perlu diperhatikan, dimana Sabatier

dan Mazmanian menyebutnya sebagai “*sub optimal condition*”, yakni kondisi dimana para legislator atau para perumus kebijakan menghadapi : (1) informasi yang tidak valid, (2) konflik tujuan dan kompleksitas politik di legislatif, (3) kesulitan melakukan aktivitas, terutama pada tataran implementasi dan evaluasi yang disebabkan oleh masalahn yang tidak jelas, (4) tidak adanya dukungan dari kelompok kepentingan, dan (5) validitas tehnik dan teori yang tidak memadai. Sehingga kedua tokoh ini mencoba memperkirakan kondisi apa yang mendorong dan yang menghambat implementasi kebijakan. Mereka menyatakan bahwa implementasi yang efektif memerlukan adanya seperangkat kondisi optimal yaitu kondisi dimana para implementor harus memiliki keahlian secara profesional didalam pelaksanaan suatu kegiatan. Tidak mungkin implementasi bisa dilakukan jika kondisinya kurang optimal atau kurang ideal. Tampaknya penekanannya masih sangat tergantung pada tipologi pelaksana dan masih bersifat administratif dengan menitikberatkan pada analisis hipotesis dan cara-cara untuk mencapai tujuan yang masih terpusat dan kontrol yang efektif atau koordinasi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan berikut ini :



Gambar 2.1 : Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian, (dalam Abdul Wahab, 2004:82)



Model implementasi yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian pada intinya tidak jauh berbeda dengan model pendekatan top down yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), Hood (1976); Gun (1978) dan Grindle (1980), dalam hal perhatiannya terhadap kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hanya saja pemikiran kebijakan Sabatier dan Mazmanian menganggap bahwa suatu implementasi akan lebih efektif apabila birokrasi pelaksananya memenuhi apa yang telah ditetapkan oleh peraturan (petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis).

Model *top-down* yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian akan memberikan penilaian yang tinggi pada kesederhanaan dan keterpaduan, karena modelnya memaksimalkan perilaku berdasarkan pemikiran tentang sebab akibat, dengan tanggung jawab yang bersifat single atau penuh. Model ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik dan linier, maka penekanannya terpusat pada koordinasi, kompliance dan kontrol yang efektif yang mengabaikan manusia sebagai *targeted group* dan juga peran dari aktor.

#### **b. Model Bottom-up (Thomas A. Smith / Model Proses atau Alur)**

Model Smith melihat proses kebijaksanaan dari perspektif perubahan sosial dan politik, kebijakan pemerintah dibuat untuk mengadakan perubahan atau perbaikan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran (*target group*). Smith juga memandang implementasi sebagai proses atau alur. Selanjutnya Smith mengemukakan terdapat 4 (empat) variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan yaitu :

- *Idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan yang bertujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang kelompok sasaran untuk melaksanakannya.

menghasilkan kompromi terhadap implementasi kebijakan yang berdimensi pada *target group*.

Dari teori-teori yang telah diuraikan di atas, akan memberi gambaran bahwa proses implementasi merupakan perpaduan antara tanggung jawab dan kepercayaan. Karena dengan memisahkan antara tanggung jawab dan kepercayaan akan memberi kesan bahwa tidak ada satu model implementasi kebijakan yang benar-benar bisa menjamin keberhasilan implementasi kebijakan secara efektif. Oleh karena itu dalam penelitian ini, peneliti berusaha memadukan berbagai macam teori implementasi dalam berbagai konteks untuk membuka atau memperlihatkan berbagai dimensi implementasi kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan tenaga kerja Indonesia (TKI) pada Balai Latihan Kerja Luar negeri (BLKLN).

### **2.2.3. Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan.**

#### **a. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan.**

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan menjadi kenyataan atau dengan kata lain penetapan perencanaan ke dalam praktek. Namun dalam hal ini tidak semua program yang diimplementasikan dapat berlangsung efektif dan lancar. Maka gejala inilah yang oleh Andrew Dunsire (dalam Abdul Wahab, 2004:61) dinamakan sebagai "*Implementation Gap*", suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan dimana proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan-perbedaan antara yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan

dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan).

Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh Walter Williams (dalam Abdul Wahab, 2004:61) disebut dengan "*Implementation Capacity*" dari organisasi atau aktor atau kelompok organisasi yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation Capacity* adalah kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga adanya jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai .

Selanjutnya Sunarko (2000:185) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan itu dapat mengalami kegagalan atau tidak dapat membuahkan hasil yang disebabkan antara lain sebagai berikut : a) teori yang menjadi dasar kebijakan tidak tepat, oleh karena itu harus dilakukan *reformulation* terhadap kebijakan tersebut, b) sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif; c) sarana yang digunakan tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya; d) isi dari kebijakan bersifat samar-samar; e) tidak adanya kepastian faktor intern atau faktor ekstern; f) kebijakan yang ditetapkan mengandung banyak lubang; g) dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis; h) adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan sumberdaya manusia).

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan, sehingga dapat diketahui sejak dalam pembentukan kebijakan tidaklah selalu disebabkan oleh

kelemahan atau ketidakmampuan pelaksana atau administrator, melainkan dapat pula disebabkan pembentukan kebijakan yang kurang sempurna. Maka disilah peran penting yang harus dimainkan oleh pelaksana kebijakan dan harus mampu untuk mengambil langkah-langkah guna mengadakan *reformulation* sehingga kebijakan pokok itu dapat mencapai tujuannya.

#### **b. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan.**

Selain faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan suatu kebijakan, juga terdapat faktor pendukung pelaksanaan kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh Anderson (dalam Islamy,2001:108) adalah sebagai berikut :

“Sebab-sebab anggota masyarakat melaksanakan suatu kebijakan yaitu :a) respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah, b) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan, c) adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan, d) sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya.”

Sedangkan pendapat lain dikemukakan oleh Sunarko (2000:186-187) yang menyatakan bahwa faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah :a) persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat, b) isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu, c) pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran, d) pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan kebijakan, e) pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan, f) pembagian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Grindle (1980) dalam Abdul Wahab (2004:127) menyebutkan bahwa proses implementasi kebijakan yang efektif hanya dapat dimulai apabila : a) tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah terperinci, b) program-program aksi yang telah dirancang, c) sejumlah dana atau biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran tersebut. Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan negara boleh dikatakan sekedar retorika atau slogan politik belaka.

#### **2.2.4. Implementasi Kebijakan Tenaga Kerja Indonesia.**

Setiap tenaga kerja Indonesia (TKI) yang akan diberangkatkan ke luar negeri seharusnya memperoleh perlindungan sejak persiapan keberangkatan dari daerah asal sampai dengan selesai bekerja di luar negeri dan kembali ke daerah asal. Hal inilah yang diidealkan dalam mengimplementasikan kebijakan tentang TKI, karena apabila perlindungan terhadap TKI diabaikan, maka akan berdampak yang tidak baik bagi Indonesia karena akan dicap sebagai negara yang tidak menghormati dan menjaga hak asasi manusia. Karena hal ini mengingat Indonesia merupakan salah satu negara sumber pengiriman tenaga kerja ke luar negeri.

Adapun proses pengiriman TKI ke luar negeri terdiri dari berbagai tahap sebagai berikut :

##### **(a) Tahap Perizinan**

Izin penerahan dan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dapat diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja apabila : 1) ada permintaan tertulis dari calon pemberi kerja yang menyangkut jumlah, jenis jabatan, upah, jaminan sosial dan lain-lain (*job order*), 2) ada perjanjian kerja sama atau kuasa dari pemberi kerja kepada perusahaan penerah tenaga kerja Indonesia untuk bertindak mewakili calon

pemberi kerja untuk masalah-masalah di Indonesia. Perjanjian kerja (PK) antara calon tenaga kerja dan calon pemberi kerja telah sesuai dengan syarat-syarat dan kondisi kerja yang berlaku bagi tenaga kerja Indonesia.

(b) Tahap Penyediaan, Latihan dan Seleksi

Pendaftaran calon dan seleksi dilakukan melalui Bursa Tenaga Kerja di Kantor Disnaker Kabupaten/Kota. Hal ini dimaksudkan agar Disnaker setempat dapat dengan mudah mengadakan monitor. Untuk pelaksanaan pendaftaran dan seleksi perusahaan pengerah tenaga kerja bekerjasama dan melaporkan hasil seleksinya kepada kantor Disnaker. Bagi mereka yang telah lulus seleksi di Bursa Tenaga Kerja diberikan surat pengantar oleh kantor Disnaker setempat untuk proses selanjutnya.

Sesuai ketentuan Disnaker, kewajiban kepada perusahaan pengerah tenaga kerja memberikan latihan baik ketrampilan maupun kesiapan mental ideologi dan disiplin, sehingga tenaga kerja yang dikirim dapat memenuhi kualifikasi sebagai berikut : a) bermotivasi kerja positif dan inovatif, b) terampil dan produktif, c) disiplin, d) bersikap sopan santun dan ramah tamah sehingga tenaga kerja Indonesia dapat bertindak sebagai duta-duta kecil bangsa Indonesia.

Latihan ketrampilan dapat diberikan kepada calon TKI melalui Balai Latihan Kerja (BLK) sedangkan perusahaan pengerah tenaga kerja melalui BLK yang dimilikinya memberikan orientasi pra pemberangkatan yang dimaksudkan untuk menyiapkan calon TKI untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan kerja di tempat yang baru.

(c) Tahap Pemberangkatan

Sebelum tenaga kerja diberangkatkan ke luar negeri, calon TKI harus menandatangani Perjanjian Kerja (PK) yang diketahui oleh Disnaker dan mengurus dokumen perjalanan berupa pasport, ticket, visa, keterangan fiskal. Sesuai dengan Keppres No. 84 tahun 1982 tentang Kebijakan Pemberian Surat Keterangan Fiskal Luar Negeri, maka bagi calon TKI yang akan bekerja di luar negeri dibebaskan dari pembayaran fiskal luar negeri. Kebijakan tersebut merupakan suatu subsidi yang dapat menunjang pelaksanaan pengiriman TKI ke luar negeri.

(d) Tahap Pembinaan di Tempat Kerja dan Perlindungan Tenaga Kerja

Pembinaan di tempat kerja dilaksanakan guna menjamin pelaksanaan Perjanjian Kerja yang telah disetujui oleh tenaga kerja dan pemberi kerja sehingga kesejahteraan tenaga kerja dapat ditingkatkan.

(e) Tahap Pemulangan

Pemulangan tenaga kerja dapat terjadi karena telah selesai perjanjian kerja dan karena terjadi pemutusan perjanjian kerja.

Dengan adanya hal tersebut di atas maka jika benar-benar suatu program diimplementasikan dengan baik maka persoalan-persoalan yang melanda TKI akan segera teratasi . Belum menyeluruhnya perlindungan terhadap TKI telah banyak menimbulkan kisah tragis yang memilukan, tuntutan atas kerugian terutama kerugian dari segi fisik hampir tak pernah dituntaskan oleh pihak-pihak yang berkompeten. Untuk itu perlindungan terhadap keselamatan TKI memang harus menjadi agenda dan prioritas utama yang harus dikedepankan oleh pemerintah.



### 2. 3. Pendidikan dan Pelatihan.

Latihan kerja adalah keseluruhan kegiatan untuk memberikan, memperoleh, meningkatkan serta mengembangkan ketrampilan, produktivitas, disiplin sikap kerja dan etos kerja pada tingkat ketrampilan tertentu berdasarkan persyaratan jabatan tertentu yang pelaksanaannya lebih mengutamakan praktek dari pada teori.

Pada dasarnya banyak ahli yang mengemukakan batasan tentang pendidikan dan pelatihan, namun pada intinya tidak jauh berbeda. Karena dalam meningkatkan kualitas kemampuan yang menyangkut kemampuan kerja, berfikir dan ketrampilan, maka upaya pendidikan dan pelatihan adalah yang paling diperlukan. Sehingga dapat dikatakan bahwa pendidikan dan pelatihan merupakan unsur terpenting dalam pengembangan sumber daya manusia, guna meningkatkan kemampuan kerja dan meningkatkan produktivitas (Notoadmojo, 1992:4).

Menurut Notoadmojo (1992:26) pendidikan dan pelatihan adalah perbedaan istilah pendidikan dan pelatihan dalam suatu institusi, secara teori dapat dikenal hal-hal sebagai berikut; pendidikan pada umumnya berkaitan erat dengan calon tenaga kerja, sedangkan pelatihan lebih berkaitan dengan peningkatan kemampuan atau ketrampilan karyawan. Dalam suatu pelatihan, orientasi atau penekanannya lebih pada pengembangan kemampuan umum. Pelatihan pada umumnya menekankan pada kemampuan psikomotor, meskipun disadari pengetahuan dan sikap, sedangkan pendidikan mencakup ketiga area kemampuan (kognitif, efektif dan psikomotor) memperoleh perhatian yang seimbang.

Berbeda halnya dengan ungkapan yang disampaikan oleh Sikula (dalam Mangkunegara, 2000:44) yang membedakan pelatihan (*training*) adalah suatu proses pendidikan jangka pendek yang menggunakan prosedur sistematis dan terorganisir. Sedangkan pengembangan merupakan suatu proses pendidikan jangka panjang yang memerlukan dan mempergunakan prosedur sistematis dan terorganisir dimana perlu mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis guna mencapai tujuan yang umum. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Tulus (1992:84) bahwa pelatihan adalah suatu proses pendidikan jangka pendek untuk memperoleh ketrampilan tehnik operasional secara sistematis.

Dari beberapa ahli yang mengemukakan berbagai definisi atau batasan tentang pendidikan dan pelatihan, terutama para ahli yang disiplin ilmunya dalam bidang administrasi memberi batasan yang tidak jauh berbeda, namun demikian ada juga yang menyamakan istilah pendidikan dan pengembangan, tetapi secara teoritis pengembangan berbeda dengan pendidikan.

Strategi pendidikan dan pelatihan diarahkan agar pelatihan kerja yang mampu berfungsi memenuhi tuntutan pasar kerja. Hal ini perlu dilaksanakan sesuai dengan tuntutan dunia kerja, perkembangan teknologi dan perkembangan pembangunan.

Strategi pelatihan kerja menggunakan pendekatan kesisteman dan dibina secara terpadu, berkesinambungan, berperan secara optimal dan menghasilkan tenaga kerja yang siap pakai, terampil, disiplin dan produktif. Dalam strategi pendidikan dan pelatihan dikenal adanya trilogi latihan kerja, yaitu sebagai berikut :

1. Latihan kerja harus sesuai dengan kebutuhan pasar kerja dan kesempatan kerja;
2. Latihan kerja harus senantiasa mutakhir sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
3. Latihan kerja merupakan kegiatan yang bersifat terpadu dalam arti proses kegiatan dengan pendidikan, latihan dan pengembangan satu dengan yang lain.

Trilogi latihan kerja tersebut di atas merupakan pedoman yang harus dilaksanakan tanpa ditawar-tawar lagi. Oleh karena itu perlu didukung oleh aparatur pemerintahan yang kuat, dukungan masyarakat dan peran swasta, dukungan dari penelitian-penelitian untuk memperoleh gambaran yang tepat untuk pelatihan sehingga mengetahui lebih jelas metode, jenis pelatihan, pola dan struktur pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan pasar kerja terutama di Luar Negeri, perkembangan teknologi dan pembangunan.

### **2.3.1. Tujuan Pendidikan dan Pelatihan.**

Pendidikan dan pelatihan tidak terlepas dari konsep pengembangan sumber daya manusia, sebab pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu bagian dari pengembangan sumberdaya manusia. Jadi unsur-unsur yang terkandung didalam pengembangan sumberdaya manusia menekankan pada kualitasnya. Oleh karena itu Musanef (1984:172) mengungkapkan tujuan dari pendidikan dan pelatihan sebagai berikut :

- a. Menyesuaikan kecakapan pengetahuan dan kepribadian pegawai dengan pekerjaan yang harus dilakukan dalam jabatan-jabatan untuk mendapatkan hasil dan efisiensi kerja sebaik-baiknya.

- b. Untuk mempertinggi mutu pekerjaan yang harus dilakukan dan mendapatkan hasil sebagaimana yang diharapkan menurut bidangnya masing-masing.
- c. Untuk menguasai dan menciptakan serta mengembangkan metode kerja serta cara-cara kerja yang lebih baik
- d. Menetapkan pola berpikir yang sama
- e. Meningkatkan kecakapan pengetahuan dan pengabdian, keahlian serta ketrampilan ke arah pembinaan sebaik-baiknya.

Kemudian tujuan dari kegiatan pelatihan adalah untuk meraih perubahan dalam pengetahuan, keahlian, pengalaman, tingkah laku atau sikap yang akan meningkatkan keefektifan. Dan menurut Mangkunegara (2000:45) tujuan dari pelatihan dan pengembangan adalah :

“meningkatkan penghayatan jiwa dan ideologi, meningkatkan produktivitas kerja, meningkatkan kualitas kerja, meningkatkan ketetapan sumberdaya manusia, meningkatkan sikap moral dan tenaga kerja, meningkatkan rangsangan agar pegawai mampu berprestasi secara maksimal, meningkatkan kesehatan dan keselamatan kerja, menghindarkan keusangan, meningkatkan pengembangan sumberdaya manusia”.

Dari beberapa pendapat mengenai tujuan dari pendidikan dan pelatihan di atas dapat disimpulkan bahwa menentukan tujuan dari pendidikan dan pelatihan sangatlah penting karena pendidikan dan pelatihan akan berpengaruh pada hasil kinerja karyawan/pegawai. Dan agar berbagai manfaat pendidikan dan pelatihan dapat semaksimal mungkin, maka berbagai langkah perlu ditempuh. Dimana menurut Siagian (1998:186) para pakar pendidikan dan pelatihan menentukan langkah-langkah sebagai berikut : 1) penentuan kebutuhan, penentuan sasaran, b) penentuan isi program, c) identifikasi prinsip-prinsip belajar, d) pelaksanaan program, e) identifikasi manfaat, f) penilaian pelaksanaan program.

Selanjutnya Siagian (1998:203) menjelaskan bahwa, oleh karena investasi yang dibuat oleh organisasi bidang sumberdaya manusia tidak kecil dalam bentuk biaya, tenaga dan waktu perlu diupayakan benar-benar agar program pendidikan dan pelatihan disusun berdasarkan analisis kebutuhan yang tepat dengan sasaran yang jelas, isi program yang sesuai dengan kebutuhan, penerapan prinsip-prinsip belajar yang paling relevan, pelaksanaan program dengan menggunakan tehnik-tehnik belajar mengajar yang paling cocok dan penilaian berdasarkan kriteria yang objektif, tidak hanya dilihat dari sudut tehnikal, akan tetapi juga dengan tranformasi perilaku dalam diri para peserta pendidikan dan pelatihan.

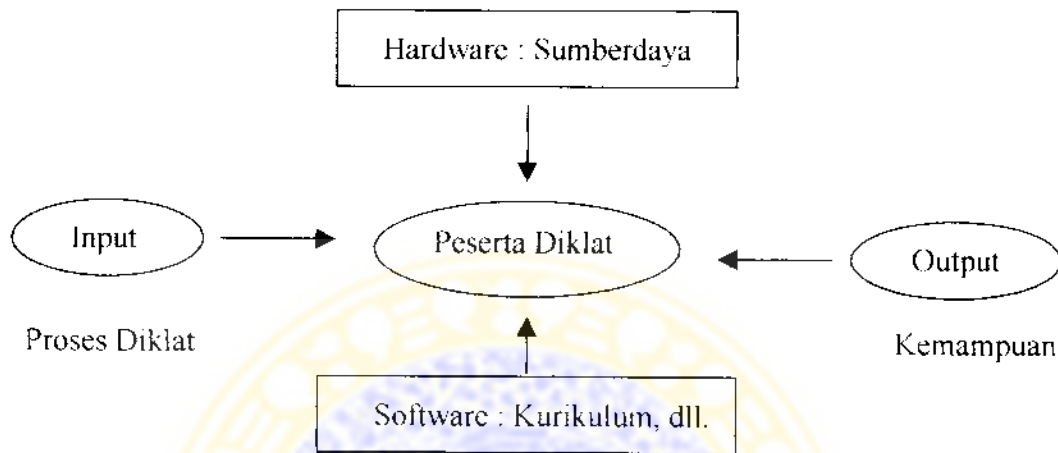
### **2.3.2. Proses Pendidikan dan Pelatihan.**

Pendidikan dan pelatihan adalah suatu proses yang akan menghasilkan suatu perubahan perilaku. Secara konkrit perubahan perilaku itu berbentuk peningkatan kemampuan kognitif maupun psikomotorik. Jika dilihat dari pendekatan sistem, maka proses pendidikan dan pelatihan terdiri dari *output* (sasaran pendidikan dan pelatihan) dan *input* (perubahan perilaku), serta faktor-faktor yang mempengaruhi proses tersebut yaitu berupa perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*).

Perangkat lunak dalam proses pendidikan dan pelatihan mencakup : kurikulum pendidikan dan pelatihan, peraturan-peraturan, metode belajar mengajar dan tenaga pengajar (instruktur) atau pelatih itu sendiri. Sedangkan perangkat keras yang juga besar pengaruhnya terhadap proses pendidikan dan pelatihan adalah fasilitas-fasilitas yang mencakup gedung tempat dilaksanakannya proses belajar mengajar, perpustakaan (buku-buku referensi) serta alat bantu dalam proses belajar mengajar. Faktor fasilitas hanya terangkum dalam 4 (empat) M (*Man, Money,*

*Material dan Methods*) (Notoadmojo,1998:3). Untuk lebih jelasnya proses pendidikan dan pelatihan sebagaimana diuraikan di atas dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut :

Gambar 2.3 : Proses Pendidikan dan Pelatihan.



Sumber : Notoadmojo, 1998:31.

