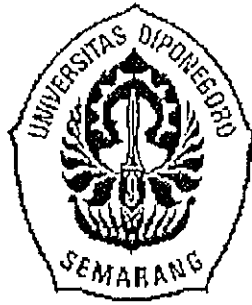


331. 62

Ham

b c1



**BEKERJANYA PERATURAN TENTANG PENEMPATAN  
TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI DALAM  
HUBUNGANNYA DENGAN TENAGA KERJA ILEGAL  
(STUDI MENGENAI TENAGA KERJA ILEGAL  
DI DESA JAGO LOMBOK TENGAH)**

**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Any Suryani Hamzah, SH  
NIM. B. 4A. 098.008

Pembimbing :

Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

2000

UPT-PUSTAK-UNDIP

**BEKERJANYA PERATURAN TENTANG PENEMPATAN  
TENAGA KERJA INDONESIA KE LUAR NEGERI  
DALAM HUBUNGANNYA DENGAN TENAGA KERJA ILEGAL  
(STUDI MENGENAI TENAGA KERJA ILEGAL  
DI DESA JAGO KABUPATEN LOMBOK TENGAH)**

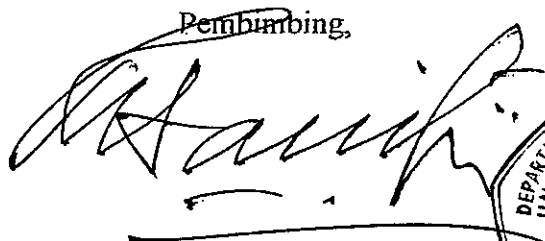
Disusun Oleh :

**ANY SURYANI HAMZAH, SH**  
**NIM. B4A. 098.008**

Dipertahankan di depan Penguji  
Pada Tanggal \_\_\_\_\_

Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,

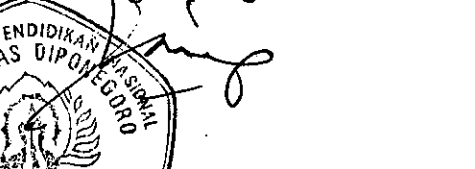


Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH  
NIP. 130350517

Mengetahui :

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



  
Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH  
NIP. 130350519

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Robbil'alamin. Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT., karena berkat rahmat dan karuniaNya penulis telah berhasil menyelesaikan penelitian dan menuangkannya ke dalam tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka penyelesaian rangkaian proses studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

Dalam rangka menyelesaikan studi dan penulisan tesis ini penulis banyak mendapatkan dorongan dan bantuan berbagai pihak, baik moril maupun materil. Untuk itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang teramat dalam kepada :

1. Kedua orang tuaku, sembah sujud dan rasa hormat nanda haturkan atas segala pengorbanan, keikhlasan dan doa restu yang senantiasa mengiringi perjalanan hidup nanda.
2. Prof. Ir. Eko Budihardjo, MSc. Selaku Rektor Universitas Diponegoro dan Prof. Dr. Barda Nawawi, SH. Selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro yang telah memberi kepercayaan dan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu pengetahuan di lingkungan Universitas Diponegoro.
3. Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH. Sebagai pembimbing yang secara tekun, intensif, familiar dan penuh kearifan membimbing penulis hingga selesainya tesis ini. Beliau telah banyak memberikan bekal pengetahuan dan khususnya melalui

kuliah-kuliahnya telah memperkenalkan penulis kepada metode penelitian ilmu-ilmu sosial lainnya yang sangat komprehensif.

4. Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH. selaku dosen yang ide, pikiran dan pola pikir beliau melalui kuliah-kuliah seminar dan pertemuan ilmiah lainnya, telah banyak sekali membantu membukakan pikiran dan menambah wawasan penulis dalam berbagai fenomena sosial hukum.
5. Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH., selaku dosen yang memberikan bekal pengetahuan tentang fenomena perkembangan Hukum Ekonomi, khususnya berkaitan dengan mata kuliah Badan-Badan Usaha dan PMA.
6. Para guru besar pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro : Prof. Dr. Muladi, SH., Prof. Soetandoyo Wignyosoebroto, MPA., Prof. Soehardjo SS. SH. (Alm), Prof. Dr. Miyasto SU., Prof. Dr. Gunawan Setiardjo, Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS., Prof. Dr. Suyudi, SE., Prof. Dr. Mr. Sutoyo, Prof. Dr. Sumantoro (Alm), Dr. Moempuni, Dr. Peter M dan semua dosen yang tidak sempat disebutkan namanya satu per satu.
7. Dr. Ir. Mansyur Ma'shum, MSc., PhD. selaku Rektor Universitas Mataram dan Bapak H. Zaenal Asikin, SH., SU., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram yang telah memberikan kepercayaan dan dukungan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro.

8. Bapak M. Suhaili selaku Kepala desa Jago beserta staf, tokoh masyarakat, tokoh agama serta masyarakat Desa Jago Kecamatan Praya Kabupaten Lombok Tengah.
9. Para informan dari Departemen Tenaga Kerja dan Sosial serta BP<sub>2</sub>TKI yang telah meluangkan waktu untuk memberikan informasi yang amat berharga dalam penelitian tesis ini.
10. Ir. Arief Mahmudi selaku Staring Comite Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia untuk Regent NTB dan Saleh, SH. dari Yayasan Koslata Biro Advokasi Buruh Migran.
11. Para karyawan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro atas segala bentuk bantuannya selama penulis mengikuti pendidikan.
12. Penghargaan yang sama juga nanda haturkan kepada mertuaku serta kepada suamiku Moch. Dhina Santosa dan anakku Mochh.Awallut(hi Andhika Putra dan Sayyidati Amallia Andhini Putri yang senantiasa setia mendukung dan menemani dalam suka dan duka beserta saudaraku adik Yenny, adik Esty dan adik Deasy yang telah memberikan semangat selama penulis menjadi peserta Program Magister Ilmu Hukum.
13. Seluruh rekan-rekan peserta Program Magister Ilmu Hukum dan rekan-rekan sahabat karib yang selama mengikuti pendidikan antara lain ; Iyah Faniyah, Wisik Restu W.S., Y. Diyah Warsiki, Zaeni Ashadie, Yosserwan, Siti Mahmuda.
14. Bapak M. Bedjo dan ibu, Mas Kusnadi dan Mbak Sri Murtini sekeluarga, terima kasih yang tak terhingga atas persaudaraannya selama ini.

Akhirnya penulis menyadari bahwa karya ilmiah tesis ini, hanyalah merupakan titik kecil dari samudera keilmuan yang luas, yang disana sini tak luput dari kekurangan. Hal ini karena keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis dalam menyajikan penulisan tesis ini. Untuk itu kritik dan saran yang konstruktif sangat penulis harapkan. Dan semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum.

Semarang, Juli, 2001.

Penulis

Any Suryani Hamzah.

## ABSTRAKSI

Penelitian yang tertuang dalam tesis ini mengungkapkan hal-hal yang berkaitan dengan Bekerjanya Peraturan tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri Dalam Hubungannya Dengan Tenaga Kerja Ilegal ( Studi Mengenai Tenaga Kerja Ilegal Di Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah ).

Tenaga kerja ilegal merupakan suatu prosedur penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri tanpa menggunakan dokumen apapun serta tidak melalui prosedur resmi yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.Kep. 204/KEP/ 1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri .

Adapun timbulnya tenaga kerja Indonesia ke luar negeri disebabkan oleh faktor-faktor umum dan faktor-faktor khusus. Faktor umum adalah faktor ekonomi yang merupakan faktor dominan yang menyebabkan timbulnya tenaga kerja Indonesia ke luar negeri baik legal maupun ilegal. Adapun faktor khusus adalah faktor yang menimbulkan tenaga kerja ilegal adalah faktor persepsi masyarakat, faktor birokrasi , dan peran tekong /calo yang begitu dominan.