Pendidikan dan pelatihan dalam suatu organisasi sebagai upaya untuk mengembangkan sumberdaya manusia adalah suatu siklus yang harus terjadi secara terus menerus, menurut Notoadmojo (1998:29-30) komponen utama dari siklus pendidikan dan pelatihan adalah sebagai berikut :

- Analisa kebutuhan pendidikan dan pelatihan

Tujuan dari kegiatan ini untuk mencari atau mengidentifikasi kemampuan-kemampuan yang diperlukan oleh karyawan dalam rangka menunjang kebutuhan organisasi. Untuk mempertajam analisis ini umumnya ditunjang dengan survey peninjauan kebutuhan (*need assement*) yang mencakup tiga jenis analisis, yakni : analisis organisasi, analisis pekerjaan dan analisis pribadi.

- **Menetapkan tujuan**

Tujuan pendidikan dan pelatihan pada hakekatnya adalah perumusan kemampuan yang diharapkan dari pendidikan dan pelatihan tersebut. Oleh karena itu tujuan pendidikan dan pelatihan adalah perubahan perilaku (kemampuan), maka dari pendidikan dan pelatihan dirumuskan dalam bentuk perilaku.

- **Pengembangan kurikulum**

Dari tujuan pendidikan dan pelatihan yang telah dirumuskan tersebut, maka akan diketahui kemampuan-kemampuan yang harus diberikan dalam pendidikan dan pelatihan. Kemudian didefinisikan materi-materi atau bahan-bahan pelajaran yang akan diberikan dalam pendidikan dan pelatihan. Selanjutnya dilakukan identifikasi waktu yang diperlukan untuk tiap-tiap materi yang lebih terperinci. Setelah itu ditentukan metode belajar mengajar yang bagaimana yang akan dipakai, serta alat bantu belajar mengajar yang diperlukan.

- **Persiapan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan**

Persiapan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan meliputi kegiatan-kegiatan antara lain, menyusun jadwal diklat, pemanggilan dan seleksi peserta, menghubungi para pengajar, penyusunan materi pendidikan dan pelatihan serta penyediaan bahan-bahan referensi, penyiapan tempat, akomodasi peserta dan lain-lain.

- **Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan**

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan adalah adanya penanggungjawab harian, monitoring pelaksanaan pendidikan dan pelatihan melalui evaluasi harian dan adanya alat bantu yang diperlukan.

- Evaluasi

Evaluasi dilaksanakan setelah kegiatan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan berakhir yang mencakup evaluasi terhadap proses dan evaluasi terhadap hasil pendidikan dan pelatihan.

Selain itu menurut Siagian (1987:180) komponen utama dari siklus pendidikan dan pelatihan antara lain : analisis kebutuhan pendidikan dan pelatihan, keputusan tentang penyelenggara pendidikan dan pelatihan, seleksi, penyusunan program (kurikuler maupun ekstrakurikuler), penyusunan bahan pelajaran, seleksi pengajar, penentuan tehnik dan metode pengajaran, penyusunan program pelaksanaan, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, evaluasi hasil kegiatan pendidikan dan pelatihan.

Sedangkan yang berhubungan dengan sarana dan prasarana pendidikan dan pelatihan harus memenuhi hal-hal sebagai berikut : organisasi yang baik, sarana yang sesuai, dana yang memadai dan personalia yang memenuhi persyaratan. Hal ini senada dengan pendapatnya Handoko (1998:42) yang mengemukakan bahwa dalam program pendidikan dan pelatihan terdapat beberapa tehnik "*trade-off*" dan metode. Metode atau tehnik tergantung pada sejauh mana tehnik atau metode tersebut memenuhi faktor-faktor sebagai berikut : efektivitas biaya, isi program yang dikehendaki, kelayakan fasilitas, preferensi dan kemampuan peserta dan kemajuan instruktur atau pelatih.

Jadi dapat dikatakan dari beberapa faktor penunjang di atas maka yang terpenting adalah adanya persiapan yang matang mulai dari sebelum pelaksanaan sampai pada selesainya pelaksanaan, sehingga pendidikan dan pelatihan benar-benar



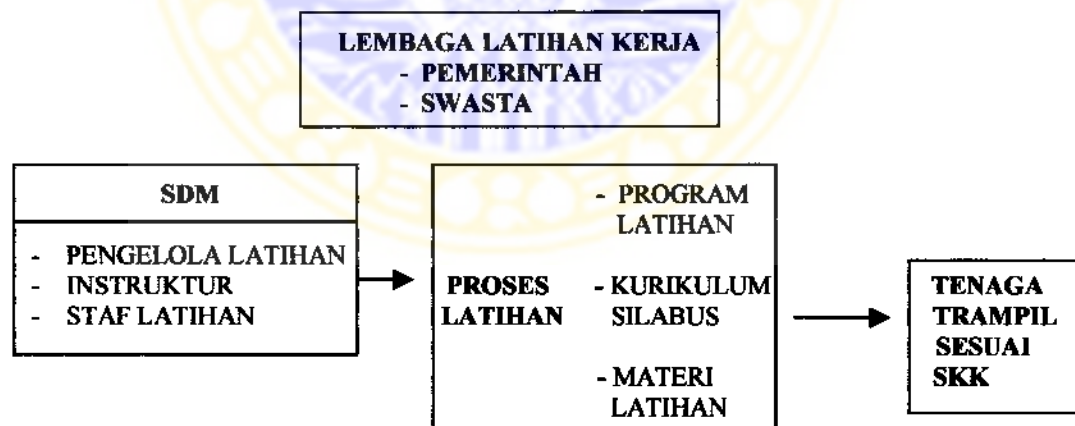
mengenai sasaran yang tepat.

Dalam kaitannya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan Tenaga Kerja Indonesia, pihak pemerintah dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja bekerja sama dengan PJTKI . Pemerintah sebagai fasilitator dan regulator dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI sedangkan PJTKI dapat melakukan kerja sama dengan lembaga latihan baik pemerintah maupun swasta untuk melakukan rekrutmen/penerimaan calon TKI.

#### 2.4. Kerangka Pemikiran.

Berdasarkan teori-teori yang telah diuraikan di atas, maka untuk lebih memahami dalam proses pelaksanaan pendidikan dan pelatihan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri yang dilaksanakan oleh Balai Latihan Kerja Luar Negeri, dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 2.4 : Mekanisme pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3. 1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah dan tujuan dari penelitian yang telah dilakukan, maka penelitian ini dapat dikategorikan sebagai jenis penelitian kualitatif, karena peneliti bermaksud untuk memperoleh gambaran dan analisis tentang implementasi kebijakan pendidikan dan pelatihan Tenaga Kerja Indonesia yang dilaksanakan oleh BLKLN di Surabaya. Dalam penelitian kualitatif, menurut Gube (1985) terdapat sepuluh karakteristik yaitu latar alamiah, manusia sebagai alat, metode kualitatif, analisis data secara induktif, teori dari dasar, deskriptif, lebih mementingkan proses daripada hasil, adanya 'batas' yang ditentukan oleh 'fokus', adanya kriteria khusus untuk keabsahan data dan desain yang bersifat sementara (Moleong, 2004:4)

Metode dalam penelitian ini lebih menekankan pada kualitatif deskriptif, seperti yang diungkapkan oleh Moleong (2004:103) salah satu ciri penelitian kualitatif adalah deskriptif, dengan melalui suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis dan intensif untuk mendiskripsikan keadaan di lapangan.

Pada penelitian ini dititikberatkan pada proses implementasi kebijakan tentang pendidikan dan pelatihan TKI, dimana mencakup pemberdayaan calon TKI yang akan diberangkatkan ke luar negeri, mengenai bagaimana hubungan TKI dengan instansi yang terkait dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja (BP2TKI) dan PJTKI serta mekanisme dan proses pelaksanaan pendidikan dan pelatihan tentang pemberdayaan

calon TKI. Dimana pendidikan dan pelatihan TKI terkait dengan komponen yang menyertai antara lain : kebijakan yang berkaitan, pemerintah (Disnaker/BP2TKI), pihak pengerah jasa tenaga kerja maupun calon TKI sendiri.

### **3. 2. Fokus Penelitian.**

Seperti yang dikemukakan oleh Moleong (2004:62) bahwa ‘masalah dalam penelitian kualitatif dinamakan fokus’. Penelitian kualitatif menghendaki ditetapkannya batas dalam penelitian guna mempertajam fokus dan menetapkan lokasi penelitian, sehingga berdasarkan pada masalah dan tujuan penelitian, maka fokus penelitian adalah sebagai berikut :

“Implementasi kebijakan tentang pendidikan dan pelatihan bagi TKI ke luar negeri yang dilaksanakan oleh BLKLN di Surabaya serta kendala dan upaya dalam mengatasi implementasi kebijakan tersebut.”

### **3. 3. Lokasi dan Subyek Penelitian.**

#### *Lokasi Penelitian*

Penelitian ini dilaksanakan di kota Surabaya dan pemilihan daerah ini secara sengaja (*purposive*) yaitu lokasi tersebut dipilih dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- 1) Dalam perkembangannya, kota Surabaya menghadapi laju pertumbuhan penduduk cukup pesat sehingga jumlah angkatan kerja semakin meningkat dan tidak sebanding dengan penyediaan lapangan pekerja. Data dari BPS menunjukkan bahwa jumlah penduduk kota Surabaya pada tahun 2004 sebesar 2.692.638 orang dan angkatan kerja mencapai 1.338.544 orang, sehingga alasan

inilah yang mendorong peningkatan jumlah TKI ke luar negeri karena penyediaan lapangan kerja di dalam negeri sangat terbatas.

- 2) Kota Surabaya mempunyai jumlah PJTKI dan Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) terbanyak di Propinsi Jawa Timur yaitu 16 PJTKI dari 50 PJTKI yang ada di Propinsi Jawa Timur, sehingga hal ini akan menarik untuk diteliti tentang kegiatan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang dilakukan oleh BLKLN tersebut.

#### *Subyek Penelitian*

Adapun subyek penelitian dilakukan :

- 1) PT. Hikmah Surya Jaya yang beralamat di jalan Dukuh Kupang VI / 1 – 3 Surabaya, dengan alasan PJTKI tersebut telah memiliki Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) dan tempat penampungan sendiri. Selain itu PJTKI tersebut juga berhasil menempatkan TKI ke luar negeri dalam kurun waktu sampai dengan Desember 2005 sebanyak 5.233 orang, tetapi di lain sisi banyak juga kasus yang dialami oleh para TKI yang diberangkatkan oleh PJTKI tersebut yaitu sebanyak 46 kasus (Data dari BP2TKI Jatim tahun 2005).
- 2) PT. Jatim Sukses Karya Bersama yang berdomisili di Jalan Tidar No. 44 Surabaya, dengan alasan PJTKI tersebut telah memiliki Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) sendiri dan PJTKI tersebut telah berhasil ikut menyelesaikan permasalahan yang dialami oleh TKI (Herlina Trisnawati) yang diberangkatkan ke Malaysia, dari beberapa alasan tersebut di atas, sehingga mendorong peneliti untuk mengadakan penelitian di PJTKI tersebut karena ingin mengetahui proses perekrutan, pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang dilakukan oleh BLKLN

sampai perlindungan terhadap TKI yang diberangkatkan.

### 3. 4. Sumber dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian adalah sebagai berikut :

- 1) Informan kunci (*key informan*) dimana pemilihannya secara *purposive* yang didasarkan pada subyek yang menguasai permasalahan, memiliki data dan bersedia memberikan data yang benar-benar relevan dan kompeten. Oleh karena itu dalam penelitian ini yang menjadi informan awal adalah Pejabat Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur Cq. Sub Dinas Penempatan, Sub Dinas Pelatihan dan Pemagangan (Latmag) dan UPT Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI), dalam hal ini Kepala Balai dan Kepala seksi serta para staf yang menangani langsung masalah penempatan TKI, Pejabat dari Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI), para pengajar/instruktur di BLKLN dan beberapa calon TKI yang akan diberangkatkan serta mantan Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Namun demikian dalam pelaksanaan penelitian/di lapangan banyak sekali hambatan-hambatan / kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh peneliti, yakni informan selalu menghindar dari masalah-masalah yang ditanyakan secara mendalam tentang kondisi TKI yang sebenarnya khususnya di PJTKI.
- 2) Tempat dan peristiwa, yaitu dimana fenomena yang terjadi atau yang pernah terjadi berkaitan dengan fokus penelitian antara lain meliputi masalah-masalah tentang pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI di BLKLN mulai dari prosedur perekrutan, pelatihan yang dilakukan di penampungan, apakah semua itu sudah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Karena data awal yang

diperoleh penulis telah menunjukkan banyak kasus yang dialami oleh para TKI.

- 3) Dokumen sebagai sumber data yang sifatnya melengkapi data utama antara lain berupa : ketentuan perundangan mengenai TKI baik peraturan dari pusat maupun daerah yang dijadikan acuan dalam penempatan TKI ke Luar Negeri, masalah-masalah yang terjadi pada TKI yang dimuat dalam koran maupun majalah. Dalam perolehan data ini peneliti mengalami kesulitan karena data skunder sangat sulit didapatkan pada instansi pemerintah maupun di PJTKI / BLKLN terutama mengenai anggaran.

#### Jenis Data.

Sesuai dengan data yang dipilih dalam penelitian ini, maka jenis data dibagi menjadi:

- a. *Data Primer*, yaitu data utama yang diperoleh langsung dari informan penelitian (sumbernya) berupa kata-kata atau cerita. Untuk mengumpulkan data primer, peneliti menggunakan pedoman wawancara yang dibuat secara sistematis. Dalam pedoman wawancara memuat informasi tentang jadwal pelatihan yang dilaksanakan di BLKLN, kurikulum pelatihan, metode atau tehnik pembelajaran, lamanya pelatihan yang dilaksanakan.
- b. *Data skunder* yaitu data pelengkap yang diperoleh dari tulisan dan statistik dari berbagai dokumen yang relevan serta aktivitas dari instansi atau lembaga yang terkait. Data ini diperoleh dari BPS, surat kabar, kantor Disnaker/BP2TKI tentang jumlah PJTKI di Jawa Timur beserta BLKLN yang dimilikinya, jumlah TKI yang dilatih dan diberangkatkan oleh PJTKI, jumlah kasus TKI.

### 3. 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

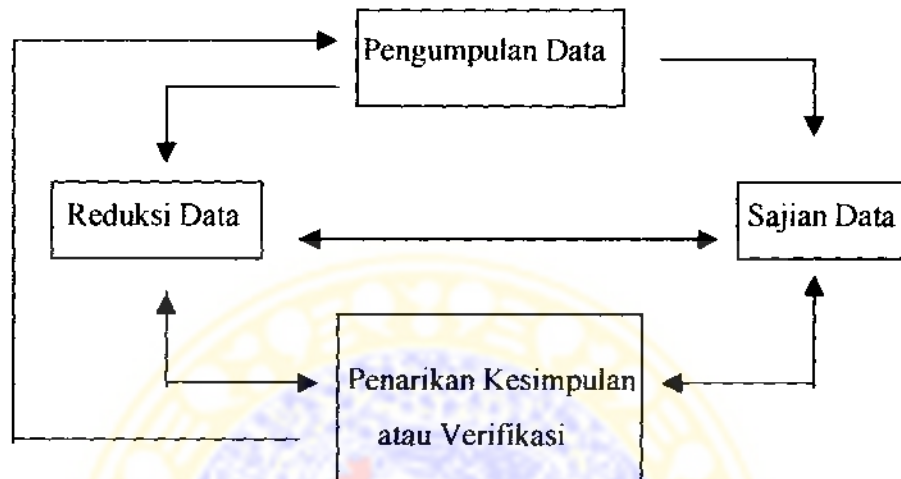
- 1) Wawancara mendalam (*indepth interview*), hal ini dilakukan untuk memperoleh informasi tentang TKI yaitu dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara langsung kepada responden mengenai bagaimana implementasi kebijakan pemerintah tentang pendidikan dan pelatihan TKI , siapa aktor yang berperan dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI, bagaimana jaringan kerja antar aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan dan pelatihan TKI dan gambaran yang menyeluruh tentang keterlibatan/peranan Disnaker dan PJTKI dalam implementasi kebijakan tersebut.
- 2) Pengamatan (*observation*), hal ini dilakukan untuk mengungkap dan memperoleh gambaran secara utuh dengan pengamatan langsung kepada calon TKI, pada waktu mengikuti pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan oleh BLKLN dan pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) yang dilaksanakan di BP2TKI.
- 3) Dokumentasi, yaitu dokumentasi tentang data dalam pendidikan dan pelatihan TKI yang telah dilakukan yang berhubungan dengan pemberdayaan calon TKI.

### 3. 6. Teknik Analisa Data.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa dengan menggunakan model interaktif. Dalam model analisis ini terdapat empat komponen analisis, yaitu pengumpulan data, reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan (Milles dan Huberman, 1992:15-21). Analisis ini dilakukan dalam bentuk

interaktif yang berupa siklus. Proses analisa interaktif ini dapat disajikan dalam bentuk skema sebagai berikut :

Gambar 3.1 : Analisis Model Interaktif.



Sumber : Milles dan Huberman (1992:20)

Menurut Milles dan Huberman, analisa data kualitatif terdiri dari :

- 1) Pengumpulan data, hal ini dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara dengan pihak yang terkait (Disnaker/BP2TKI, PJTKI, calon TKI) dan dokumentasi terhadap implementasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI.
- 2) Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga dapat ditarik kesimpulan atau verifikasi. Data yang diperoleh dari lokasi penelitian atau data lapangan ditulis dalam uraian yang jelas dan lengkap yang selanjutnya akan



direduksi, dirangkum, difokuskan pada hal-hal yang berkaitan dengan penelitian kemudian dicari tema atau pola ( melalui proses penyuntingan, pemberian kode dan pembuatan tabel)

- 3) Penyajian data atau *Display*, hal ini dimaksudkan untuk mempermudah peneliti dalam melihat masalah-masalah yang akan diteliti. Dalam penelitian ini kegiatan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan tidak berlangsung secara linier, melainkan suatu siklus yang interaktif dengan menunjukkan kemauan yang sungguh-sungguh untuk mendapatkan gambaran dan pengertian yang mendalam, komprehensif dan rinci mengenai masalah yang akan diteliti sehingga akan dapat menarik kesimpulan yang induktif.
- 4) Penarikan kesimpulan, dalam hal ini peneliti akan secara terus menerus melakukan verifikasi sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data, sehingga akan diperoleh kesimpulan yang bersifat mendasar. Dengan kata lain setiap kesimpulan akan dilakukan verifikasi selama penelitian berlangsung, dimana akan melibatkan interpretasi peneliti.

## BAB IV

### DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN

#### 4.1. Deskripsi Tentang PJTKI

Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia atau yang disebut dengan PJTKI adalah badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas yang mendapat SIUP dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI untuk berusaha di bidang jasa penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri.

Setiap perusahaan yang mengajukan permohonan sebagai PJTKI harus memenuhi atau memiliki persyaratan standar minimal sebagai lembaga PJTKI antara lain: aspek kelembagaan PJTKI, aspek management, aspek keuangan, sarana dan prasarana.

Aspek Kelembagaan, Legalitas kantor pusat yang meliputi :

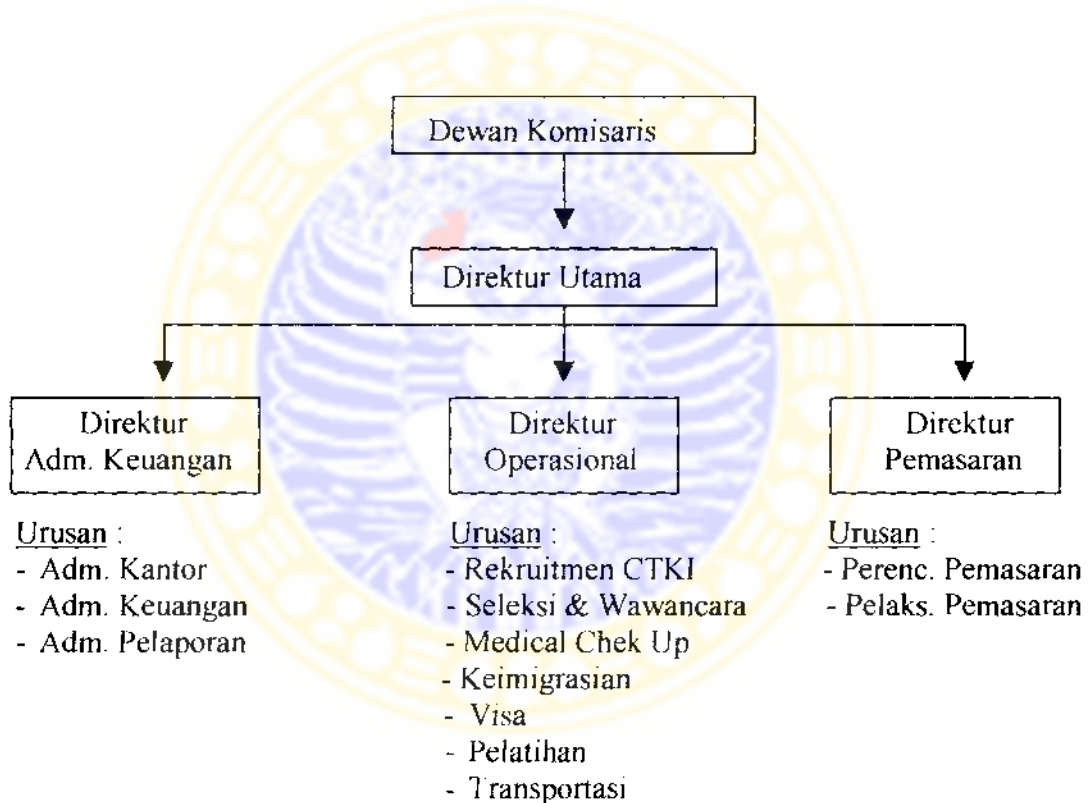
- a. Berbadan hukum berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang atas dasar akta notaris dan akta kehakiman serta mencantumkan adanya kegiatan usaha di bidang jasa ketenagakerjaan;
- b. Bukti kepastian adanya kantor dan alamat yang jelas sesuai status kantor dan ijin domisili kantor yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah setempat atau pejabat yang ditunjuk;
- c. Bukti Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) perusahaan sesuai dengan domisili kantor;
- d. Bukti deposito jaminan TKI pada Bank yang ditunjuk sebesar Rp. 250.000.000,- atas nama Menteri;

- e. Menyerahkan Surat Kuasa Pencairan Deposito dari Direktur Utama kepada Menakertrans. RI guna membiayai penyelesaian permasalahan calon TKI/TKI apabila PJTKI yang bersangkutan tidak menyelesaikan sebagaimana mestinya;
- f. Menyerahkan surat keterangan dari Bank penjamin tentang keberadaan dan keabsahan deposito sesuai dengan nominal yang tertera pada bilyet.
- g. Memiliki modal disetor/modal usaha yang tercantum dalam akta pendirian perusahaan minimal sebesar Rp. 750.000.000,- serta dilengkapi dengan bukti setor dan neraca perusahaan yang telah diaudit oleh akuntan publik;
- h. Memiliki bukti Wajib Laporan Ketenagakerjaan sesuai dengan UU No. 7 Tahun 1981 yang dikeluarkan oleh Disnaker;
- i. Mempunyai Rencana Kegiatan Perusahaan (RPK) untuk 5 (lima) tahun mendatang yang meliputi : kegiatan pemasaran TKI, penyediaan calon TKI, negara tujuan penempatan TKI, jumlah TKI yang ditempatkan, jenis jabatan yang diperuntukkan kepada calon TKI, sistem perlindungan TKI, sistem pengelolaan keuangan.
- j. Bukti memiliki asrama/akomodasi yang memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- k. Memiliki Balai Latihan Kerja Luar Negeri atau bukti kerjasama dengan BLKLN dalam rangka pelaksanaan pelatihan bagi calon TKI serta menyerahkan persyaratan kesanggupan untuk memiliki BLK sendiri paling lambat dalam waktu 5 (lima) tahun setelah mendapatkan SIUP-PJTKI.

#### Aspek Management

Setiap PJTKI dalam menggerakkan usahanya harus memiliki struktur organisasi yang jelas dan disertai uraian tugas (*Job Discription*) untuk masing-masing jabatan. Adapun struktur organisasi yang harus dimiliki oleh PJTKI minimal sebagai berikut : 1 (satu) orang komisaris, 1 (satu) orang direktur utama, 3 (tiga) orang direksi/manager serta 9 (sembilan) orang karyawan . Untuk lebih jelasnya lihat bagan berikut :

Gambar 4.1 : STRUKTUR ORGANISASI PJTKI



Sumber : Kantor BP2TKI Jatim, Tahun 2005

Dewan Komisaris PJTKI merupakan pemilik modal perusahaan dan tercantum namanya pada akte pendirian perusahaan; Direktur Utama PJTKI adalah karyawan yang diangkat oleh Dewan Komisaris PJTKI berdasarkan Surat Keputusan

dan ditanda tangani oleh Dewan Komisaris; Direktur/Manager Pemasaran adalah karyawan yang diangkat oleh Direktur Utama diberikan tugas dan wewenang serta bertanggung jawab langsung kepada Direktur Utama dalam memasarkan program-program PJTKI ke luar negeri; Direktur/Manager Operasional adalah karyawan yang diangkat dan diberikan wewenang serta tanggung jawab oleh Direktur Utama PJTKI dalam menyiapkan dokumen yang berhubungan dengan proses penempatan TKI ke luar negeri; Direktur/ Manager Keuangan adalah karyawan yang diangkat dan diberikan tugas dan wewenang untuk mengelola keuangan PJTKI.

#### Aspek Keuangan

Setiap PJTKI di dalam melaksanakan kegiatan operasional penempatan tenaga kerja ke luar negeri harus jelas sistem pengelolaan keuangannya, antara lain :

1. Memiliki modal tetap dalam bentuk deposito jaminan TKI sebesar Rp. 250.000.000,- yang hanya dapat dicairkan dengan persetujuan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI guna penyelesaian kasus TKI apabila perusahaan tidak menyelesaikan sebagaimana mestinya;
2. Memiliki modal disetor dalam bentuk uang tunai atau asset perusahaan yang dituangkan dalam akta pendirian perusahaan. Modal disetor sebagai dasar pertimbangan bagi Bank untuk memberikan dukungan terhadap keuangan PJTKI;
3. Kondisi perusahaan pemegang SIUP-PJTKI dengan struktur modal dan sistem management keuangan yang sehat diperlukan sebagai dasar pembinaan kegiatan operasional PJTKI dalam rangka peningkatan penempatan tenaga kerja trampil dan profesional.

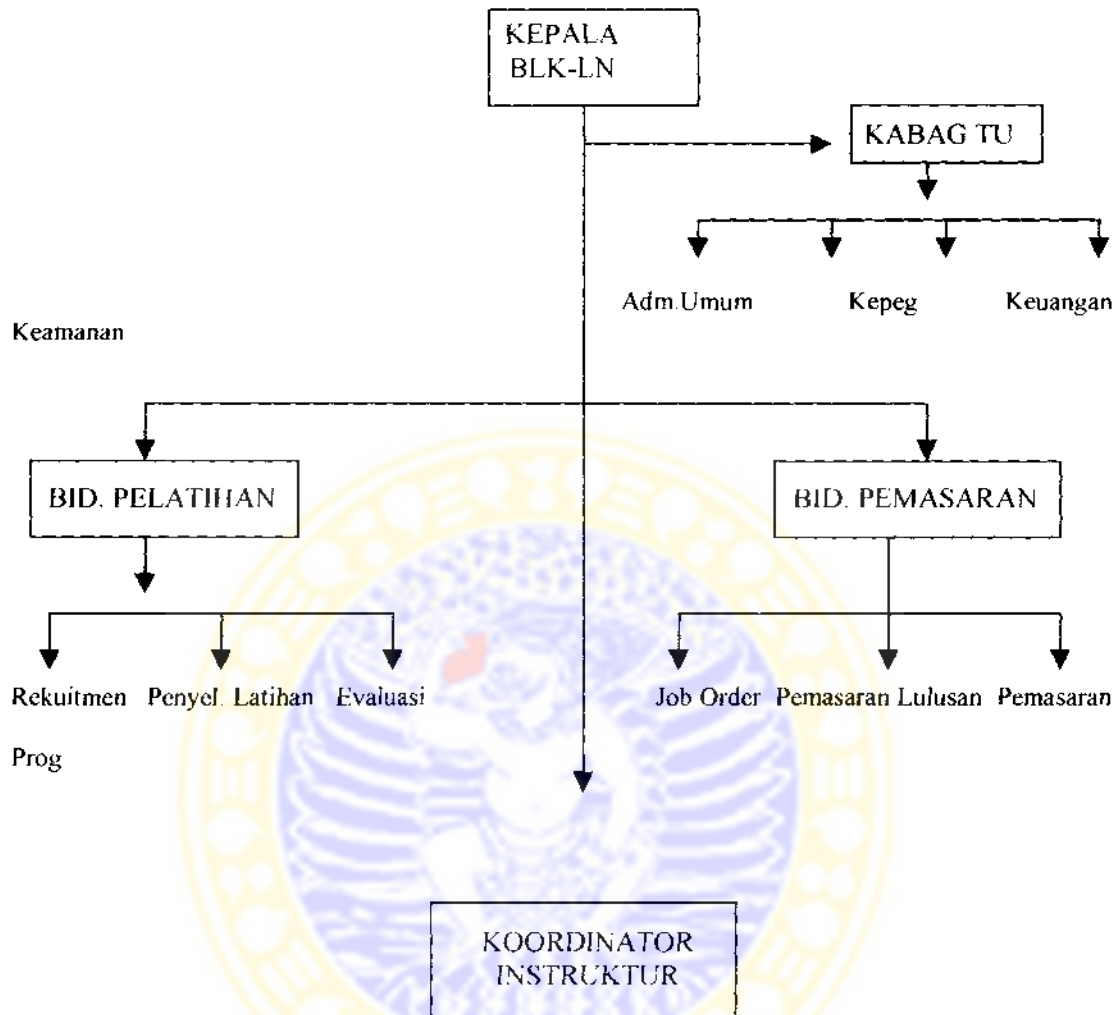
### Aspek Sarana dan Prasarana.

Setiap PJTKI di dalam melaksanakan kegiatannya harus didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai, sehingga hasil yang diinginkan dapat terlaksana secara optimal sesuai dengan yang diharapkan. Adapun sarana dan fasilitas yang harus dimiliki oleh setiap PJTKI antara lain : papan nama perusahaan lengkap dengan alamat kantor yang ditulis dengan huruf yang jelas dan mudah dibaca, ruangan komisaris, ruangan direktur utama, ruangan direksi, ruangan pendaftaran calon TKI, ruangan seleksi/ wawancara, tempat penampungan, sarana komunikasi dan transportasi dll.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor : 2 tahun 2004 menyebutkan bahwa “ Terhadap PJTKI untuk penempatan dalam kendali alokasi (informal) wajib memiliki BLK-LN dan penampungan yang memenuhi persyaratan”. Oleh karena itu berdasarkan Pasal tersebut setiap PJTKI diwajibkan memiliki Balai Latihan Kerja Luar Negeri dan tempat penampungan yang berfungsi untuk menampung calon TKI yang akan melaksanakan proses pendidikan dan pelatihan sebelum akhirnya diberangkatkan ke negara tujuan penempatan.

Adapun struktur organisasi dari Balai Latihan Kerja Luar Negeri adalah sebagai berikut :

Gambar 4.2 : STRUKTUR ORGANISASI BLK-LN



Sumber : Kantor BP2TKI Jatim, Tahun 2005

1. **Kepala BLK-LN**, yang mempunyai tugas antara lain :

- Membuat perencanaan kerja;
- Mengadakan pengawasan terhadap pegawai maupun siswa;
- Mengadakan evaluasi terhadap pegawai maupun siswa;
- Mengadakan hubungan kerja dengan instansi yang terkait;

2. **Kepala Bidang Tata Usaha**, mempunyai tugas antara lain :

- Bertanggung jawab terhadap kelancaran pekerjaan di bagian administrasi;
- Membuat perencanaan kerja administrasi;
- Mengadakan pengawasan terhadap staf bagian tata usaha;
- Mengadakan evaluasi terhadap staf bagian tata usaha;
- Melaporkan pertanggung jawaban pada atasan;
- Membantu administrasi umum, kepegawaian, keuangan, keamanan dan asrama.

a. **Administrasi Umum** ; bertugas :

- Mendata peralatan yang digunakan di bidang administrasi atau pelatihan;
- Mengendalikan surat-surat masuk dan keluar;

b. **Kepegawaian** ; bertugas :

- Menyediakan dan mengabsensi daftar hadir karyawan;
- Mengadakan evaluasi terhadap karyawan untuk mempetanggungjawabkan kepada pimpinan;
- Mengurus kesejahteraan karyawan;

c. **Keuangan**; bertugas :

- Bertanggung jawab terhadap penerimaan keuangan dan juga menyelesaikan permasalahan dengan pihak pialang tenaga kerja;
- Menyelesaikan penyimpanan uang baik di bank maupun di brankas beikut surat-surat berharga yang menyangkut keuangan;
- Bertanggung jawab menyelesaikan pembukuan keuangan untuk dilaporkan kepada atasan atau buku kas;



- Menyimpan tanda bukti penerimaan dan pengeluaran;

**d. Keamanan;** bertugas :

- Bertanggung jawab untuk membuat laporan mengenai keluar masuknya calon tenaga kerja di penampungan/BLKLN;
- Bertanggung jawab untuk membuat laporan mengenai keluar masuknya tamu dan karyawan di penampungan/ BLKLN;
- Bertanggung jawab mengenai penerimaan dokumen dan surat-surat masuk untuk perusahaan dan pribadi;
- Membuat laporan dan menyerahkan laporan setiap hari kepada Kepala Bagian Tata Usaha;
- Bertanggung jawab sepenuhnya terhadap keamanan di penampungan /BLKLN;

**3. Bidang Latihan :**

**a. Rekrutment**

- Mengadakan pengadaan mengenai siswa atau TKI yang akan dilatih atau dikirimkan;
- Mengadakan seleksi terhadap calon TKI baik mengenai fisik atau kesehatan;
- Mengadakan pendataan pada calon TKI baik yang pendidikan maupun yang dikirim/penempatan ke luar negeri;
- Merencanakan dan melaksanakan pemberangkatan TKI ke negara tujuan;

**b. Penyelenggaraan Latihan :**

- Mengadakan perencanaan program dari pada latihan;

- Mengatur jadwal latihan;
- Mengadakan pembinaan terhadap para siswa maupun para instruktur;
- Mengendalikan pengawasan terhadap cara kerja instruktur maupun disiplin terhadap peserta latihan mengenai peraturan dan tata tertib;
- Menunjukkan perencanaan untuk ujian ke kantor wilayah berikut administrasi;
- Menyiapkan peralatan, sarana, fasilitas latihan yang meliputi asrama, ruang teori, ruang praktek, ruang dapur, ruang makan dan tempat ibadah;

**c. Evaluasi Pemasaran :**

- Menghimpun data-data dikomputer meliputi data latihan, data pemberangkatan dan data lain yang diperlukan;
- Mengevaluasi mengenai kegiatan dari pada penyelenggaraan latihan;
- Membuat laporan mengenai kegiatan latihan terhadap instansi yang terkait, antara lain Kadisnaker Kabupaten/Kota, Kadisnaker Popinsi.

**4. Bidang Pemasaran :**

**a) Job Oder :**

- Mengadakan hubungan kerja untuk penempatan TKI dengan Tenaga Mitra Usaha di Luar Negeri;

**b) Pemasaran Lulusan :**

- Menempatkan lulusan peserta latihan untuk ke negara tujuan sesuai jenis pekerjaannya;
- Mendata penempatan TKI ke luar negeri;

c) **Pemasaran Pogram :**

- Membuat program yang dimuat dalam bentuk brosur iklan yang digunakan promosi perusahaan;

5. **Koordinator atau Kelompok Instruktur; bertugas :**

- Bertanggung jawab mengajar mata latihan sesuai dengan kejuruan yang digariskan oleh pimpinan;
- Membuat persiapan mengajar;
- Mengisi buku laporan setelah selesai mengajar;
- Membina disiplin siswa berkaitan dengan pembinaan mental dan sikap;
- Menyiapkan dan menyediakan bahan-bahan dan peralatan paktek;
- Mengadakan evaluasi harian terhadap kemampuan siswa;
- Mengadakan latihan ujian teori sebelum diadakan ujian akhir latihan.

Dalam perkembangannya jumlah Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia yang ada di Propinsi Jawa Timur sampai dengan tahun 2005 mencapai 50 perusahaan yang tersebar di seluruh Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 4.1.**  
**Jumlah Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI)**  
**Menurut Kabupaten/Kota**

No	Daerah Kabupaten / Kota	Jumlah PJTKI
1.	Kota Surabaya	16
2.	Kabupaten Sidoarjo	9
3.	Kabupaten Pasuruan	3
4.	Kota Malang	9
5.	Kabupaten Malang	7
6.	Kota Batu	1
7.	Kota Kediri	1
8.	Kabupaten Kediri	1
9.	Kabupaten Jember	1
10.	Kabupaten Lamongan	1
11.	Kabupaten Ponorogo	1
	<b>Total</b>	<b>50</b>

Sumber : Kantor BP2TKI Jatim, Data diolah.

Dari tabel 4.1. di atas menunjukkan bahwa di kota Surabaya menjadi peringkat pertama dari beberapa jumlah PJTKI di Propinsi Jawa Timur yaitu sebanyak 16 (enam belas) perusahaan. Hal ini disebabkan karena Kota Surabaya dekat dengan embarkasi pemberangkatan TKI ke luar negeri yaitu bandara Juanda sehingga akan memacu para pemilik modal berlomba-lomba untuk mendirikan perusahaan jasa pengerah tenaga kerja. Tetapi juga tidak semudah apa yang dibayangkan dalam mendirikan PJTKI kalau tidak didukung dengan modal dan memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Apalagi perusahaan yang dijalankan bergerak dalam bidang jasa tenaga kerja karena apabila terjadi kesalahan atau kekeliruan maka akan berakibat fatal yang akan menimpa pada tenaga kerja kita. Karena tenaga kerja bukanlah merupakan barang yang bisa diekspor ke luar negeri tetapi mereka adalah manusia yang harus mendapatkan perlindungan dan hak-haknya.

Adapun daftar nama-nama PJTKI dan BLKLN di kota Surabaya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4.2.  
Daftar Nama Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI)  
Di Kota Surabaya

No	Nama PJTKI	No. SIUP-PJTKI	No.& Tgl Kepmenakertrans. RI
1.	PT. Assanatama Karya Mandiri	PPTKLN-008-02-2003	KEP.35/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
2.	PT. Bama Mapan Bahagia	PPTKLN-020-02-2003	KEP.47/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003 Jo KEP.37/PPTKLN/KP/2004 Tanggal 27 Agustus 2004
3.	PT. Bina Swadaya Kerta Utama	PPTKLN-016-02-2003	KEP.43/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
4.	PT. Citranusa Kaya Semesta	PPTKLN-039-02-2003	KEP.66/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
5.	PT. Eka Jasa Alim Prima	PPTKLN-023-02-2003	KEP.50/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
6.	PT. Gunawan Sukses Abadi	PPTKLN-018-02-2003	KEP.45/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
7.	PT. Hendrarta Argaraya	PPTKLN-027-02-2003	KEP.54/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
8.	PT. Hikmah Surya Jaya	PPTKLN-011-02-2003	KEP.38/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
9.	PT. Jatim Krida Utama	068/PPTKLN/X/2004	KEP.192/MEN/2004 Tanggal 5 Oktober 2004
10.	PT. Jatim Sukses Karya Bersama	PPTKLN-012-02-2003	KEP.39/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
11.	PT. Menara Teras Bahari	PPTKLN-033-02-2003	KEP.60/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
12.	PT. Panutan Langkah Mandiri	PPTKLN-032-02-2003	KEP.59/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
13.	PT. Prima Duta Sejati	PPTKLN-003-02-2003	KEP.30/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
14.	PT. Putra Duta Pembangunan	PPTKLN-006-02-2003	KEP.33/MEN/2003 Tanggal 7 Pebruari 2003
15.	PT. Serumpun Maju Bersama	062/PPTKLN/IX/2004	KEP.178/MEN/IX/2004 Tanggal 30 September 2004
16.	PT. Sinar Harapan Anda	071/PPTKLN/X/2004	KEP.198/MEN/X/2004 Tanggal 7 Oktober 2004

Sumber : Kantor BP2TKI Jatim, data diolah.

Tabel 4.3.  
Daftar Nama Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN)  
Di Kota Surabaya

No	Nama BLKLN	Masa Berlaku		Negara Tujuan
		Awal	Akhir	
1.	PT. Bama Mapan Bahagia	06-09-2004	06-09-2006	- Hongkong - Malaysia - Singapura
2.	PT. Menara Teras Bahari	31-08-2004	31-08-2006	- Hongkong
3.	PT. Jatim Sukses Karya Bersama	28-04-2005	28-04-2007	- Hongkong - Malaysia - Singapura
4.	PT. Aula Graha	06-07-2005	06-07-2007	- Hongkong - Malaysia - Singapura
5.	PT. Eka Jasa Alim Prima	19-08-2005	19-08-2007	- Hongkong - Malaysia - Singapura
6.	PT. Hikmah Surya Jaya	14-11-2005	14-11-2007	- Hongkong - Malaysia
7.	PT. Assanatama Karya Mandiri	13-06-2005	13-06-2007	- Hongkong - Malaysia - Singapura
8.	PT. Pan Asia Servisindo	31-12-2004	31-12-2006	- Hongkong - Malaysia - Singapura
9.	PT. Panutan Langkah Mandiri	19-08-2005	19-08-2007	- Hongkong - Malaysia
10.	PT. Putra Duta Pembangunan	19-08-2005	19-08-2007	- Hongkong - Malaysia - Singapura

Sumber : Kantor BP2TKI Jatim, data diolah.

Dari tabel 4.2. dan tabel 4.3. di atas menunjukkan bahwa dari 16 PJTKI yang ada di kota Surabaya tidak semuanya memiliki Balai Latihan Kerja Luar Negeri. Karena memang tidak mudah untuk mendirikan BLKLN sebab persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah sangat ketat sekali. Tetapi apabila PJTKI telah beroperasi selama 5 (lima) tahun berturut-turut diwajibkan untuk memiliki BLKLN sendiri karena hal ini sudah merupakan persyaratan yang tidak bisa ditawar lagi. Dan data di

atas juga menunjukkan negara tujuan penempatan mana saja yang bisa dilakukan oleh setiap PJTKI karena sudah ditetapkan kendali alokasinya oleh pemerintah pusat, dan PJTKI tersebut tidak boleh menempatkan tenaga kerja diluar kendali alokasi. Untuk jangka waktu masa beroperasi Balai Latihan Kerja Luar Negeri selama 2 (dua) tahun dan apabila jangka waktunya telah habis, maka pimpinan perusahaan diwajibkan untuk mendaftarkan ulang ke Dinas Tenaga Kerja Propinsi yang dalam hal ini dilaksanakan oleh kantor BP2TKI dengan membayar uang retribusi sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) dan apabila tidak melakukan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah maka SIUP akan dicabut dan tidak boleh beroperasi lagi.

#### **4.2. Deskripsi Tentang TKI.**

Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut TKI adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI.