Proses bekerjanya hukum dalam masyarakat Desa Jago dipengaruhi oleh tiga komponen yaitu peraturan perundang-undangan , komponen budaya hukum masyarakat desa Jago serta komponen aparat Penegak hukum.

Pengaruh tenaga kerja Indonesia ke luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi Desa Jago adalah dapat dilihat dari remitan yang dikirim oleh tenaga kerja itu sendiri. Remitan memiliki aspek penting terutama dalam dua hal yaitu; pertama dampak positif berupa dampak material yaitu pertumbuhan ekonomu dan aktifitas perdagangan didesa Jago ,kedua dampak immaterial yaitu terjadinya perubahan-perubahan dalam trasformasi sosial kulture dan terjadinya peningkatan aspirasi serta etos kerja dari tenaga kerja purna tugas.Disamping dampak positif juga timbul dampak negatif yaitu hilangnya tenaga-tenaga kerja produktif di daerah asal dalam hal ini Desa Jago, khususnya di sektor pertanian. Keadaan ini pada akhirnya mengakibatkan menurunnya tingkat produktifitas pertanian .

## ABSTRACT

The Implementation of Rule of Indonesian Workers Settlement to the abroad in its relation with Illegal Workers (Illegal Workers Study at Jago Village of Central Lombok Regency).

Illegal worker are the Indonesian workers settlement procedure to the abroad without using any document nor through legal procedure that have been established by the government in the Ministry of Labour Decree No. Kep/204/1999 regarding Indonesian Worker Settlement to the Abroad.

The factors that make Indonesian workers going abroad are divided into general factors and particular factors. General factor is economic factor that becomes the dominant factor for Indonesian workers to going abroad through both legal and illegal ways. While the particular factor that arise the illegal workers is the society perception factor, bureaucracy factor, and the existing role of illegal agent that more dominant.

The rule of law in the society of Jago village were influenced by three component, which are the legislation, culture of law component on Jago village society and justice maintainer official component.

Influence of Indonesian workers to the abroad toward the economic development of Jago village can be considered from the remitten that send by the workers itself. The remitten have an important aspect especially in two matters. The first are positive consequence which appearance as the material consequences is the development of economic and trading activity in Jago village, while the second immaterial consequence is the exchange in social culture transformation and the increasing of aspiration and work motivation of the retired workers.

Beside the positive consequence, there is also arise negative consequence which is the productive workers losing in the home region, awchich in this care are Jago village, particularly in agricultural sector. Finally, this condition caused the decrease in agricultural productivity level.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABSTRAKSI .....	iv
ABSTRACT .....	v
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL/BAGAN .....	xii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan .....	7
C. Kerangka Teoritis .....	8
D. Tujuan Penelitian .....	16
E. Kontribusi Penelitian .....	16
F. Metode Penelitian .....	17
1. Paradigma Penelitian dan Pendekatannya .....	17
2. Lokasi Penelitian .....	18
3. Jenis Data dan Sumber Data .....	18
4. Teknik Pengumpulan Data .....	19

	5. Teknik Analisis Data .....	21
	6. Teknik Pengecekan Validitas Data .....	23
	7. Sistematika Penulisan .....	23
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN TENTANG PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA, HUKUM DAN PENEGAKAN HUKUM .....	26
	A. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia serta Prosedur Keberangkatan TKI ke Luar Negeri .....	26
	B. Pendekatan Fungsional Terhadap Hukum .....	33
	B.1. Fungsi Hukum Dalam Masyarakat .....	34
	B.2. Fungsi Hukum Dalam Kegiatan Ekonomi .....	45
	C. Hukum Sebagai Sistem .....	48
	D. Pendekatan Hukum Dalam Perspektif Pendekatan Sistem .....	53
BAB III	BEKERJANYA PERATURAN TENTANG PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA KE LUAR NEGERI DALAM HUBUNGANNYA DENGAN TENAGA KERJA ILLEGAL DI DESA JAGO KABUPATEN LOMBOK TENGAH .....	66
	A. Faktor-faktor Penyebab Tenaga Kerja Illegal .....	66
	A.1. Persepsi Masyarakat .....	75