Adapun persyaratan untuk menjadi tenaga kerja Indonesia seperti yang telah ditetapkan oleh pemerintah adalah meliputi persyaratan umum dan persyaratan administrasi. *Persyaratan umum*, meliputi : a) tidak cacat fisik dan mental, b) tidak berkaca mata, c) umur minimal 18 tahun dan maksimal 29 tahun, d) tinggi badan 148 cm dan berat badan seimbang, e) lulus seleksi dan wawancara, f) memiliki kemauan kerja dan mental yang tinggi, g) bersedia mengikuti pelatihan dan tinggal di asrama/penampungan, h) bersedia menyelesaikan kontrak kerja selama 2 (dua) tahun. Sedangkan *persyaratan administrasi* meliputi : a) kartu tanda penduduk (KTP) asli, b) ijazah/surat tanda tamat belajar (STTB) asli, c) surat nikah/akta cerai asli, d) surat kenal lahir/akta kelahiran asli, e) surat ijin dari keluarga bermaterai 6000 diketahui

kelurahan, f) surat pindah sementara/surat boro kerja ke PJTKI yang diketahui kelurahan, g) paspor bagi TKI ex-luar negeri, h) foto copy Kartu Susunan Keluarga dilegalisir kelurahan.

Semua persyaratan-persyaratan di atas wajib dipenuhi oleh calon TKI. Hal ini dilakukan supaya terhindar dari kasus yang banyak menimpa pada TKI. Namun demikian pada kenyataannya banyak sekali persyaratan tersebut tidak semuanya dapat dipenuhi oleh calon TKI dan hal ini bahkan terlalu digampangkan oleh pihak PJTKI. Seperti yang dikatakan oleh salah satu petugas bagian pendidikan dan pelatihan dari Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur, berikut ini :

“...persyaratan untuk para calon TKI yang seharusnya dilengkapi banyak sekali yang tidak dipenuhi oleh pihak PJTKI, sehingga manajemen yang terjadi sangat semrawut, saya berfikir bahwa PJTKI ini banyak yang mengutamakan *business oriented* saja tanpa memikirkan yang lebih manusiawi kepada TKI”.

Hal ini juga terlihat pada surat boro kerja mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu, pertama dikatakan bahwa surat boro kerja adalah surat pindah sementara dan dialamatkan kepada PJTKI dimana calon TKI mendaftar. Dan pengertian yang kedua adalah dalam persyaratan yang terjadi sekarang dinamakan rekomendasi paspor. Dimana kartu ini digunakan sebagai surat ijin untuk bekerja ke luar negeri yang dibuat oleh instansi dari daerah asal TKI. Dari kejadian inilah yang sering menyebabkan kesulitan bagi pemerintah untuk mengidentifikasi para TKI yang mendapatkan masalah, karena kartu identitas TKI banyak yang dipalsukan, hal ini dilakukan dengan alasan untuk mempermudah penyelesaian administrasi, tetapi yang terjadi malah sebaliknya akan mempersulit bagi TKI itu sendiri. Hal-hal yang sepele seperti inilah yang terjadi di lapangan dan semua ini sulit untuk dihindari karena



pihak pemerintah sendiri sangat kurang dalam hal pengawasan.

#### **4.3. Peranan Dinas Tenaga Kerja / BP2TKI**

Berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor : 35 Tahun 2000, Dinas Tenaga Kerja adalah unsur pelaksana Pemerintah Propinsi di bidang ketenagakerjaan, yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Dinas Tenaga Kerja dalam melaksanakan tugasnya khususnya dalam penempatan tenaga kerja ke luar negeri, dibantu oleh Unit Pelaksana Tehnis yaitu Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI). Sesuai Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor : 42 Tahun 2001 tentang Tugas dan Fungsi Unit Pelaksana Teknis Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur, maka tugas dan fungsi dari Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia adalah sebagai berikut :

- ◆ **Tugas BP2TKI** adalah melaksanakan seleksi, penempatan, pemberangkatan dan pemulangan tenaga kerja ke luar negeri.
- ◆ **Fungsi BP2TKI**, antara lain :
  - Pelaksanaan penyiapan penyuluhan, sosialisasi dan seleksi calon TKI,
  - Pemberian perlindungan kepada TKI dan lembaga pelaksana penempatan TKI mulai dari kegiatan pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan;
  - Pelaksanaan pembinaan kelembagaan yang berkaitan dengan penempatan TKI;

- Pelaksanaan promosi ke luar negeri untuk mendapatkan permintaan tenaga kerja dari luar negeri;
- Melaksanakan evaluasi dan penyusunan laporan penempatan TKI;
- Pelaksanaan tugas-tugas ketatausahaan;

Adapun susunan organisasi Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI), terdiri atas :

- **Kepala Balai**, yang mempunyai tugas memimpin, mengkoordinasikan, mengarahkan, mengawasi dan mengendalikan tugas-tugas Balai.
- **Sub Bagian Tata Usaha**, mempunyai tugas :
  - a) melaksanakan pengelolaan surat menyurat, rumah tangga dan kearsipan;
  - b) melaksanakan pengelolaan administrasi kepegawaian;
  - c) melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan;
  - d) melaksanakan pengelolaan perlengkapan dan peralatan kantor;
  - e) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Balai.
- **Seksi Penyiapan dan Bimbingan**, mempunyai tugas :
  - a) melaksanakan penyiapan bahan penyuluhan;
  - b) melaksanakan penyiapan bahan sosialisasi program penempatan TKI;
  - c) melaksanakan penyuluhan sosialisasi program penempatan;
  - d) melakukan pendataan calon TKI yang berminat ke luar negeri;
  - e) memberikan informasi pelayanan calon TKI dan lembaga pelaksana penempatan TKI;
  - f) melaksanakan seleksi calon TKI sesuai persyaratan yang berlaku;
  - g) melaksanakan pelayanan penyebarluasan rencana kebutuhan calon TKI

berdasarkan permintaan nyata dari negara pengguna TKI;

- h) melaksanakan penelitian dokumen calon TKI yang akan berangkat ke luar negeri;
- i) memberikan pelayanan rekomendasi bebas fiskal luar negeri;
- j) menyiapkan dan melaksanakan pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) TKI;
- k) memberikan bimbingan pengurusan buku tabungan, asuransi perlindungan dan penelitian dokumen TKI;
- l) melaksanakan promosi permintaan TKI ke luar negeri;

- **Seksi Perlindungan dan Evaluasi**, mempunyai tugas :

- a) menyamakan isi perjanjian penempatan antara lembaga pelaksana penempatan TKI dengan TKI;
- b) menyampaikan isi perjanjian kerja;
- c) membantu menyelesaikan klaim asuransi perlindungan TKI;
- d) melakukan pemantauan pemberangkatan dan kepulangan TKI;
- e) membantu menyelesaikan masalah yang dialami oleh lembaga pelaksana penempatan TKI;
- f) membantu penyelesaian masalah TKI dari pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan.

Dalam kaitannya dengan program penempatan tenaga kerja khususnya penempatan ke luar negeri, maka peran Dinas Tenaga Kerja / BP2TKI diantaranya dalam hal menerbitkan SIUP-PJTKI.

Dalam upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta terpenuhinya penempatan tenaga kerja ke luar negeri sesuai dengan kualifikasi dan target yang ditetapkan, maka Dinas Tenaga Kerja memandang perlu melibatkan lembaga lain seperti perusahaan negara maupun swasta. Untuk mengatur hal tersebut di atas, maka Disnaker berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Kep. 104 A/MEN/2002 berhak menerbitkan SIUP-PJTKI (Surat Ijin Usaha Penempatan – Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia) setelah memenuhi berbagai persyaratan yang telah ditetapkan oleh Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Depnakertrans. No. Kep. 3673/BP/1994 tentang Petunjuk Teknis Persyaratan dan Permohonan mendapatkan SIUP-PJTKI.

Kalau disimak lebih mendalam bahwa persyaratan yang telah ditetapkan oleh pihak Depnakertrans. secara umum dipandang sangat memberatkan, dengan demikian jelas untuk mendapatkan SIUP-PJTKI sulit diperoleh walaupun mereka mempunyai potensi untuk mendukung program penempatan tenaga kerja. Beratnya persyaratan yang harus dipenuhi oleh si pemohon, maka SIUP-PJTKI hanya dapat diperoleh bagi mereka yang mempunyai dukungan dana yang kuat. Melihat fenomena tersebut, maka dapat dipastikan tidak semua daerah di Propinsi Jawa Timur para pengusaha tertarik terhadap program penempatan tenaga kerja karena mengingat jaminan yang harus diserahkan cukup besar, prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi cukup memakan waktu yang cukup lama.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan SIUP-PJTKI telah diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Kepmenakertrans RI Nomor: 104 A/Men/2002 seperti yang telah diuraikan di atas. Peraturan dan persyaratan yang telah ditetapkan

diharapkan PJTKI sebagai mitra kerja Depnakertrans. mampu lebih profesional dan bertanggung jawab dalam rangka mendukung program penempatan tenaga kerja ke luar negeri. Untuk itu pemohon diwajibkan menyerahkan jaminan kepada pihak Depnakertrans melalui bank peserta program. Jaminan tersebut dipergunakan sebagai langkah awal bilamana PJTKI dalam melakukan rekrutmen menelantarkan pekerja di daerah asal/negara tujuan, maka dana tersebut menjadi jaminan untuk membiayai/mengembalikan dana yang pernah dipungut oleh PJTKI.

Peran Dinas Tenaga Kerja/BP2TKI selain menerbitkan SIUP-PJTKI, juga berperan dalam pencabutan SIUP, hal ini dilakukan oleh pihak Disnaker apabila PJTKI telah melakukan pelanggaran diantaranya : a) dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan beturut-turut tidak melakukan kegiatan; b) rekrut TKI dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan belum dapat diberangkatkan tanpa alasan yang dapat dipertanggung jawabkan; c) memperlakukan TKI secara tidak manusiawi; d) PJTKI terlibat dalam pemalsuan dokumen TKI; e) pemungutan biaya di luar ketentuan yang telah ditetapkan oleh pihak berwenang; f) terlibat dalam pelaksanaan pelatihan, uji ketrampilan dan pemberian sertifikat ketrampilan TKI secara menyimpang.

Adapun sanksi yang diberikan kepada PJTKI apabila sengaja melakukan pelanggaran seperti dalam uraian tersebut di atas, maka perusahaan mendapat teguran lisan maupun tertulis. Sanksi tertulis berupa pelanggaran untuk tidak melakukan perekrutan dalam jangka waktu yang tidak terbatas sebelum kasus-kasus diselesaikan dengan tuntas. Sanksi berat berupa pencabutan SIUP-PJTKI, menurut Kepala BP2TKI Propinsi Jawa Timur hanya dapat dilakukan oleh Depnaker Pusat setelah memperhatikan usulan dari Disnaker Propinsi.

Dalam kaitannya dengan penempatan tenaga kerja ke luar negeri ada beberapa unsur yang terlibat di dalamnya, diantaranya adalah PJTKI, Disnaker/BP2TKI serta instansi lainnya. Untuk melaksanakan kegiatan tersebut maka BP2TKI menerbitkan surat rekomendasi rekrut setelah PJTKI mendapatkan *job order* dari pihak pengguna jasa. Selanjutnya Disnaker sebagai pemegang program bersama-sama dengan PJTKI melakukan penyuluhan, pendaftaran dan seleksi yang mengacu pada aturan yang telah ditetapkan.

Adapun pelaksanaan rekrutmen menjadi tanggung jawab PJTKI selaku lembaga bisnis yang mengedepankan faktor ekonomi dan kemanusiaan. Pelaksanaan di lapangan pada dasarnya tidak lepas dari kendali BP2TKI Propinsi Jawa Timur sebagai instansi teknis dibawah tanggung jawab Disnaker Propinsi khusus menangani program penempatan tenaga kerja ke luar negeri. Namun pada kenyataannya selama ini PJTKI jarang melakukan penyuluhan, mereka cenderung untuk memberikan informasi kepada petugas lapangan (PL) yang selama ini telah membantu dalam merekrut untuk menyiapkan calon TKI yang akan dilakukan wawancara oleh pihak pengguna tanpa melalui pendaftaran terlebih dahulu.

Disnaker dalam hal ini seharusnya mengambil peran penting sesuai dengan aturan tersebut, justru sebaliknya Disnaker lebih bersifat pasif. Hal ini dapat diketahui bahwa sejak pendaftaran, seleksi seharusnya terlibat dalam menetapkan calon TKI yang memenuhi persyaratan, tetapi Disnaker hanya mempercayakan kepada pihak PJTKI. Ada beberapa keterkaitan instansi/lembaga dalam penempatan TKI, berdasarkan pengamatan peneliti dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4.4.

**Keterlibatan Instansi Terkait Dalam Proses Administrasi**

No	Departemen	Instansi / PT	Jenis Dokumen/Kegiatan
1.	Tenaga Kerja	BP2TKI Disnaker Kab / Kota	Rekomendasi rekrutmen calon, penyuluhan, bebas fiscal, PAP Penyuluhan, seleksi dan penyelesaian KITKI
2.	Dalam Negeri	Desa Kecamatan Catatan Sipil	KTP, Kartu Keluarga KTP, KK Akte Kelahiran
3.	Diknas	Diknas Kab / Kota	Ijasah
4.	Kesehatan	Rumah sakit	Pemeriksaan kesehatan
5.	Keuangan	Bank Jatim	Membuka Rekening
6.	Kehakiman	Imigrasi	Paspor
7.	Perhubungan	Garuda	Pelabuhan udara
8.	Luar Negeri	Duta Besar	Job Order, Visa Kerja
9.	Lembaga Asuransi	Jamsostek	Asuransi Kecelakaan, Kematian, pecehan, hukum, dan pembelaan hak-hak lainnya.

Sumber : Kantor BP2TKI Jatim.

Melihat data dalam tabel 4.4 di atas menunjukkan bahwa keterlibatan dari berbagai pihak diharapkan mampu mengakomodasi dan meminimalkan berbagai persoalan dan sekaligus memotong jalur-jalur yang dianggap rawan terhadap penyelenggaraan program penempatan tenaga kerja ke luar negeri. Mengingat Disnaker sebagai leading sektor masalah program tersebut, maka Disnaker dituntut untuk lebih profesional, cekatan dan menyikapi segala persoalan secara arif dan bijaksana.

## BAB V

### PENYAJIAN DATA

#### **5.1. Deskripsi Perkembangan Kebijakan Ketenagakerjaan Khususnya Penempatan TKI ke Luar Negeri Sejak Era Reformasi.**

Kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri mengalami perkembangan yakni sejak diserukannya reformasi. Hal ini terbukti dengan dibentuknya otonomi daerah, dimana daerah mempunyai kewenangan atas daerahnya sendiri. Begitupun dengan kebijakan tentang tenaga kerja ke luar negeri juga mengalami beberapa perkembangan, hal ini disebabkan karena kebijakan pemerintah (Disnaker) yang selalu melihat prospek penempatan tenaga kerja ke luar negeri yang mengarah pada kemudahan baik dari sisi birokrasi maupun persyaratannya. Adapun perkembangan kebijakan ketenagakerjaan khususnya masalah penempatan tenaga kerja ke luar negeri adalah Kepmenakertrans No. Kep.104 A/Men/2002, yang seiring dengan perubahan kondisi sasaran kebijakan yang ada maka diperbarui dengan Undang-Undang Nomor : 39 Tahun 2004, tetapi dalam hal ini pelaksanaan mengenai penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri masih mengacu pada Kepmenakertrans No. 104 A Tahun 2002, hal ini disebabkan karena belum adanya sosialisasi mengenai UU tersebut sampai menyeluruh ke Disnaker Kabupaten/Kota. Demikian juga dengan usulan untuk dibentuknya Undang-Undang khusus bagi TKI yaitu mengenai perlindungan buruh Indonesia di luar negeri dan anggota keluarganya, walaupun sampai sekarang masih dalam bentuk rancangan undang-undang.



Untuk lebih jelasnya dalam hal ini peneliti hanya akan membahas tentang kebijakan-kebijakan terakhir yang membahas mengenai ketenagakerjaan di Indonesia khususnya tentang TKI, adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia (Kepmenakertrans RI) Nomor : KEP-104 A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri.
3. Rancangan Undang-Undang RI tentang Perlindungan Buruh Indonesia di Luar Negeri dan Anggota Keluarganya.

#### **5.1.1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.**

Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka telah memberi keleluasaan kewenangan pada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah di berbagai bidang termasuk bidang pembangunan ketenagakerjaan. Pengaturan tentang prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah tersebut diantaranya adalah : a) digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan; b) penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di daerah Kabupaten dan daerah Kota; c) asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Propinsi, daerah Kabupaten, daerah Kota dan Desa. Dimana prinsip tersebut membawa implikasi terhadap perlunya pembinaan dan pemecahan masalah pengangguran di daerah khususnya penanganan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Penempatan TKI ke luar negeri ini diharapkan sebagai salah satu aspek pembangunan nasional secara lebih terkendali, terpadu dan terkoordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah

daerah, mitra kerja (swasta) bersama-sama dengan masyarakat berdasarkan ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor : 32 Tahun 2004, maka di daerah kabupaten dan kota dibentuk Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi guna menangani masalah-masalah ketenagakerjaan termasuk diantaranya masalah tenaga kerja ke luar negeri secara lebih terperinci yang ada di daerah kabupaten dan kota dalam satu Propinsi. Hal ini seperti yang dijelaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 13 ayat (1) huruf h yang berbunyi bahwa “Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Propinsi merupakan urusan dalam skala Propinsi yang meliputi pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas Kabupaten/Kota”.

#### **5.1.2. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI. Nomor : 104 A Tahun 2002 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.**

Dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI. No. 104 A Tahun 2002 mengenai pemberangkatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri disebutkan bahwa pelayanan penempatan TKI yakni mulai dari kegiatan pra penempatan, selama penempatan sampai dengan purna penempatan.

Pada Bab II Pasal 8 disebutkan bahwa PJTKI wajib memiliki SIUP-PJTKI dimana untuk mendapatkan SIUP-PJTKI tersebut harus mengajukan permohonan secara tertulis dengan memenuhi persyaratan diantaranya sebagai berikut : a) badan hukum berbentuk perseroan terbatas (PT); b) mempunyai kantor dan peralatan kantor yang lengkap serta alamat yang jelas sesuai dengan surat keterangan domisili dan instansi yang berwenang; c) mempunyai nomor pokok wajib pajak (NPWP);

d) menyetor dana jaminan dalam bentuk deposito atas nama menteri c.q. PJTKI sebesar Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) pada bank nasional di Indonesia yang ditunjuk oleh Menteri; e) memiliki modal disetor yang tercantum dalam akta pendirian perusahaan sekurang-kurangnya Rp. 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah); f) memberikan surat keterangan Undang-Undang Gangguan; h) mempunyai bukti lapor ketenagakerjaan sesuai dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1981; i) mempunyai rencana kegiatan perusahaan untuk 5 (lima) tahun kalender berturut-turut yang meliputi : kegiatan promosi dan pemasaran; kegiatan penyediaan TKI, jumlah TKI yang akan ditempatkan, jenis pekerjaan atau jabatan pada negara tujuan penempatan; penyiapan kualitas TKI dan pengelolaan perlindungan TKI di luar negeri; j) mempunyai asrama/akomodasi yang memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; k) mempunyai pegawai yang berpengalaman di bidang ketenagakerjaan; l) komisaris dan direksi perusahaan tidak pernah melakukan tindak pidana kejahatan yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan yang dijatuhi sanksi pidana berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas telah diatur secara tertulis dan harus dapat dilaksanakan oleh semua PJTKI yang tugas dan fungsinya sebagai agen penempatan tenaga kerja ke luar negeri, dimana disebutkan juga dalam ketetapan ini bahwa setiap PJTKI wajib melatih calon TKI yang belum memenuhi standar kualitas TKI yakni menempatkan TKI yang berkualitas dari segi mental, fisik, ketrampilan teknis dan kemampuan berkomunikasi dalam bahasa asing yang diperlukan di Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLK-LN) yang telah diakreditasi oleh instansi pemerintah

yang berwenang di bidang pelatihan kerja.

Dalam melaksanakan tugasnya di bidang pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan ketrampilan calon TKI, PJTKI dapat memiliki BLK atau bekerjasama dengan lembaga pelatihan yang telah diakreditasi oleh instansi pemerintah yang berwenang pada bidang pelatihan kerja. Kerjasama ini harus dituangkan dalam akta perjanjian kerjasama yang dibuat dihadapan notaris. Dan PJTKI ini wajib melapor kepada Direktorat Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri dengan melampirkan akta perjanjian kerjasama yang bersangkutan, serta apabila PJTKI telah berdiri lebih dari 5 (lima) tahun wajib mempunyai BLK sendiri yang telah diakreditasi oleh instansi pemerintah.

Dalam rangka pelaksanaan program penempatan tenaga kerja ke luar negeri, calon TKI harus memiliki kualifikasi ketrampilan yang sesuai dengan kebutuhan pasar kerja di luar negeri, memiliki mental yang baik dan mampu berkomunikasi dengan baik sesuai dengan bahasa negara tujuan. Pendidikan dan pelatihan bagi calon TKI yang dilakukan adalah untuk pasar kerja baik formal maupun informal, untuk pasar kerja sektor informal PJTKI dapat melakukan kerjasama dengan BLK-LN sedangkan untuk pasar kerja sektor formal, maka PJTKI dapat melakukan kerjasama dengan BLK pemerintah. Mengingat fungsi dari lembaga latihan adalah mencetak tenaga kerja yang terampil untuk memenuhi pasar kerja khususnya di luar negeri, maka peran dan fungsi dari lembaga latihan harus selalu ditingkatkan dan disesuaikan dengan tuntutan pasar kerja internasional.

### **5.1.3. Rancangan Undang-Undang RI tentang Perlindungan Buruh Indonesia di Luar Negeri dan Anggota Keluarga.**

Kebijakan yang mengatur tentang pendidikan dan pelatihan untuk calon TKI secara menyeluruh sebenarnya telah dicantumkan dalam RUU RI tentang Perlindungan Buruh Indonesia di Luar Negeri dan Anggota Keluarganya, namun pada kenyataannya sampai sekarang membuktikan bahwa RUU tersebut masih belum disahkan oleh pemerintah secara legal. Padahal di dalam RUU tersebut telah banyak mengatur secara menyeluruh membahas mengenai pendidikan dan pelatihan. Dimana dalam RUU ini menyatakan bahwa yang dimaksud pendidikan dan pelatihan adalah keseluruhan kegiatan untuk memberikan, meningkatkan dan mengembangkan pengetahuan, ketrampilan dan keahlian calon TKI sesuai dengan kebutuhan pekerjaan yang akan dijalani di negara tujuan termasuk didalamnya pengetahuan umum tentang kebudayaan dan bahasa negara tujuan serta hukum dan Hak Azasi Manusia (HAM) yang menyangkut hak-hak dasar dan kewajiban sebagai TKI di luar negeri.

Adapun calon TKI berhak mendapatkan pendidikan dan pelatihan, dimana maksud dan tujuan dari pendidikan dan pelatihan adalah : a) memberikan pengetahuan dan pengalaman tentang situasi, kondisi dan resiko kerja yang dihadapi TKI yang bekerja di luar negeri, b) memberikan ketrampilan bagi calon TKI dalam mengerjakan pekerjaan yang akan dilakukan di negara tujuan penempatan, c) memberikan pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban bagi TKI serta upaya dan prosedur penuntutannya.

Dalam masa pendidikan dan pelatihan ini dilakukan selama 3 (tiga) bulan dan badan penyelenggaran pendidikan dan pelatihan bagi TKI bertanggung jawab sepenuhnya dalam mengembangkan materi dan metode pendidikan dan pelatihan

serta dalam masa pendidikan dan pelatihan ini badan penyelenggara dilarang mempekerjakan calon TKI kecuali atas persetujuan calon TKI dan wajib membayar upah kepada calon TKI sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Adapun materi dan isi dari pendidikan dan pelatihan harus mendapat persetujuan dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI dan bertanggung jawab langsung terhadap pengawasan dan pengembangan materi pendidikan dan pelatihan. Dan selama masa pendidikan dan pelatihan calon TKI ditempatkan pada penampungan/asrama yang dimiliki oleh PJTKI yang bersangkutan serta diperlakukan secara manusiawi.

## **5.2. Implementasi Kebijakan Penempatan TKI ke Luar Negeri.**

Terjadinya perubahan sistem pemerintahan daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi pula perubahan yang sangat mendasar antara lain semula wewenang dominan di tingkat pusat dan propinsi, saat ini kewenangan pemerintah kabupaten/kota lebih dominan dan tidak ada hierarki antara pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya membutuhkan waktu peralihan karena mengingat peraturan perundangan teknis ketenagakerjaan dominan kewenangan ada di Pusat, sedangkan informasi tentang ketenagakerjaan sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan di bidang ketenagakerjaan secara menyeluruh.

Dalam bidang ketenagakerjaan ini masalah yang perlu mendapat perhatian yang serius dan harus segera ditanggulangi adalah masalah pengangguran dan mengurangi kemiskinan serta membangun jaringan informasi ketenagakerjaan dari

tingkat Kabupaten/Kota ke Propinsi sampai tingkat Pusat atau sebaliknya. Dalam era informasi global, kecepatan dan keakuratan informasi sangat menentukan keberhasilan organisasi sehingga muncul istilah siapa yang menguasai informasi awal, cepat, tepat dan akurat maka mereka akan menang dalam persaingan bebas saat ini.

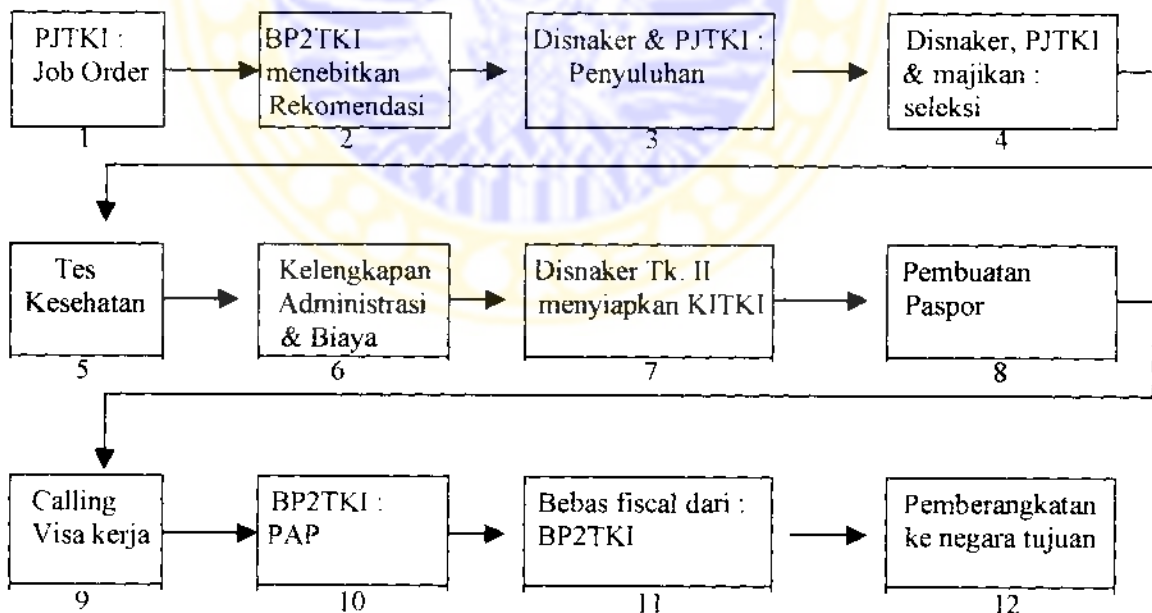
Misi pembangunan di Propinsi Jawa Timur adalah menciptakan lapangan kerja yang memadai bagi seluruh lapisan masyarakat dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (SDM) untuk mencapai keadaan masyarakat yang cerdas, berakhlak mulia, beretos kerja tinggi dan mempunyai kemampuan dalam persaingan global. Sedangkan kebijakan pembangunan ekonomi diarahkan pada penciptaan lapangan kerja melalui pembangunan ekonomi produktif di berbagai sektor terutama di daerah rawan pengangguran dan PHK serta pembinaan dan pelatihan tenaga kerja. Hal ini sesuai pernyataan dari Kadisnaker Propinsi Jawa Timur yakni Bapak Sudjono, sebagai berikut :

“visi dari Disnaker adalah terwujudnya tenaga kerja yang berkualitas dan berdaya saing dalam mengisi kesempatan kerja di dalam dan luar negeri, sedangkan misinya ada enam yakni : 1) pembinaan dan pengembangan tenaga kerja yang menyeluruh dan terpadu untuk meningkatkan kompetensi dan kemandirian, 2) peningkatan pelayanan penempatan tenaga kerja dan perluasan kesempatan kerja melalui pemberdayaan potensi ekonomi daerah serta mengisi peluang kerja di dalam dan ke luar negeri, 3) peningkatan kesejahteraan pekerja dan purna kerja, perlindungan tenaga kerja dalam segala aspek serta memfasilitasi terlaksananya hubungan industrial yang dinamis, dialogis dan berkeadilan, 4) peningkatan dan perluasan jaringan kemitraan dalam rangka penyelesaian berbagai permasalahan ketenagakerjaan, 5) pengembangan kemampuan aparatur di bidang ketenagakerjaan dan 6) peningkatan koordinasi dan kerjasama dalam mengatur dan melaksanakan kewenangan ketenagakerjaan antara pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota. Jadi penempatan TKI ini ya merupakan salah satu upaya dari pencapaian misi kita ini. Dan melihat kondisi bangsa kita seperti sekarang ini, penempatan TKI inilah merupakan salah satu cara yang tepat untuk mengatasinya”.

Penempatan TKI ke luar negeri merupakan langkah yang tepat guna menanggulangi pengangguran yang meningkat tajam, mengingat kondisi lapangan kerja di Indonesia tidak memungkinkan untuk menampung semua pengangguran. Oleh karena itu dalam Kepmenakertrans RI No. Kep-104A/Men/2002 juga telah dinyatakan bahwa penempatan TKI ke luar negeri merupakan program nasional dalam upaya peningkatan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya serta pengembangan kualitas sumberdaya manusia. Penempatan tenaga kerja ke luar negeri dilakukan dengan memanfaatkan pasar kerja internasional melalui peningkatan kualitas kompetensi tenaga kerja disertai dengan perlindungan yang optimal sejak sebelum keberangkatan, selama bekerja di luar negeri sampai tiba kembali ke Indonesia.

Adapun mekanisme pelayanan penempatan tenaga kerja ke luar negeri dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 5.1. Mekanisme Penempatan TKI ke Luar Negeri.



Sumber : BP2TKI Propinsi Jawa Timur, Tahun 2005



Dari gambar 5.1 di atas dapat diuraikan bahwa prosedur penempatan TKI ke luar negeri selama ini yang diberlakukan secara bertahap mengalami revisi demi terselenggaranya prosedur penempatan TKI yang lebih cepat dalam memenuhi kebutuhan pasar kerja di luar negeri.

**Job Order (permintaan nyata)** merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan oleh PJTKI di luar negeri untuk mendapatkan bukti tertulis dari pihak pengguna jasa yang diketahui oleh kedua pemerintahan. Untuk mendapatkan job order memerlukan waktu dan proses yang cukup lama yaitu antara 2-3 bulan dalam kondisi normal. Berdasarkan hasil wawancara dengan PJTKI menyatakan sebagian besar job order langsung diurus oleh PJTKI pusat, sedangkan perwakilan di Jawa Timur tinggal melaksanakan saja.

**Rekomendasi perekrutan** yang diterbitkan oleh Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia merupakan persyaratan bagi PJTKI setelah mendapatkan job order. Rekomendasi ini berisi tentang calon TKI yang hendak direkrut, jumlah, jenis kelamin, jabatan dan jangka waktu perekrutan. Proses ini ditempuh dalam rangka upaya untuk menghindari penipuan yang terkait dengan kontrol BP2TKI. Adapun waktu pengurusan dokumen ini berkisar antara 3-4 hari, namun kadang-kadang bisa lebih. Hal ini disebabkan karena ketergantungan dengan pihak pimpinan masih tinggi sehingga waktu yang pasti sulit diprediksi, demikian juga dengan kelengkapan administrasi perekrutan menjadi pertimbangan.

**Penyuluhan**, yang dilakukan oleh pihak Disnaker dan PJTKI merupakan kegiatan dalam rangka mensosialisasikan program penempatan tenaga kerja ke luar negeri serta perlindungan di luar negeri. Namun kenyataannya bahwa penyuluhan

/informasi pekerjaan yang dilakukan oleh pihak Disnaker selama ini masih rendah. Hal ini disebabkan karena kesadaran aparat Disnaker dalam melakukan sosialisasi program masih rendah dan lagi ketergantungan dengan masalah dana yang cukup tinggi. Apabila dana untuk penyuluhan minim, maka frekuensi penyuluhan yang dilakukan oleh aparat juga rendah. Selain itu menurut salah satu calon TKI menyatakan bahwa tidak perlu pemerintah memberikan sosialisasi itu hanya membuang-buang waktu saja yang penting sekarang bagaimana saya bisa cepat kerja di luar negeri.

**Pendaftaran dan seleksi**, yang dilakukan oleh pihak Disnaker, PJTKI dan pengguna jasa. Hal ini dilakukan setelah PJTKI mendapatkan job order dan rekomendasi perekrutan. Namun pada kenyataannya bila ada calon pendaftar hanya disarankan langsung menghubungi PJTKI yang memiliki job order dan rekomendasi. Pihak Disnaker tidak secara langsung melakukan pendaftaran, sehingga para calon TKI yang berharap untuk mendaftar ke Disnaker untuk menghindari percaloan, tetapi kenyataannya tidak direspon dengan baik oleh petugas. Demikian juga dengan seleksi yang dilakukan selama ini sangat tergantung pada pihak pengguna jasa, sehingga ketidaktepatan waktu seleksi sering terjadi perubahan menjadikan para calon TKI mempunyai persepsi yang berbeda dan cenderung negatif. Menurut pendapat calon TKI bahwa seleksi kurang penting, hal ini disebabkan karena jenis pekerjaan yang akan dilakukan merupakan pekerjaan yang biasa dilakukan di daerah asal yaitu pada sektor perkebunan, pertanian, penatalaksana rumah tangga, sehingga hal-hal seperti ini tidak perlu lagi diadakan seleksi. Lain lagi bagi pihak pengguna jasa, mereka memerlukan seleksi karena ingin mendapatkan calon TKI yang betul-betul

berkualitas. Waktu seleksi yang digunakan oleh pihak pengguna jasa umumnya diperlukan antara 2-3 bulan setelah terdaftar di PJTKI.

**Tes kesehatan**, yang dilakukan oleh rumah sakit yang ditunjuk oleh PJTKI pada dasarnya dapat dilakukan setelah mendapat legitimasi dari pihak pengguna jasa dari negara tujuan. Oleh karena itu mengingat tes kesehatan dipandang penting, maka PJTKI akan melakukan terhadap calon TKI sangat berhati-hati. Hal ini sebabkan banyak kejadian para TKI yang telah ditempatkan ke negara tujuan terpaksa dipulangkan oleh majikan akibat mempunyai penyakit yang dipandang serius. Untuk pemeriksaan kesehatan diperlukan waktu berkisar 2 minggu dan dapat dipergunakan sampai 3 bulan dari hasil pemeriksaan. Namun apabila calon TKI belum diberangkatkan sampai 3 bulan, maka terpaksa calon TKI tersebut harus melakukan ulang tes kesehatan.

**Kelengkapan administrasi dan biaya pengurusan** merupakan satu komponen yang tidak terpisahkan. Kelengkapan administrasi ini berupa KTP, akte kelahiran, pas foto, kartu kuning hingga paspor yang pengurusannya dapat diselesaikan hingga mencapai 3-4 minggu setelah tahapan sebelumnya terselesaikan. Lamanya waktu ini disebabkan ketergantungan satu dengan lain serta belum ada koordinasi yang baik antar instansi. Demikian juga dengan biaya yang harus dikeluarkan oleh calon TKI antara negara tujuan yang satu dengan yang lain berbeda-beda, sebagai contoh untuk negara tujuan penempatan Malaysia sebesar Rp. 4.800.000,- dan negara tujuan penempatan Singapura sebesar Rp. 5.310.000,-. Tetapi untuk penempatan ke Malaysia pemerintah Propinsi Jawa Timur memberikan bantuan subsidi sebesar Rp. 500.000,- per TKI dengan persyaratan PJTKI yang bersangkutan

mengajukan proposal ke Disnaker Propinsi dengan dilengkapi daftar nama calon TKI yang telah memenuhi syarat siap untuk diberangkatkan.

**Kartu Identitas Tenaga Kerja Indonesia (KITKI)** yang dikeluarkan oleh kantor Disnaker setempat. KITKI dan berita acara dapat diselesaikan oleh pihak Disnaker setelah semua proses seleksi administrasi, tes kesehatan dan ketentuan lain yang menjadi syarat PJTKI diselesaikan. Namun mengingat banyaknya PJTKI yang merekrut calon TKI dari Propinsi Jawa Timur dan terbatasnya personil dari Disnaker yang menangani masalah tersebut, maka penyelesaian administrasi dapat memakan waktu sekitar 3-4 hari bahkan lebih tergantung banyaknya calon TKI yang diproses.

**Penyelesaian paspor**, yang dilakukan selama ini menurut informasi calon TKI masih dianggap lamban dan pilih kasih. Hal ini dapat dijelaskan bahwa banyak calon TKI yang akan mengurus paspor dimintai biaya oleh petugas lapangan (PL) untuk keperluan agar calon TKI dapat diuruskan lebih cepat. Demikian juga untuk pengisian identitas di kantor Imigrasi biasanya dilakukan oleh PJTKI, hal ini menggambarkan rendahnya pendidikan dan pengalaman para calon TKI sehingga sangat sulit untuk memahami hal tersebut. Untuk memperlancar proses di kantor Imigrasi beberapa petugas dari PJTKI mengatakan bahwa biaya pembuatan paspor secara resmi telah ditetapkan, tetapi kebanyakan PJTKI membayar lebih dari ketentuan. Mengingat hampir tidak ada keseragaman biaya dari PJTKI terhadap pembuatan paspor, maka sering terjadi pembengkakan biaya satu sama lain tidak sama. Ada informasi yang dapat peneliti terima apabila ingin cepat penyelesaian paspor, maka harus memberi `jasa` baik pada tingkat pelaksana maupun tingkat pimpinan hanya saja calon TKI tidak mau menyebutkan berapa jumlah uang yang harus dikeluarkan

untuk mendapatkan paspor, karena mereka takut tidak jadi diberangkatkan.

**Calling visa keja**, merupakan persyaratan mutlak yang harus dimiliki oleh calon TKI setelah beberapa waktu diselesaikan oleh PJTKI dan mitra kerja di negara tujuan penempatan. Untuk itu keluarnya calling visa sangat tergantung pada kebijakan dari negara tujuan serta kemampuan mitra kerja dalam menyelesaikan dokumen.

**Pelatihan/Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP)**, yang dilaksanakan oleh BP2TKI setelah calling visa keluar. Pelatihan ini dirasa kurang menyentuh oleh sebagian besar calon TKI, hal ini disebabkan karena kemampuan petugas kurang menguasai materi dan kurang berpengalaman di bidang penempatan, beberapa materi sebagai contoh pengenalan kondisi tempat kerja di negara tujuan, kultur, bahasa dan lain-lain. Demikian juga dengan materi lain seperti perjanjian kerja, gaji, asuransi, perbankan yang hanya disampaikan dalam konteks memenuhi jadwal semata, sehingga hanya bersifat tatap muka/ramah tamah antara aparat dengan calon TKI yang akan berangkat ke negara tujuan.

**Bebas fiscal dan pemberangkatan**, merupakan satu paket dari rangkaian tahapan yang harus diselesaikan oleh PJTKI. Tahapan penyelesaian ini dilakukan oleh BP2TKI, keterangan bebas fiscal luar negeri ini berhubungan dengan pembayaran pajak. Pemberian bebas fiscal kepada calon TKI ini dengan syarat lulus ujian ketrampilan (UJK), ujian kompetensi (UKOM) dan mendapatkan sertifikat ketrampilan di bawah bimbingan BLKLN. Dan setelah menyelesaikan beberapa ketentuan/tahapan-tahapan dalam penempatan TKI, maka para calon TKI tersebut siap untuk diberangkatkan ke negara tujuan penempatan.

Dari mekanisme pelayanan penempatan TKI ke luar negeri di atas, pada taraf implementasi masih sangat jauh dari prosedur yang ditetapkan. Bila dilihat dari segi pendaftaran dan seleksi, yang mempunyai wewenang adalah Disnaker Kabupaten/Kota, namun pada kenyataannya semua dijalankan oleh PJTKI dengan bantuan petugas lapangan (PL/calor). Dan hal ini diperparah lagi dengan penyiapan kualitas bagi calon TKI yang merupakan tahap pra pemberangkatan ke negara tujuan dimana dalam implementasinya banyak terjadi penyimpangan mulai dari pelatihan, uji ketrampilan dan uji kompetensi maupun sertifikasi. Bahkan bagi calon TKI yang akan bekerja ke kawasan Timur Tengah tidak diberikan pelatihan secara menyeluruh karena ada beberapa kecurangan tentang pembuatan paspor kosongan. Maksud dari paspor kosongan ini adalah paspor yang sudah jadi akan tetapi belum berisi identitas dari pengguna paspor tersebut, jadi apabila ada calon TKI yang akan berangkat ke Timur Tengah tinggal dituliskan nama dari calon TKI yang bersangkutan. Hal ini dilakukan karena sedikitnya minat masyarakat yang bekerja ke kawasan Timur Tengah.

### **5.2.1. Pendidikan dan Pelatihan di Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN)**

Agar kemampuan dan ketrampilan calon TKI yang akan diberangkatkan ke negara tujuan sesuai dengan kualifikasi dan persyaratan yang diminta oleh pengguna jasa (*user*) di luar negeri, maka sebelum diberangkatkan para calon TKI harus mengikuti kegiatan pelatihan yang dilaksanakan pada Balai Latihan Kerja luar Negeri. Dalam penelitian ini difokuskan pada TKI penatalaksana rumah tangga/perawat orang jompo karena mengingat untuk jenis pekerjaan tersebut membutuhkan suatu ketrampilan dan keahlian tersendiri. Adapun materi yang diberikan mencakup hal-hal

berikut ini.

### **1. Materi Pendidikan dan Pelatihan.**

Sesuai dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri, maka calon TKI harus mengikuti pendidikan dan pelatihan pada BLKLN yang bekerjasama dengan Disnaker dan PJTKI. Adapun beberapa materi yang harus diajarkan pada BLKLN kepada para calon TKI terbagi kedalam 3 (tiga) kelompok, yakni kelompok dasar, kelompok inti dan kelompok penunjang, dimana secara rinci dapat dijabarkan sebagai berikut :

#### 1) Kelompok Dasar

- ◆ Kepribadian Pancasila, yang meliputi butir-butir Pancasila, Pembangunan lima tahun dan kewaspadaan nasional;
- ◆ Agama, yang meliputi : hubungan manusia dengan Tuhan YME, pengetahuan hubungan manusia dengan manusia, sholat, kitab suci, kepribadian bangsa Indonesia, sopan santun dan budi pekerti.
- ◆ Motivasi dan disiplin kerja meliputi : pengantar pengenalan diri, bakat dan potensi serta kemampuan; pengantar pemahaman diri dan lingkungannya; manusia dan hambatan-hambatannya; pengertian perencanaan masa depan; kedisiplinan, kejujuran dan kesetiaan.
- ◆ Hubungan kerja, meliputi : pengertian Hubungan Industrial Pancasila, pengertian tanggung jawab bersama terhadap mutu kerja, prinsip keselamatan dan kesehatan kerja, kegotongroyongan.