A.2. Birokrasi .....	77
A.3. Peran Tekong (Calo Tenaga Kerja) .....	81
B. Bekerjanya Hukum Pada Masyarakat Desa Jago Serta Persepsi Masyarakat Terhadap Hukum .....	85
B.1. Proses Bekerjanya Hukum .....	85
B. 2. Proses Bekerjanya Hukum Pada Masyarakat Jago .....	91
a. Peraturan Perundang-undangan .....	92
a.1. Inventarisasi Hukum Positif .....	93
a.2.Sinkronisasi Vertikal .....	94
a.3.Sinkronisasi Horizontal .....	102
b. Budaya Hukum .....	113
c. Peran Penegak Hukum .....	124
C. Pengaruh Tenaga Kerja Indonesia Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Desa Jago .....	131
1. Dampak Material .....	134
2. Dampak immaterial .....	135
3. Dampak Positif .....	136
4. Dampak Negatif .....	137
BAB IV      PENUTUP .....	139
A. Kesimpulan .....	139
B. Rekomendasi .....	141
DAFTAR BACAAN .....	143
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

## DAFTAR BAGAN

Bagan Alur Analisis Data Kualitatif .....	22
Bagan Prosedur Perekrutan/Pemberangkatan TKI Legal dan Ilegal .....	31
Diagram Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat .....	41
Bagan Teori Tradisional Tentang Penyimpangan ( <i>Deviant Theory</i> ) .....	58
Check list Tipologi Prosedur Keberangkatan TKI ke Luar Negeri .....	69-70
Model Alur Kekuatan Non Yuridis dalam Bekerjanya Hukum .....	85

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Peningkatan kualitas tenaga kerja nasional merupakan kebutuhan dasar yang mengharuskan adanya penanganan yang optimal dan menyeluruh serta merupakan hal yang harus segera ditangani. Hal ini dikarenakan pembangunan di sektor ketenagakerjaan sebagai bagian upaya pembangunan sumber daya manusia, merupakan salah satu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan nasional, yang diarahkan untuk mencapai peningkatan harkat, martabat dan kemampuan manusia serta kepercayaan pada diri sendiri dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur baik materiil maupun spiritual.

Dalam pelaksanaan pembangunan, khususnya disektor tenaga kerja, tenaga kerja merupakan aset yang sangat penting artinya karena merupakan motor penggerak yang turut menentukan keberhasilan suatu kegiatan usaha.

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".

Hal ini berarti menjadi tugas kita bersama untuk mengusahakan agar setiap orang yang mau dan mampu bekerja mendapatkan pekerjaan sesuai dengan kemampuannya dan setiap orang yang bekerja

memperoleh penghasilan yang cukup untuk hidup layak, baik bagi si tenaga kerja sendiri maupun keluarganya.

Bekerja mempunyai makna yang dapat dilihat dari berbagai sumber. Sendjun H Manulang menyatakan bahwa<sup>1</sup> :

- Ditinjau dari segi perorangan, bekerja adalah gerak daripada badan dan pikiran setiap orang guna memelihara kelangsungan hidup badaniah maupun rohaniah.
- Ditinjau dari segi kemasyarakatan, bekerja adalah melakukan pekerjaan untuk menghasilkan barang dan jasa guna memuaskan kebutuhan masyarakat.
- Ditinjau dari segi spiritul, bekerja merupakan hak dan kewajiban manusia dalam memuliakan dan mengabdikan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Tugas penyediaan lapangan kerja atau mencari solusi bagi masalah kesempatan kerja tidaklah mudah, daya serap ekonomi yang terbatas, tingkat pendidikan dan produktifitas yang rendah serta penyebaran dan angkatan kerja yang tidak merata baik secara regional maupun secara sektoral. Oleh karenanya kebijaksanaan dan program pembinaan dan penempatan tenaga kerja harus didasarkan untuk memecahkan masalah-masalah tersebut, salah satu program pembangunan di sektor tenaga kerja yang strategis yang diharapkan dapat memberikan sumbangan positif dalam rangka menanggulangi keterbatasan kesempatan kerja didalam negeri yaitu pengiriman tenaga kerja ke luar negeri.