- ◆ Pengetahuan *hygiene* meliputi pengertian *hygiene* , kebersihan lingkungan dan kebersihan pribadi, kebersihan peralatan dan rumah tangga.

## 2) Kelompok Inti.

- ◆ Pembersihan dan penataan ruangan, materi ini terdiri dari teori dan praktek.

Dimana teori yang diberikan sebagai berikut :

- Pembersihan ruangan dan perlengkapannya,
  - Macam, sifat, fungsi dan penggunaan peralatan pembersih ruangan,
  - Macam, sifat, fungsi bahan pembersih serta pengharum ruangan,
  - Teknik dasar pembersihan ruang kamar tidur, ruang tamu, ruang keluarga dan ruang makan,
  - Teknik dasar pembersihan ruang dapur,
  - Teknik dasar pembersihan ruang kamar mandi dan WC
- Penataan perlengkapan ruangan,
  - Penataan perlengkapan kamar tidur, ruang tamu dan ruang keluarga
  - Penataan perlengkapan ruang dapur
  - Penataan perlengkapan kamar mandi dan WC

Sedangkan materi praktek sebagai berikut :

- Membersihkan ruangan dan perlengkapannya :
  - Menggunakan alat pembersih ruangan (*vacum cleaner, mirror cleaner glass, wipeper, dll*)
  - Menggunakan alat pembersih perlengkapan ruangan (sikat, lap, sapu, bulu ayam, dll)



Selama mengikuti kegiatan di penampungan, maka BLKLN yang telah bekerjasama dengan PJTKI melakukan beberapa persiapan untuk pemasaran calon TKI ke luar negeri melalui *agency*. Jadi disamping melakukan pendidikan dan pelatihan maka PJTKI akan mempromosikan calon TKI, dimana salah satu cara promosi ke luar negeri melalui proses *video shooting* tersebut. *Shooting* adalah kegiatan pengambilan gambar pada para calon TKI yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan pada BLKLN serta telah melakukan ujian komprehensif yang diadakan oleh Dinas Tenaga Kerja Propinsi. Tujuan dari *shooting* ini adalah untuk memasarkan calon TKI ke luar negeri melalui *agency* yang telah berada di luar negeri. Hal inilah yang kadang menjadi kendala bagi calon TKI, kerana meskipun sudah mengikuti proses pendidikan dan pelatihan kadang belum tentu laku pada waktu dipasarkan, hal ini dikarenakan calon TKI yang sudah siap untuk ditempatkan ke luar negeri tidak sesuai dengan permintaan *agency* di negara tujuan.

Terdapat beberapa aturan di BLKLN bagi calon TKI yang sudah melakukan *shooting*, diantaranya sebagai berikut :

- Apabila para calon TKI dalam masa penantian untuk penempatan ke luar negeri, mereka tinggal di rumah tidak di penampungan BLK, maka harus membayar uang jaminan sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah). Uang ini digunakan sebagai jaminan apabila suatu saat calon TKI mengundurkan diri.
- Apabila jaminan tersebut tidak ada, maka calon TKI harus melakukan Paktek Kerja Lapangan (PKL) pada tempat yang telah ditentukan oleh PJTKI.
- Apabila calon TKI sudah mendapatkan majikan, maka harus berada di BLK dan tidak dapat ijin pulang, apabila melanggar maka majikan (*user*) akan

Pelatihan dan Pemagangan Disnaker Propinsi Jawa Timur. Standart penilaian dari UJK seharusnya sesuai dengan standart internasional yakni standat ketrampilan yang berpedoman pada standart klasifikasi jabatan internasional (*International Standarization Clasification of Occuption, ISCO*) yang telah ditetapkan oleh ILO bagi Tenaga Migran Internasional. Akan tetapi pada kenyataannya di Indonesia lain, karena dalam pendidikan dan pelatihan hanya sedikit sekali yang didasarkan pada standart internasional dengan alasan bangsa Indonesia belum mampu untuk mencapai standart internasional. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh petugas pengawas UJK dari Pemerintah Propinsi Jawa Timur sebagai berikut :

“...bagaimana kita mau menerapkan standart internasional, lha wong kita gunakan standart nasional aja sudah banyak yang nggak lulus, nanti bisa-bisa nggak ada TKI yang bisa lolos ke luar negeri tho, kan kasihan lagi TKInya, tapi kalau ada kasus yang disalahkan juga pemerintah. Ini juga merupakan persoalan yang dilematis sekali....”

Dari pendapat ini menunjukkan bahwa sebenarnya jalan mana yang harus ditempuh untuk dapat melaksanakan kebijakan yang memang benar-benar sesuai dengan target yang diinginkan. Hal ini juga menunjukkan ketidaktegasan pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan, kebijakan yang telah ditetapkan tidak sesuai dengan sumber-sumber yang ada. Dan permasalahan ini apabila tidak ada pemecahannya (*problem solving*) maka akan berakibat pada TKI itu sendiri yakni penurunan kualitas sumberdaya manusianya.

### **3. Uji Kompetensi ( UKOM )**

Uji Kompetensi (UKOM) dilaksanakan setelah menempuh Uji Ketrampilan (UJK). Uji Kompetensi adalah ujian untuk calon TKI dengan cara wawancara langsung dengan menggunakan bahasa negara tujuan, misalnya negara tujuan

Malaysia dengan menggunakan bahasa Inggris, Hongkong dengan bahasa Mandarin dan bahasa Cantonies dan lain-lain. Untuk Uji Kompetensi di kota Surabaya diadakan di BLKLN masing-masing yang dimiliki oleh PJTKI dengan tenaga instruktur dari pegawai Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur yang telah mengantongi sertifikat untuk melaksanakan uji Kompetensi.

Standart penilaian dan sertifikasi merupakan wewenang dari Pemerintah Propinsi Jawa Timur yakni dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja Propinsi bekerjasama dengan APJATI . Uji Kompetensi diberikan oleh APJATI, karena APJATI dianggap sebagai lembaga independen yang bertujuan untuk menjaga kualitas dari calon TKI.

#### **4. Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP).**

Sesuai Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI No. PER-04/MEN/II/2005 tentang Penyelenggaraan Pembekalan Akhir Pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar negeri, maka setiap PJTKI wajib mendaftarkan calon TKI yang telah memenuhi syarat untuk mengikuti PAP yaitu calon TKI yang telah memiliki dokumen antara lain perjanjian kerja, paspor dan visa kerja kepada BP2TKI di daerah embarkasi terdekat dengan pemberangkatan TKI. Adapun maksud dan tujuan dari pelaksanaan Pembekalan Akhir Pemberangkatan ini adalah agar calon TKI yang akan bekerja ke luar negeri memiliki kesiapan mental kepribadian maupun kerohanian; memahami hak dan kewajibannya; mengetahui adat istiadat dan peraturan-peraturan yang berlaku di negara tujuan penempatan serta mengetahui cara mengatasi bila terjadi permasalahan, sehingga TKI dapat terhindar dari kesulitan yang mungkin terjadi.

Tabel 5.1.

## Materi Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP)

NO	MATERI PAP	POKOK BAHASAN	JAMPEL
1.	Pembinaan Mental Kerohanian	- Kerja sebagai ibadah - Iman dan Taqwa - Pelaksanaan Ibadah di negara lain yang berbeda agama antara TKI dengan pengguna	2
2.	Pembinaan Kesehatan Fisik	- Pola hidup sehat dan kesehatan reproduksi - HIV dan AIDS - Penyalahgunaan obat terlarang	2
3.	Pembinaan Mental dan Kepribadian	- Etos kerja - Penyesuaian diri - Mengatasi masalah pribadi	2
4.	Bahaya perdagangan perempuan dan anak	- Memahami bahaya perdagangan perempuan dan anak - Cara menghadapi/menghindarinya	2
5.	Bahaya perdagangan narkoba, obat terlarang dan tindak kriminal lainnya	- Memahami bahaya perdagangan narkoba, obat terlarang dan tindak kriminal	2
6.	Sosial budaya, adat istiadat dan kondisi negara tujuan	- Sosial budaya negara tujuan - Adat istiadat masyarakat negara tujuan - Kondisi negara (geografis, iklim, etnis, lingkungan kerja, risiko, bahaya)	2
7.	Peraturan Perundang-Undangan negara tujuan penempatan	- Peraturan keimigrasian negara tujuan - Peraturan Ketenagakerjaan di negara tujuan penempatan - Hukum yang berlaku di negara tujuan	1
8.	Tata cara keberangkatan & kedatangan di bandara negara penempatan	- Prosedur keberangkatan/kepulangan di bandara - Ketentuan bepergian dengan pesawat terbang - Tata cara pengisian surat keimigrasian - Prosedur kedatangan di negara tujuan	1
9.	Tata cara kepulangan di Tanah Air	- Pulang karena cuti, perpanjangan perjanjian kerja dan selesai perjanjian kerja - Pulang karena bermasalah, PHK, sakit - Cara menghindari calo & modus penipuan	1
10.	Peran Perwakilan RI dalam pembinaan & perlindungan WNI/TKI di luar negeri	- Pembinaan & perlindungan WNI/TKI di LN - Kewajiban TKI sebagai WNI di LN - Penyelesaian permasalahan WNI/TKI di LN	2
11.	Program Remittance Tabungan & Asuransi Perlindungan TKI	- Tata cara menabung & mengambil uang - Tata cara mengiim uang - Bank perwakilan di negara tujuan - Tata cara klaim asuransi	1
12.	Perjanjian Penempatan TKI dan Perjanjian Kerja	- Penjelasan tentang hak & kewajiban TKI, PJTKI dan pengguna - Akibat hukum atas penyimpangan & pelanggaran terhadap perjanjian penempatan & perjanjian kerja - Jenis dan kegunaan dokumen TKI	2

Sumber : BP2TKI Propinsi Jawa Timur.

Sedangkan instruktur PAP adalah pegawai dari instansi pemerintah dan atau yang telah mengikuti bimbingan teknis PAP atau menguasai dalam bidangnya. Adapun pelaksanaan PAP di ruangan yang memiliki sarana dan fasilitas antara lain ruang kelas yang dapat menampung 50 (lima puluh) peserta dengan penyampaian materi menggunakan metode ceramah, tanya jawab, diskusi dan simulasi.

Waktu pelaksanaan PAP dilaksanakan selama 20 (dua puluh) jam pelajaran sebelum TKI diberangkatkan dan dilaksanakan selambat-lambatnya 2 (dua) hari sebelum tanggal pemberangkatan dan seluruh biaya penyelenggaraan PAP menjadi tanggung jawab PJTKI.

Dengan diberikannya PAP diharapkan dapat lebih meningkatkan *bargaining power* TKI di luar negeri sehingga tidak hanya TKI Indonesia saja yang berkualitas tetapi secara khusus TKI dari daerah juga dapat mempromosikan tempat-tempat wisata dari daerah masing-masing. Untuk itu perlu dilakukan beberapa pendekatan dalam hal ini perlindungan bagi TKI, diantaranya sebagai berikut :

- a. Kerjasama bilateral (MoU), merupakan acuan untuk membangun kerjasama bilateral. Dengan kerjasama bilateral ini dapat memberikan perlindungan kepada para TKI baik di dalam negeri maupun di luar negeri serta memanfaatkan semua instrumen hukum di negara penempatan secara optimal dan efisien.
- b. Perangkat peraturan dan perundangan pemerintah harus dilaksanakan dengan baik sehingga dapat menjangkau semua aspek perlindungan hak-hak TKI, baik di dalam negeri maupun luar negeri. Bukan hanya hak tetapi juga fasilitas harus dapat diatur oleh pemerintah agar dapat menunjang keberhasilan program nasional penempatan TKI ke luar negeri serta mengatur wewenang sesuai tanggung jawab

- dari semua pelaku kebijakan.
- c. Memperkuat perwakilan RI ke luar negeri dengan dukungan dana yang cukup guna mewujudkan perlindungan dan pemasaran bagi TKI di luar negeri. Sumber dana dapat dihimpun atas kesepakatan berbagai pihak terkait, TKI, PJTKI dan pengguna jasa (*user*).
  - d. Memberi wewenang kepada APJATI/PJTKI dalam masalah-masalah yang mampu dikerjakan agar dapat bertanggung jawab secara penuh dalam perlindungan TKI dan pemerintah cukup melakukan pengawasan dan menyediakan fasilitas.
  - e. Profesionalisme PJTKI hingga mampu membangun akses jaringan nasional dan internasional dalam rangka mewujudkan bentuk persiapan (*rekrutmen*), pelatihan dan perlindungan TKI sehingga dapat dengan cepat melakukan tindakan apabila terjadi pemasalahan.
  - f. Mengembangkan program pendidikan dan pelatihan guna persiapan kemampuan calon TKI terutama kemampuan fisik dan mental, bahasa serta ketrampilan sesuai persyaratan kerja internasional dengan adanya akreditasi standart kompetensi yang didasarkan pada permintaan pasar luar negeri.

Perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah tidak saja pada sebatas kebijakan akan tetapi lebih dari pada implementasi yang riil yang dapat mengena langsung pada target. Perlindungan ini diberikan kepada TKI sebagai upaya karena mengingat terlalu banyak jasa dan kontribusi yang diberikan TKI pada negara, yakni sumber devisa negara yang semakin besar dari tahun ke tahun karena semakin meningkatnya jumlah TKI yang ingin bekerja ke luar negeri.

### **5.3. Kendala dan upaya mengatasi Implementasi Kebijakan Penempatan TKI ke Luar Negeri.**

Dalam setiap implementasi kebijakan pastinya terdapat kendala atau hambatan dan tentunya akan dicarikan jalan keluarnya bagaimana cara memecahkan kendala tersebut. Dan diharapkan kendala-kendala yang ada dapat dicarikan solusi yang tepat agar kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan yakni dilakukan upaya yang maksimal dengan mencari celah-celah kebijakan yang ada baik oleh pemerintah khususnya Dinas Tenaga Kerja/BP2TKI, PJTKI, BLKLN serta instansi terkait dalam proses penempatan TKI ke luar negeri.

#### **5.3.1. Kendala dalam Implementasi Kebijakan Penempatan TKI ke Luar Negeri.**

Dalam implementasi kebijakan pemerintah tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri khususnya dalam proses pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan di Balai Latihan Kerja Luar Negeri. Dimana setelah calon TKI mendaftarkan diri ke PJTKI, maka calon TKI tersebut diwajibkan masuk penampungan/asrama untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan di BLKLN. Hal ini telah ditetapkan pada Kepmenakertrans RI No. KEP -104 A/MEN/2002 Pasal 42 ayat (1) yang menyatakan bahwa : “calon TKI yang akan ditempatkan wajib mengikuti pelatihan pada BLK/Lembaga Pelatihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) dan lulus uji ketrampilan untuk memperoleh sertifikat kompetensi”. Oleh karena itu maka dalam implementasi kebijakan pemerintah yang dilakukan hendaknya sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Tetapi pada kenyataannya hal ini banyak sekali terjadi penyimpangan dari aturan yang telah ditetapkan dan terjadi masalah-

masalah mulai dari pendaftaran calon TKI sampai dengan pada proses pendidikan dan pelatihan di BLKLN.

Permasalahan TKI yang terjadi sangatlah kompleks yakni mulai dari pendaftaran yaitu terjadinya pemalsuan dokumen TKI dengan alasan untuk mempermudah dan memperlancar proses pendaftaran, pendidikan dan pelatihan; tingkat pemahaman materi yang beragam karena tingkat pendidikan calon TKI juga beragam, instruktur yang kurang profesional, manajemen PJTKI dan BLK yang semrawut dan tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pada BLKLN membuat aturan yang sangat ketat sehingga memberatkan bagi calon TKI, kadang diperlakukan secara tidak mausiawi, serta manajemen dari PJTKI dan BLK yang mengharuskan calon TKI menjadi lebih tertekan, yakni tentang alur dari proses pelatihan yang tidak sesuai dengan prosedur. Seharusnya calon TKI menjalani pelatihan selama 3 (tiga) bulan dan hal ini juga telah ditetapkan dalam peraturan pemerintah, kemudian baru diadakan uji ketrampilan (UJK), ujian kompetensi (UKOM), shooting dan calon TKI baru mendapatkan surat keterangan Bebas Fiskal dari BP2TKI, dilakukan medical check ulang guna melihat kondisi kesehatan calon TKI dan kemudian diberikan Pembekalan Akhir Pemberangkatan oleh Disnaker/BP2TKI.

Namun dalam prakteknya tidak seperti alur di atas dan banyak terjadi penyimpangan dalam hal ini PJTKI hanya mengambil enakannya saja, yakni apabila ada waktu luang tidak peduli calon TKI tersebut sudah siap dalam hal pelatihan atau belum, PJTKI dengan seenaknya melakukan proses-proses yang tidak sesuai dengan prosedur karena pihak *user* yang berada di luar negeri sudah meminta calon TKI



tersebut. Dan hal inipun belaku sebaliknya, apabila *user* belum ada permintaan calon TKI maka dengan seenaknya PJTKI tersebut membiarkan berlama-lama di penampungan tanpa memperdulikan nasib calon TKI tersebut.

Bahkan kondisi ini lebih parah lagi yakni pihak PJTKI meminta calon TKI untuk Praktek Kerja Lapangan (PKL) pada beberapa tempat yang ditunjuk oleh PJTKI karena calon TKI ini dalam masa penantian untuk penempatan ke luar negeri. Hal ini dimaksudkan dengan alasan untuk latihan mental bagi calon TKI, akan tetapi PJTKI mempunyai tujuan lain yaitu dengan melakukan PKL berarti PJTKI tidak membiayai calon TKI di tempat penampungan mengenai konsumsi, fasilitas umum seperti kamar mandi, tempat tidur, ruang belajar dll. Hal ini ditegaskan dengan pernyataan dari petugas pengawas UJK dari Pemerintah Propinsi Jawa Timur berikut ini :

“...ada PJTKI yang kadang memperlakukan TKI tidak manusiawi, sering sekali TKI disuruh PKL yang katanya untuk latihan mental, padahal ini merupakan akal licik dari PJTKI supaya tidak keluar uang untuk biaya mereka di penampungan. Nanti tahu-tahu kalau ada permintaan dari luar negeri, langsung main serampangan ambil TKI seadanya yang tanpa dididik dan dilatih sehingga banyak masalah yang dialami oleh TKI”

Diperparah lagi ada PJTKI lebih senang dan sengaja hanya menerima TKI ex-luar negeri sehingga tidak perlu lagi diadakan pelatihan dan bila waktu ujian hanya dititipkan pada PJTKI lain. Calon TKI yang tidak diberikan pelatihan untuk kesiapan kualitas bekerja di luar negeri, hal ini merupakan salah satu sebab rendahnya sumberdaya manusia dari TKI.

Rendahnya kualitas dari TKI juga disebabkan dengan rendahnya tingkat pendidikan dari masing-masing TKI. Perbedaan dari tingkat pendidikan calon TKI akan mempengaruhi kelancaran dari proses pendidikan dan pelatihan yang dilakukan

di BLKLN. Karena setiap calon TKI mempunyai daya tangkap yang berbeda-beda sehingga akan mempengaruhi waktu pelatihan, kualitas SDM TKI dan *bargaining power*.

Peran dari instruktur juga akan mempengaruhi kualitas TKI dan yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan penempatan TKI ke luar negeri banyak dari BLKLN yang enggan menggunakan instruktur yang berasal dari akademisi, karena mereka menganggap bila mengambil instruktur dari akademisi terlalu berpikir kritis sehingga khawatir apabila TKI bertindak yang macam-macam. Oleh karena itu ada BLKLN yang menggunakan instruktur dari mantan atau ex-TKI, dengan alasan ex-TKI lebih tahu kondisi di negara tujuan tetapi mereka belum tentu menguasai materi yang akan disampaikan kepada calon TKI. Pernyataan ini ditegaskan oleh salah satu Pimpinan BLKLN, sebagai berikut :

“... memang kami sengaja menggunakan instruktur para mantan TKI yang dulu juga mendaftar lewat PT ini, memang mereka cerdas dan pandai sewaktu mengikuti pelatihan, terutama materi bahasa. Karena bahasa yang digunakan TKI nantinya bahasa sehari-hari, bukan bahasa yang dipelajari di kampus-kampus itu. Juga praktek-praktek ketrampilan yang diajarkan yang praktis-praktis saja, yang biasa dilakukan setiap hari oleh orang-orang luar negeri sana”.

Penyataan ini membuktikan bahwa memang pihak PJTKI dan BLKLN sengaja menjauhi pihak-pihak yang memang tahu kondisi hak dan kewajiban TKI dan yang menjadi kendala adalah apakah instruktur itu mampu memberikan materi pendidikan dan pelatihan yang sesuai dengan standart tenaga kerja untuk luar negeri, tidak saja dari segi bahasa dan ketrampilan tetapi juga pendidikan dari segi moral yang memang sangat diperlukan sekali untuk bekal bekerja di luar negeri.

### **5.3.2. Upaya Mengatasi Kendala dalam Implementasi Kebijakan Penempatan TKI ke Luar Negeri.**

Dalam rangka upaya untuk mengatasi implementasi kebijakan pemerintah tentang penempatan TKI ke luar negeri khususnya upaya-upaya yang dilakukan dalam hal pendidikan dan pelatihan bagi calon TKI, diantaranya sebagai berikut : pelatihan yang diselenggarakan oleh BLKLN harus berdasarkan pada "*training needs*", yakni kebutuhan ketrampilan yang sesuai dengan standart kerja yang akan dilakukan oleh calon TKI di luar negeri.

Dibuatkannya modul kurikulum latihan beserta bobot materi serta alokasi jam pelatihan yang tepat. Hal ini telah dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur di Sub Dinas Pelatihan dan Pemagangan, sehingga setiap BLKLN yang menyelenggarakan pelatihan akan mengacu pada kurikulum yang telah ditetapkan. Hal ini dilakukan untuk dapat mengatasi kesenjangan atau kekurangan ketrampilan dari peserta pelatihan. Modul yang diberikan terdiri dari ketrampilan keahlian dan ketrampilan penunjang, dimana ketrampilan keahlian terdiri dari materi pelatihan yang mengarah pada jenis pekerjaan yang akan dilakukan di luar negeri, sedangkan ketrampilan penunjang adalah ketrampilan yang memberikan tambahan ketrampilan seperti bahasa dan pengenalan jenis dan macam masakan negara tujuan.

Di Propinsi Jawa Timur semua uji kompetensi dilaksanakan APJATI bekerjasama dengan Dinas Tenaga Kerja Propinsi, karena hal ini dilakukan untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang dan untuk mempertahankan mutu dan kualitas calon TKI. Pelatihan diselenggarakan oleh Balai Latihan Kerja yang terpisah dengan PJTKI walaupun masih dibawah satu SIUP, akan tetapi mempunyai

struktur kerja sendiri-sendiri, hal ini dilakukan guna menghindari manajemen penempatan calon TKI yang tidak teratur. UJK dilakukan oleh instruktur Balai Pelatihan atau Lembaga Pelatihan yang bersangkutan yang pengawasannya dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan dari Dinas Tenaga Kerja yang mana standar ketrampilannya akan mengarah dan berpedoman pada standart klasifikasi jabatan internasional yang telah ditetapkan oleh ILO bagi Tenaga Migran Internasional, walaupun masih sangat minim bila dibandingkan dengan standar yang ditetapkan, akan tetapi sedikit demi sedikit ISCO ini akan ditetapkan. Sebagai contoh calon TKI yang sedang mengikuti pelatihan di BLKLN tidak saja diajarkan satu bahasa negara tujuan penempatan akan tetapi diberi pelajaran bahasa Inggris dengan alasan bahasa Inggris merupakan bahasa internasional. Sehingga nantinya TKI tidak akan tertinggal jauh dengan tenaga kerja yang berasal dari negara lain yang menggunakan standart ketrampilan dengan ISCO.

Kemudian untuk menjaga agar pelatihan yang diberikan benar-benar berkualitas dan dapat dipasarkan di pasar luar negeri, maka dilakukan pemberian sertifikasi yang benar-benar akurat. Sertifikasi ini dikeluarkan oleh lembaga pelatihan yang bersangkutan sebagai lembaga yang mandiri dan bertanggung jawab serta wajib mempertahankan mutu yang bekerja sama dengan instansi pemerintah sebagai pemegang kewenangan secara legal.

## BAB VI

### PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari rangkaian kebijakan, karena suatu kebijakan setelah diformulasikan, diimplementasikan untuk kemudian dievaluasi tentang dampak dan hasilnya pada kelompok sasaran (*target group*).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan cerminan dari kemandirian daerah masing-masing untuk dapat mengatur sistem pemerintahannya. Akan tetapi kondisi daerah yang ada di negara kita belum memungkinkan untuk diterapkannya sistem otonomi, sehingga dari beberapa kebijakan yang dibuat masih belum dapat dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Dalam kebijakan pemerintah tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri masih terkesan adanya tarik ulur kewenangan, khususnya tentang perijinan SIUP pendirian PJTKI. Perijinan SIUP-PJTKI ini terbagi menjadi 2 (dua) aturan, *pertama* SIUP PJTKI pusat diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan yang *kedua* SIUP PJTKI cabang yang memberikan ijin adalah instansi yang berwenang dari pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa negara sebagai pemain kunci dalam sub sistem kebijakan belum secara maksimal melaksanakan pemerintahan negara. Seperti yang dikatakan oleh Howlett dan Ramesh (1995;53-59) bahwa tugas pokok pemerintah adalah memimpin negara dengan aktor-aktor yang lain untuk bekerjasama membuat kebijakan sebagai wadah untuk menampung tuntutan sosial dan politik.

Kebijakan yang mengatur tentang pendidikan dan pelatihan TKI di Balai Latihan Kerja Luar Negeri secara khusus memang belum ada. Beberapa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah masih banyak yang mengatur tentang beberapa aktor dan instansi yang berpengaruh pada TKI dan tidak mengarah pada pengaturan dan perlindungan TKI secara menyeluruh. Apabila kebijakan ini dihubungkan dengan pembinaan calon TKI di BLKLN dan penempatan calon TKI ke luar negeri, maka kebijakan ini belum terlalu banyak mengatur tentang pembinaan yang dapat meningkatkan kualitas sumberdaya dan perlindungan TKI. Dimana kebijakan yang memuat tentang pendidikan dan pelatihan sangatlah minim, sebagai contoh pada Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI No. 104A Tahun 2002 yang tidak mengatur secara khusus dan menyeluruh tentang pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi calon TKI, apakah harus sesuai dengan standart kualifikasi internasional atau tidak. Dan materi apa yang seharusnya diberikan pada calon TKI sebagai bekal untuk bekerja ke luar negeri yang dapat meningkatkan sumberdaya manusia dan kualitas TKI menjadi lebih bagus sehingga tenaga kerja kita mempunyai nilai tawar (*bargaining power*) di luar negeri.

Hal ini sesuai dengan definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*is whatever governments choose to do or not to do*", maka apabila dihubungkan dengan definisi tersebut bahwa "sesuatu yang tidak dilakukan" oleh pemerintah mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan" oleh pemerintah (Islamy, 2001:18). Padahal jika pemerintah telah memberikan kebijakan yang membahas tentang penempatan TKI secara mendetail khususnya tentang pendidikan dan pelatihan yaitu bagaimana

standart materi yang harus diberikan, tentang bagaimana kualifikasi yang seharusnya dapat bekerja ke luar negeri, maka sedikit banyak kasus dan masalah yang dialami oleh TKI akan dapat diminimalisir.

Dalam Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang perlindungan buruh Indonesia di luar negeri dan anggota keluarganya memang sudah banyak diatur oleh pemerintah, khususnya masalah pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan di BLKLN yaitu antara lain tentang lamanya mengikuti pelatihan, metode pelatihan, materi dan isi pelatihan. Akan tetapi pada kenyataannya sampai sekarang rancangan undang-undang tersebut masih belum juga disahkan sebagai undang-undang resmi yang akan dijadikan sebagai acuan dalam pelaksanaan perlindungan terhadap TKI, walaupun dari berbagai pihak telah mendesak untuk disahkannya undang-undang tersebut. Padahal apa yang dikatakan oleh Howlett dan Ramesh bahwa kebijakan yang dibuat oleh subsistem kebijakan (*policy actor*) yang terdiri dari pelaku yang berpartisipasi langsung dalam proses kebijakan. Jadi dalam hal ini tidak hanya pemerintah saja yang mutlak berperan dalam pelaksanaan suatu kebijakan, akan tetapi ada beberapa pelaku yang berpartisipasi, termasuk juga jaringan kerja (*policy network*) dan komunitas kebijakan (*policy communities*).

### **6.1. Implementasi Kebijakan Tentang Pendidikan dan Pelatihan TKI di BLKLN.**

Dalam proses implementasi kebijakan menurut Robert Lineberry maupun Pressman dan Widavsky terdapat 4 (empat) unsur utama yang berfungsi sebagai sebuah kerangka untuk implementasi, dimana bila dikaitkan dengan kebijakan penempatan TKI ke luar negeri sangat berkaitan sekali. Unsur tersebut adalah sebagai berikut : *pertama* penciptaan dan pengangkatan staf baru bagi sebuah lembaga baru

untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan baru, atau tugas dan tanggung jawab implementasi bagi lembaga yang ada dan para anggotanya. Dalam kebijakan penempatan tenaga kerja Indonesia hal ini dapat diimplementasikan dengan dibentuknya beberapa unit kerja di Dinas Tenaga Kerja seperti BP2TKI, dimana lembaga ini dibentuk dalam rangka kebijakan penempatan TKI ke luar negeri yang bertugas melaksanakan penyiapan penempatan calon TKI, pelayanan administrasi keberangkatan dan kepulangan serta perlindungannya. *Kedua* penterjemahan berbagai tujuan dan maksud pembuatan undang-undang ke dalam petunjuk pelaksanaan implementasi, pengembangan pedoman untuk digunakan oleh orang yang mengimplementasikan kebijakan. Implikasi dari pernyataan ini adalah sosialisasi kebijakan tentang penempatan TKI dari pusat sampai ke daerah dengan tujuan supaya informasi yang diberikan dapat dipahami dan menjadi satu pengertian untuk dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan. Kegiatan sosialisasi ini dimulai dari tingkat bawah yakni mulai dari Desa atau Kelurahan sampai pada tingkat kabupaten/kota khususnya di Dinas Tenaga Kerja. *Ketiga*, pengkoordinasian atas berbagai kelompok sasaran, pengembangan pembagian tugas dan tanggung jawab dalam lembaga dan antar lembaga serta berbagai lembaga terkait. Adanya hubungan kerjasama yang baik antara masing-masing instansi yang terkait dalam hal penempatan TKI ke luar negeri, yakni Dinas Tenaga Kerja, PJTKI, APJATI, BLKLN dan calon TKI itu sendiri. Khususnya di Propinsi Jawa Timur diadakan pertemuan dengan beberapa instansi tersebut setiap tiga bulan sekali, hal ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui berbagai aspirasi yang ada pada masing-masing instansi, tentunya aspirasi yang mendukung dan untuk melindungi kepentingan TKI. *Keempat*,



pengalokasian berbagai sumberdaya untuk mengatasi berbagai dampak kebijakan. Berbagai sumberdaya, khususnya sumberdaya manusia merupakan faktor yang penting dalam kebijakan penempatan TKI ke luar negeri, dimana sumberdaya manusia yang berkualitas akan sangat mempengaruhi kelanjutan kebijakan penempatan TKI tersebut. Apalagi mengingat akan kualitas TKI yang sangat rendah, oleh karena itu perlu dilakukan pendidikan dan pelatihan yang maksimal, tidak saja pada materi ketrampilan saja yang diberikan kepada calon TKI tetapi materi-materi yang dapat membentuk moral dan kepribadian calon TKI juga harus ditingkatkan. Dalam hal ini seperti kurikulum yang telah ditetapkan oleh Dinas Tenaga Kerja Propinsi bersama dengan BP2TKI dan APJATI yakni materi agama, kepribadian, motivasi kerja dan disiplin kerja serta hubungan kerja.

Dimana dikatakan juga bahwa keberhasilan kebijakan tergantung pada seberapa baik struktur birokrasi menginformasikan berbagai keputusan pemerintah atau yang dalam hal ini dinyatakan oleh Gun dan Hood yakni adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna dalam berbagai unsur dan agensi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam kebijakan penempatan TKI ke luar negeri diimplementasikan dengan mensosialisasikan kebijakan yang dirumuskan kepada beberapa *stakeholder* dan *target group* (TKI) agar kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan atau sasaran yang diinginkan. Dalam hal ini kebijakan harus dilaksanakan secara terkoordinir diantara instansi yang terkait diantaranya PJTKI, BLKLN, Dinas Tenaga kerja baik di kabupaten/kota maupun di Propinsi, calon TKI, pemerintah yang terlibat dalam penempatan TKI, LSM atau pihak swasta yang peduli terhadap kebijakan

pemerintah tentang penempatan TKI seperti KOPBUMI (Konsorsium Buruh Migran Indonesia).

Pendidikan dan Pelatihan untuk calon Tenaga Kerja Indonesia yang dilaksanakan di BLKLN merupakan dasar dari program penempatan TKI ke luar negeri, namun pada kenyataannya implementasi kebijakan tersebut sangat berubah dan sudah melenceng dari tujuan yang ditetapkan sebelumnya, yakni standart materi pelatihan yang diajarkan tidak sesuai dengan standart yang ditetapkan oleh ISCO. Sehingga hal ini akan berpengaruh pada kinerja TKI di luar negeri dan para TKI banyak mendapatkan masalah didalam melaksanakan pekerjaannya. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Siagian (1998:203) bahwa investasi untuk pelatihan guna peningkatan sumberdaya manusia tidak kecil yakni dalam bentuk biaya, tenaga dan waktu yang perlu diupayakan benar-benar agar pelatihan yang dilaksanakan harus disusun berdasarkan analisis kebutuhan yang tepat dengan sasaran yang jelas, isi program yang sesuai dengan kebutuhan, penerapan prinsip-prinsip belajar yang relevan, pelaksanaan pelatihan dengan tehnik yang paling cocok dan penilaian berdasarkan kriteria yang objektif.

## **6.2. Kendala Dan Upaya Mengatasi Implementasi Kebijakan Tentang Pendidikan dan Pelatihan di BLKLN.**

### **6.2.1. Kendala Dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Pelatihan.**

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan tidak selamanya berjalan dengan lancar atau tidak sesuai dengan yang diharapkan. Banyak sekali kebijakan yang menemukan kendala dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Larry N. Gerston (1983) bahwa implementasi kebijakan mempunyai beberapa kendala diantaranya adalah posisi tawar (*bargaining*),

kekurangan dana dan lemahnya pengawasan. Dimana hal ini bila dikaitkan dengan kebijakan pemerintah tentang penempatan TKI ke luar negeri, maka dapat dirinci sebagai berikut : *pertama*, posisi tawar (*bargaining*), kemampuan untuk meningkatkan kualitas melalui pendidikan dan pelatihan yang diberikan kepada calon TKI merupakan salah satu cara untuk meningkatkan posisi tawar TKI di luar negeri. Namun pada kenyataannya posisi tawar TKI masih sangat rendah dikarenakan rendahnya sumberdaya manusia. Banyak dari PJTKI yang belum maksimal dalam melaksanakan pendidikan dan pelatihan di BLKLN, terbukti dengan makin maraknya system pelatihan yang dapat meluluskan calon TKI dengan hanya membayar uang sogokan tanpa memperhatikan kualitas calon TKI yang akan ditempatkan ke luar negeri. Selain itu bagi calon TKI yang sudah pernah bekerja di luar negeri mereka tidak lagi mendapatkan pelatihan karena dianggap sudah mampu untuk melaksanakan pekerjaannya. Dalam hal ini menurut Gerston menjadi penghalang dalam implementasi kebijakan. Dilain sisi pemasaran atau promosi jasa tenaga kerja ke luar negeri yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja ke berbagai negara sebagai upaya untuk meningkatkan jumlah TKI baik secara kuantitas maupun kualitas kurang ditingkatkan. Mengingat program penempatan TKI ke luar negeri sangat penting maka diperlukan terobosan baru antara lain dengan meningkatkan promosi dan meyakinkan kepada pihak pengguna jasa di luar negeri.

Adanya persaingan yang sangat kompetitif terhadap masuknya tenaga kerja ke luar negeri, ini merupakan tantangan yang harus dihadapi oleh penentu kebijakan baik di tingkat pusat maupun di daerah yang berkaitan dengan pemasaran tenaga kerja ke luar negeri. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka Dinas Tenaga Kerja

seharusnya menyiapkan TKI yang memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan serta kebijakan lain yang berkaitan dengan kemudahan bagi masuknya TKI ke luar negeri, dengan demikian tenaga kerja dari Indonesia tidak merasa minder dan tersaingi oleh pekerja asing dari negara lainnya.

Dalam upaya untuk meningkatkan promosi dan pemasaran ke luar negeri hanya dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Pusat, sedangkan di daerah tidak ada kesempatan untuk melakukan hal tersebut. Selain karena keterbatasan dana juga karena BP2TKI hanya diberi tugas untuk memberikan pelayanan rekrutmen bagi PJTKI yang telah memiliki *job order*. Banyak majikan maupun mitra kerja PJTKI langsung ke daerah dimana calon TKI akan direkrut, ini menunjukkan ada keseriusan bagi pengguna jasa dalam memilih calon TKI yang potensial. Namun selama ini dapat dikatakan bahwa Dinas Tenaga Kerja kurang jeli untuk memasarkan calon TKI ke luar negeri serta lebih menggantungkan kesiapan dan kemampuan PJTKI. Adanya persaingan merebut peluang kerja di sektor formal dan jasa memerlukan kerja keras, mengingat jenis pekerjaan tersebut menjanjikan gaji yang lebih tinggi bila dibandingkan pekerjaan di sektor perkebunan. Apabila kondisi seperti ini tidak ditanggapi oleh pihak Disnaker, sangat dimungkinkan kesempatan ini akan diberikan negara lain yang telah siap sumberdaya manusia maupun proses penempatan yang lebih cepat.

*Kedua*, Kekurangan dana, keadaan TKI yang sebagian besar berasal dari kalangan masyarakat ekonomi menengah ke bawah merupakan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan implementasi. Sebagai bukti yakni banyak calon TKI yang mendaftar ke PJTKI tanpa dipungut biaya sepeserpun, akan tetapi apabila sudah

berhasil bekerja ke luar negeri maka keseluruhan biaya keberangkatan akan dipotong gaji mereka selama 4 – 7 (empat sampai tujuh) bulan. Ketidakmampuan para calon TKI untuk membayar biaya penempatan ini digunakan sebaik-baiknya oleh para PJTKI untuk mengambil keuntungan sebanyak-banyaknya. Dan pendanaan yang terlalu minim ini akan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan. Dan menurut Gerston, pendanaan merupakan faktor terpenting dalam implementasi, maka apabila tidak adanya sumber keuangan yang memadai akan dapat merusak tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan. *Ketiga*, lemahnya pengawasan, implementasi kebijakan tidak terlepas dari pengawasan, hal ini dilakukan agar dalam pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan yang akan dicapai. Pelaksanaan kebijakan penempatan TKI ke luar negeri khususnya dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan tidak dapat lepas dari pengawasan, pengawasan ini tidak saja oleh Pemerintah akan tetapi harus dilakukan oleh beberapa instansi yang berkompeten dalam kebijakan ini, diantaranya APJATI, Disnaker/BP2TKI, KOPBUMI, PJTKI, BLKLN dan masyarakat sebagai *target group*.

Pada dasarnya pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja khususnya pegawai pengawas ketenagakerjaan terhadap PJTKI selama ini cenderung menunggu aduan dari pihak lain atau para calon TKI yang mengalami permasalahan. Dilain pihak PJTKI sendiri berusaha untuk menempatkan dirinya sebagai perusahaan yang taat dan bertanggung jawab terhadap aturan yang telah digariskan. Jaringan PJTKI yang telah terbentuk melalui koordinasi dengan berbagai pihak seperti Disnaker baik di tingkat Propinsi maupun kabupaten/kota, Imigrasi dan Kepolisian akan berpengaruh besar terhadap pejabat pengawas ketenagakerjaan dalam

mengambil sikap tegas terhadap pelanggaran yang dilakukan. Banyak PJTKI yang melakukan pelanggaran diantaranya berupa pemungutan biaya, janji-janji serta hal-hal yang tidak pada tempatnya yang pada akhirnya pihak birokrat dalam mengambil tindakan masih diwarnai dengan ketidakadilan bahkan berusaha untuk menutupi terhadap kejadian yang sebenarnya.

Perlindungan terhadap TKI yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja mengacu pada Keputusan Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Nomor : Kep-15/BP/1995 tentang Petunjuk teknis penempatan tenaga kerja ke luar negeri. Pada pasal 24 menyebutkan bahwa : Pertama, perlindungan kepada TKI peserta program penempatan tenaga kerja ke luar negeri harus dilaksanakan sesuai Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor : PER-02/MEN/1994. Kedua, perlindungan TKI meliputi perlindungan sejak dari daerah asal, pada saat penempatan sampai dengan kedatangan dari luar negeri serta kepulangan ke daerah asal. Apabila dicermati perlindungan terhadap TKI di daerah asal mulai sejak pendaftaran sampai dengan mereka diberangkatkan hampir tidak ada. Terjadinya eksploitasi biaya yang dikeluarkan oleh calon TKI kepada petugas lapangan yang nyata-nyata sangat merugikan calon TKI di daerah asal telah menimbulkan banyak masalah sulit ditindak oleh aparat Disnaker atau PJTKI. Justru kondisi semacam inilah yang seakan-akan dibiarkan saja dengan alasan tidak ada laporan dari calon TKI.

#### **6.2.2. Upaya Mengatasi Kendala Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Pelatihan.**

Upaya-upaya yang selama ini dilakukan oleh pemerintah yang dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja /BP2TKI dan beberapa instansi yang terkait seperti PJTKI, APJATI dan BLKLN dalam hal penempatan TKI ke luar negeri khususnya dalam

pelaksanaan pendidikan dan pelatihan belum mencapai taraf yang memuaskan apabila dibandingkan dengan banyaknya jumlah PJTKI dan BLKLN yang ada di kota Surabaya. Namun demikian ada beberapa langkah upaya yang dilakukan yakni mulai dari diberlakukannya penertiban pembinaan BLKLN dengan menerapkan pelatihan berdasarkan kurikulum yang ditetapkan berdasarkan standart penilaian yang diberikan pada lembaga yang independen (APJATI), standart materi yang diberikan akan mengacu pada ISCO, walaupun hal tersebut belum dilakukan secara keseluruhan, tetapi sedikit demi sedikit. Namun demikian apabila BLKLN tersebut tidak menjalankan apa yang telah digariskan maka Disnaker berhak untuk menindak dengan mencabut SIUP yang telah diberikan. Hal ini merupakan suatu langkah yang harus ditingkatkan.

Upaya-upaya tersebut di atas merupakan kebijakan yang efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak yang positif bagi anggota masyarakat (Islamy,2001:107). Dengan kata lain upaya instansi yang terkait dalam bidang penempatan tenaga kerja ke luar negeri untuk dapat menyelaraskan standart sesuai dengan standart internasional, hal ini akan merupakan upaya yang efektif dan diharapkan akan berdampak positif bagi calon TKI. Pendapat lain juga disampaikan oleh Grindle (dalam Abdul Wahab, 2004:19) menyebutkan bahwa kebijakan yang efektif hanya dapat dimulai apabila program-program aksi telah dirancang. Dengan kata lain yakni standart pelatihan telah ditetapkan dan akan menjadi efektif apabila dapat diimplementasikan dengan baik sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan semula.

## BAB VII

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 7.1. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan dan pembahasan yang telah dilakukan dapat disimpulkan beberapa hal, sebagai berikut :

- a. Implementasi kebijakan penempatan TKI ke luar negeri khususnya mengenai pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di BLKLN kurang berhasil, apabila mengingat banyaknya jumlah PJTKI dan BLKLN yang ada di kota Surabaya bila dibandingkan yang ada di Propinsi Jawa Timur. Dalam implementasi kebijakannya banyak yang tidak dijalankan sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu Kepmenakertrans. RI No. Kep-104 A/Men/2002.

Dan hasil temuan tersebut sebagai berikut :

- Waktu pendidikan dan pelatihan untuk para calon TKI yang seharusnya dilaksanakan antara 3 sampai dengan 6 bulan, tetapi pada kenyataannya lebih dipersingkat dengan alasan menghemat biaya dan waktu selain itu karena sudah ada permintaan dari negara tujuan penempatan sehingga masalah pelatihan seringkali diabaikan yang pada akhirnya nanti banyak terjadi masalah yang menimpa pada TKI yang disebabkan rendahnya kualitas dan kurang profesional dalam melaksanakan tugasnya.
- Tenaga pengajar / instruktur di BLKLN banyak yang berasal dari mantan TKI, dengan alasan mantan TKI tersebut berhasil bekerja di luar negeri sehingga



akan berbagi pengalaman dengan para calon TKI yang akan di berangkatkan ke luar negeri. Tetapi di lain sisi mantan TKI tersebut tidak menguasai materi pelatihan yang akan diajarkan pada calon TKI, sehingga hal ini juga akan mempengaruhi hasil dari pelatihan yang dilaksanakan di BLKLN karena tidak sesuai dengan standar kualifikasi ketrampilan (SKK).

- Proses rekrutmen TKI yang terlalu digampangkan oleh PJTKI sehingga banyak dari dokumen dan syarat-syarat yang tidak dilengkapi seperti pemalsuan KTP, umur dan alamat dengan alasan untuk mempermudah proses administrasi. Dan apabila ada masalah yang menimpa TKI (misal TKI meninggal) baru kebingungan mencari alamat yang sebenarnya.
- b. Dalam implementasi kebijakan penempatan TKI ke luar negeri khususnya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan TKI di BLKLN banyak mengalami kendala diantaranya :
- Tenaga pengajar / instruktur yang kurang profesional, padahal di dalam petunjuk pelaksanaan yang telah ditetapkan oleh Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri (PPTKLN) Depnakertrans. RI bahwa tenaga pengajar di BLKLN minimal berpendidikan D3, telah mengikuti pelatihan sebagai instruktur/TOT, berpengalaman di bidang ketenagakerjaan. Tetapi selama ini instruktur yang digunakan hanya sebatas memenuhi persyaratan sebagai tenaga pengajar, karena memang instruktur yang telah ditentukan kurang mencukupi apabila dibandingkan dengan jumlah PJTKI dan BLKLN yang ada di Propinsi Jawa Timur.

- Pengawasan dan tanggung jawab dari pemerintah yang dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja dan UPT Balai Pelayanan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI) belum maksimal. Selama ini Dinas Tenaga Kerja Indonesia artinya bahwa kalau ada pengaduan dari TKI yang bermasalah baru melaksanakan tugasnya. Dengan alasan dana untuk melaksanakan pengawasan tersebut tidak ada. Padahal selama melaksanakan kegiatan usaha PJTKI banyak melakukan kecurangan karena mereka berorientasi pada bisnis. Seharusnya Disnaker melakukan pengawasan terhadap PJTKI secara rutin dan kontinyu karena dengan melakukan pengawasan secara periodik akan mengetahui kinerja PJTKI.
- Sumberdaya manusia dari calon TKI yang masih rendah, sehingga akan mempengaruhi dalam menerima materi pelatihan yang disampaikan oleh tenaga pengajar/instruktur.

## 7.2. SARAN

Mengacu pada kesimpulan dari hasil penelitian ini, maka peneliti memberikan saran-saran sebagai berikut :

- a. Perlunya pemikiran yang lebih serius tentang kebijakan penempatan TKI ke luar negeri khususnya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di BLKLN dengan segera disahkannya Rancangan Undang-Undang yang mengatur khusus tentang pendidikan dan pelatihan bagi calon TKI, sehingga pelaksanaan kebijakan dapat dijalankan secara jelas. Karena pendidikan dan pelatihan ketrampilan merupakan bagian yang mendasar dan merupakan bekal bagi calon TKI untuk bekerja ke luar

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, (2004), *Analisa Kebijakan : dari Fomulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- , (1998), *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasinya*, Brawijaya University Press, Malang.
- , (1990), *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Barthos Basir, (2004), *Manajemen Sumberdaya Manusia, Suatu Pendekatan Makro*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Diaharum, (1999), *Tinjauan Yuridis-Sosiologis Persepsi Pemahaman TKI Terhadap Perjanjian Kerja*, (Skripsi), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Gerston, Lary N, (1983), *Implementation : Conveting Policy Decision into Practice, Making Public Policy*.
- Handoko, T. Hani, (1998), *Manajemen Personalia Dan Sumberdaya Manusia*, BPF, Jakarta.
- Howlett, M & Ramesh M, (1995), *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, New York.
- Islamy, M. Irfan, (2001), *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- (2001), *Policy Analisis, Seri Monografi Kebijakan Publik*, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- Irianto Yusuf, (2001), *Prinsip-Prinsip Dasar Manajemen Pelatihan*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Jones, Charles O, (1996), *Pengantar Kebijakan Publik*, diterjemahkan oleh Ricky Istamto, Rajawali, Jakarta.
- Mangkunegara, AA, Anwar Prabu, (2000), *Manajemen Sumberdaya Manusia Perusahaan*, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Manulang, Sendjun H, (2001), *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Mantra, Ida Bagoes, (2004), *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

DAFTAR PERTANYAAN  
UNTUK PJTKI

1. Nama Badan Usaha :  
Alamat :  
No. SIUP :  
Bentuk Badan Usaha :  
Status Badan Usaha : PT / CV  
Status Kantor : Cabang / Perwakilan / Kantor Pusat  
Didirikan sejak tahun berapa ?
2. Apakah dalam melakukan kegiatan usaha, perusahaan memiliki cabang / perwakilan / unit-unit pelayanan ? Dimana dan ada berapa ?
3. Bagaimana struktur dari organisasi usaha Saudara dan adakah tupoksi dari masing-masing anggota organisasi ?
4. Sarana dan prasarana apa saja yang dimiliki oleh perusahaan Saudara termasuk di BLKLN ?
5. Kalau Saudara memiliki tempat penampungan sementara bagi CTKI, berapa besar daya tampungnya ?
6. Apakah BLKLN yang Saudara miliki sudah memenuhi standart BLKLN bagi CTKI formal / nonformal ?
7. BLKLN di perusahaan Saudara didukung berapa tenaga instruktur ?
8. Tenaga instruktur yang dimaksud direkrut dari mana dan apakah sudah bersertifikasi sebagai instruktur BLKLN ?
9. Bagaimana mekanisme penempatan yang Saudara lakukan bagi CTKI formal maupun non formal ?
10. Apakah dalam melakukan penempatan pada CTKI formal / non formal, Saudara membuat perjanjian penempatan maupun perjanjian kerja ?
11. Bagaimana peran dari Dinas Tenaga Kerja atau Dinas lain yang menangani urusan ketenagakerjaan baik di Kabupaten / Kota maupun Propinsi dalam hal penempatan CTKI ke LN ?
12. Apakah CTKI yang akan di tempatkan ke LN juga dilengkapi dengan asuransi CTKI, kartu peserta asuransi, siapa yang memegangnya ?
13. Selama CTKI dalam proses, dimana CTKI yang direkrut harus menunggu ?
14. Selama CTKI dalam masa tunggu, kegiatan apa saja yang diberikan oleh PJTKI terhadap mereka ?

15. Kalau CTKI baik formal / non formal harus dilatih, jenis-jenis pelatihan apa saja yang diberikan kepada mereka dan berapa lama harus mengikuti program pelatihan ?
16. Adakah standart pelatihan bagi CTKI-I.N baik formal / non formal ?
17. Setelah mereka mengikuti pelatihan, apakah kepada mereka dilakukan evaluasi / uji ketrampilan ?
18. Siapa yang menguki dan apakah CTKI memperoleh sertifikasi uji ketrampilan ?
19. Materi-materi apa yang diberikan selama pelatihan, apakah sudah sesuai dengan standart kebutuhan pasar kerja di I.N (user) ?
20. Apakah bagi CTKI yang akan bekerja ke luar negeri diberi Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) ?



DAFTAR PERTANYAAN  
UNTUK CTKI

1. Nama :  
Umur :  
Jenis kelamin :  
Alamat :  
Pendidikan Terakhir :  
Status : Kawin/belum kawin/lajang/janda/duda
2. Nama orang tua :  
Alamat :  
Pekerjaan :
3. Apa yang mendorong Saudara untuk bekerja ke LN ?
4. Jenis pekerjaan apa yang Saudara inginkan bila Saudara bisa bekerja di LN ?
5. Sudah berapa lama Saudara mengikuti proses penempatan CTKI-LN ?
6. Sudah berapa lama Saudara tinggal di tempat penampungan bagi CTKI-LN ?
7. Selama Saudara menunggu di tempat penampungan tersebut, kegiatan apa saja yang Saudara lakukan ?
8. Kalau Saudara mengikuti diklat ketrampilan, jenis pelatihan apa saja yang Saudara dapatkan?
9. Berapa lama Saudara harus mengikuti Diklat ketrampilan dan bagaimana fasilitas BLKLN yang ada perusahaan tersebut ?
10. Menurut Saudara, waktu yang disediakan untuk Diklat ketrampilan apakah sudah sesuai dengan kebutuhan ?
11. Setelah Saudara mengikuti Diklat ketrampilan, apakah ada evaluasi / uji ketrampilan ?
12. Bagaimana hasil dari evaluasi / uji ketrampilan tersebut ?
13. Kalau hasilnya kurang baik, apakah Saudara harus mengikuti Diklat lagi ?
14. Apakah perusahaan juga memberikan informasi-informasi tentang kondisi negara tujuan?
15. Dalam bentuk apa informasi yang Saudara peroleh ?
16. Kalau Saudara sudah selesai masa kontrak bekerja ke LN, apa rencana selanjutnya ?



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
ADEN Perpustakaan Universitas Airlangga

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan Surabaya-60286 T (031) 5023715, 5020170, Fax. (031) 5030076  
E-mail : pasca@pasca.unair.ac.id URL Address : http://www.pasca.unair.ac.id

Nomor : 3660/J03.4/PP/2005

18 Nopember 2005

Lamp :

Hal : Izin melaksanakan penelitian

Yth. Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur  
Cq. BP2 TKI, Jl. Jagir Wonokromo No.358  
Surabaya

Guna penulisan penelitian untuk Tesis peserta Program Magister Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial angkatan tahun 2003/2004 Program Pascasarjana Universitas Airlangga,

Nama : Yoeliati  
Nim : 090310671 - L  
Judul : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBINAAN DAN PELATIHAN TKI PADA BALAI LATIHAN KERJA LUAR NEGERI (BLKLN)

Pembimbing : Dwi Windyastuti, Dra, MA  
Pembimbing I : Siti Aminah, Dra, MA

Maka dengan ini kami mohon perkenan Saudara untuk memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk melaksanakan penelitian di Instansi Saudara.

Demikian dan atas bantuan Saudara kami sampaikan terima kasih.

Direktur  
Bidang Akademik,  
  
Prof. Dr. Naba Mahaputra, drh, M.Sc.  
NIP. 130687530

SKN-PPS-UA-05



PEMERINTAH PROPINSI JAWA TIMUR  
ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga  
**DINAS TENAGA KERJA**

Jl. Dukuh Menanggal 124 -126 Telp. 8290005, 8292996, 8297997, 8282612, 8292648 Fax. 8280254  
SURABAYA - 60234

Surabaya, 09 Pebruari 2006

Nomor : 056/0517112.01/2006

Kepada :

Sifat : Penting

Lamp. : 1 (satu) berkas

Yth. Pimp. PT. ~~JATIM SUKSES KARYA BERSAMA~~

Perihal : Ijin Melaksanakan Penelitian

Jln. ~~Tidar No. 44~~

Di -

SURABAYA

Menindaklanjuti surat Ass. Bidang Akademik Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Nomor : 3660/J03.4/PP/2005 tanggal 18 Nopember 2005 perihal seperti pada pokok surat, maka bersama ini dimohon bantuan Saudara kepada :

Nama : YOELIATI

NIP. : 160 048 020

Jabatan : Staf Dinas Tenaga Kerja Prop. Jatim /PHI.

Untuk melakukan penelitian ilmiah guna penulisan Tesis.

Demikian atas bantuan Saudara disampaikan terima kasih.



Tembusan Kepada Yth.

1. Kadisnaker Kabupaten Sidoarjo.
2. Kepala BP2TKI Prop. Jatim
3. APJATI Prop. Jatim
4. Arsip





PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR  
DINAS TENAGA KERJA

Jl. Dukuh Menanggal 124-126 Telp. 8290005, 8292996, 8297997, 8282612, 8292648 Fax. 8280254  
SURABAYA - 60234

Surabaya, 09 Pebruari 2006

Nomor: 056/05/112.01/2006

Kepada:

Sifat : Penting

Lamp. : 1 (satu) berkas

Yth. Pimp. PT. HIKMAH SURYA JAYA

Perihal: Ijin Melaksanakan Penelitian

Jln. Dukuh Kupang VI / 4 - 3

Di--

SURABAYA

Menindaklanjuti surat Ass. Bidang Akademik Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Nomor : 3660/J03.4/PP/2005 tanggal 18 Nopember 2005 perihal seperti pada pokok surat, maka bersama ini dimohon bantuan Saudara kepada :

Nama : YOELIATI\*

NIP. : 160 048 020

Jabatan : Staf Dinas Tenaga Kerja Prop. Jatim / PHL.

Untuk melakukan penelitian ilmiah guna penulisan Tesis.

Demikian atas bantuan Saudara disampaikan terima kasih.



Tembusan Kepada Yth.

1. Kadisnaker Kabupaten Sidoarjo.
2. Kepala BP2TKI Prop. Jatim
3. APJATI Prop. Jatim.
4. Arsip.

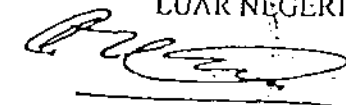
ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga  
**DAFTAR PJTKI YANG DICABUT SIUP-PJTKI**  
**PERIODE SAMPAI DENGAN TAHUN 2005**

NO	PJTKI	SK. PENCABUTAN	PELANGGARAN YANG DILAKUKAN	KET
1	PT. MEGA UNTAIAN SAHAJA	KEP- 190/M/XI/2001 tanggal 16 Nopember 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak memberangkatkan TKI yang direkrut</li> <li>- Uang akan dikembalikan tetapi depositonya tidak ada dananya/sertifikat palsu</li> </ul>	
2	PT. HERON OLIRA	KEP- 191/M/XI/2001 tanggal 16 Nopember 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak memberangkatkan TKI yang direkrut</li> <li>- Depositonya kosong sudah dcairkan oleh perusahaan</li> </ul>	
3	PT. BINA SETIA CORPORA	KEP- 128 /MEN/2002 tanggal 5 Juli 2002	Menempatkan TKI ke Arab Saudi tanpa prosedur	
4	PT. DASA TUNGGAL NOVARISHA	KEP- 129 /MEN/2002 tanggal 5 Juli 2002	Menempatkan TKI ke Arab Saudi tanpa prosedur	
5	PT. SUPERKURNIA PHARMASEJATI	KEP- 130 /MEN/2002 tanggal 5 Juli 2002	Tidak menempatkan TKI yang sudah direkrut	
6	PT. AMAL GITA PURNAMA	KEP- 132 /MEN/2002 tanggal 5 Juli 2002	Tidak memberangkatkan TKI yang sudah direkrut	
7	PT. YOSAMITRA MANDIRI	KEP- 37 /MEN/2002 tanggal 27 Februari 2002	Pemalsuan bilyet deposito	
8	PT. SRIFAN JAYA ASADI	KEP- 39 /MEN/2002 tanggal 27 Februari 2002	Pemalsuan bilyet deposito	
9	PT. SAFIR PIRAMIDA INTERNASIONAL	KEP- 40 /MEN/2002 tanggal 27 Februari 2002	Bilyet jaminan deposito Bank dinyatakan palsu	
10	PT. ABDIMATRA INSAN UTAMA	KEP- 41 /MEN/2002 tanggal 27 Februari 2002	Pemalsuan bilyet deposito	
11	PT. ADI SANTA KENCANA MAS	KEP- 207 /MEN/2002 tanggal 8 Nopember 2002	Menempatkan TKI tanpa dokumen	
12	PT. PANGKALAN TENAGA INTI	KEP- 145 /MEN/2003 tanggal 20 Mei 2003	Penempatan TKI ke Arab Saudi tanpa prosedur	
13	PT. NIKMAH ASIFA NDAH	KEP- 146 /MEN/2003 tanggal 20 Mei 2003	Penempatan TKI ke Arab Saudi tanpa prosedur	
14	PT. AINUL ASEP ASADI	KEP- 743 /MEN/2004 tanggal 24 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	
15	PT. ACINDO JITSU SENTA	KEP- 744 /MEN/2004 tanggal 24 Desember 2004	Tidak operasional sejak diterbitkan SIUP dan atas permintaan sendiri.	
16	PT. WAHANA TENAGA HANDAL	KEP- 749 /MEN/2004 tanggal 27 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	

NO	PJTKI	SK. PENCABUTAN	PELANGGARAN YANG DILAKUKAN	KET
17	PT. BINA INDONAKER	KEP- 750 /MEN/2004 tanggal 27 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	
18	PT. MITRA MAJU MULYO LESTARI	KEP- 751 /MEN/2004 tanggal 27 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	
19	PT. YALA ASTA PRIMA	KEP- 753 /MEN/2004 tanggal 28 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	
20	PT. KOENDEL WARAS	KEP- 754 /MEN/2004 tanggal 28 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	
21	PT. CAKRA KARYA BERSAMA	KEP- 755 /MEN/2004 tanggal 28 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	
22	PT. ALBAROKAH CORP	KEP- 764 /MEN/2004 tanggal 29 Desember 2004	Belum menyetor dana jaminan deposito	
23	PT. TINAH GEMILANG	KEP- 281 /MEN/XII/2004 tanggal 30 Desember 2004	Tidak operasional sejak diterbitkan SIUP dan Atas permintaan sendiri	
24	PT. SINAR POLA	KEP-26/MEN-BP2TKLN/I/2005 tanggal 12 Januari 2005	- Penampungan tidak memenuhi persyaratan - Manipulasi identitas CTKI tanpa prosedur rekrut.	
25	PT. AKBAR INSAN PRIMA	KEP- 205 /MEN/VIII/05 tanggal 29 Agustus 2005	Menempatkan TKI di negara terlarang	
26	PT. DEKA PERTINDO CORPORATION	KEP 761/MEN/2004 tanggal 30 Desember 2004	Belum mengalihkan dana jaminan dalam bentuk deposito	
27	PT. CERYA JAYA UTAMA	KEP 772/MEN/2004 tanggal 31 Desember 2004	Belum mengalihkan dana jaminan dalam bentuk deposito	

Jakarta, Januari 2006

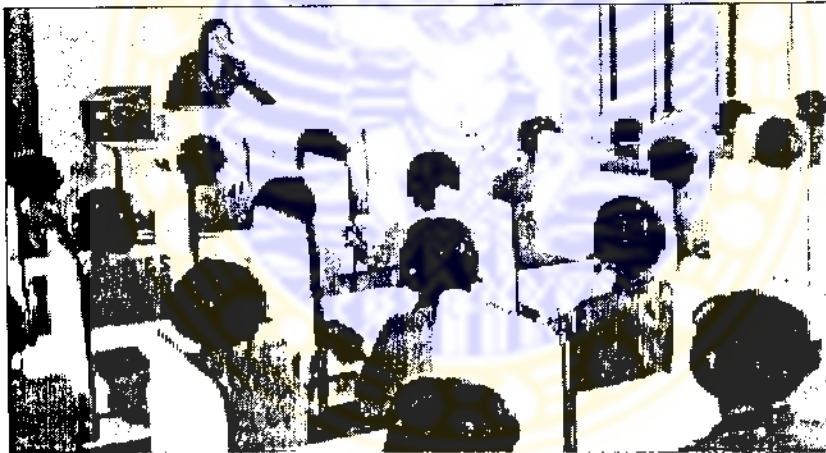
DIREKTUR JENDERAL  
PEMBINAAN DAN PENEMPATAN TENAGA KERJA  
LUAR NEGERI



I GUSTI MADE ARKA  
NIP. 160 012 999.



Calon TKI mengikuti PAP di BP2TKI Jatim



Para calon TKI belajar bahasa dengan peralatan modern milik PJTKI di Jawa Timur. Lab bahasa ini ada di BLKLN milik perusahaan.