---

<sup>1</sup> Sendjun H. Manulang, *Pokok Hukum Ketenaga Kerjaan*, Rajawali, 1990, hal. 5

Peran pemerintah dalam mengurus pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dapat ditelusuri dari kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Salah satunya adalah Kep Men Tenaga Kerja No. KEP – 204/MEN/1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri. Dalam peraturan ini ada tiga hal pokok yang utama yaitu pertama melarang penerahan/pengiriman tenaga kerja tanpa seijin Menteri atau pejabat yang ditunjuknya, kedua pemberian ijin diberikan berdasarkan persyaratan tertentu, dan ketiga mereka yang melanggar syarat-syarat tersebut akan dikenai hukuman.

Perlu disadari bahwa pengiriman tenaga kerja ke luar negeri merupakan peluang dengan dua sisi yang saling menunjang yaitu di satu sisi sebagai bisnis perdagangan jasa tenaga kerja dan disisi lain adalah hak rakyat untuk mendapatkan lapangan pekerjaan yang merupakan kewajiban pemerintah memenuhi lapangan pekerjaan tersebut. Dalam pembangunan bisnis pengiriman jasa tenaga kerja mendapat porsi perhatian yang sangat besar, karena merupakan salah satu usaha pemerintah untuk memperluas kesempatan kerja, meningkatkan keahlian dan pengalaman kerja di luar negeri karena hal ini sangat berpengaruh bagi peningkatan devisa negara.

Untuk diketahui bersama bahwa Daerah Nusa Tenggara Barat merupakan salah satu daerah sumber penerah tenaga kerja ke luar negeri dalam jumlah yang cukup besar. Desa Jago yang terletak di Kecamatan Praya Kabupaten Lombok Tengah. Desa ini memiliki luas

913 hektar, Adapun 80% merupakan lahan pertanian dengan jumlah penduduk  $\pm$  8198 jiwa, yang terdiri dari  $\pm$  1917 KK. Desa Jago merupakan salah satu desa sumber pengerah TKI ke Malaysia dan Saudi Arabia yang sebagian besar masyarakat Desa Jago memilih menjadi TKI ilegal daripada TKI legal bahkan setiap tahunnya jumlah yang menjadi TKI ilegal bertambah besar.

Besarnya jumlah tenaga kerja kita ke luar negeri ini sesungguhnya memberikan berbagai dampak baik positif maupun negatif, baik secara sosial maupun ekonomi, dampak positif antara lain berkurangnya jumlah pengangguran, terbukanya peluang untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan bagi masyarakat dan negara. Dampak positif yang nampak dari pengerahan tenaga kerja ke luar negeri ini merupakan daya tarik tersendiri yang menyebabkan kian meningkatnya minat para pekerja kita untuk mengadu nasib dirantau orang.

Seiring dengan meningkatnya minat bekerja di luar negeri ini muncul pula dampak negatif yaitu berbagai permasalahan baru muncul kepermukaan seperti menggejalanya praktek-praktek percaloan yang tidak memberikan kepastian akan hak-hak dan kewajiban para tenaga kerja yang akhirnya sangat merugikan para pekerja kita sendiri. Selaras dengan wacana di atas maksud ditetapkannya Kep Men Naker No Kep 204/Men/1999 adalah menetapkan pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri yaitu :

- a. Lembaga dan instansi pemerintah Depnaker BP2TKI.
- b. Badan Hukum yang dapat melaksanakan penempatan tenaga kerja yaitu Perusahaan Pengeraha Tenaga Kerja (PPTKI).
- c. BKK yaitu Bursa Kerja Khusus disatuan pendidikan menengah, pendidikan tinggi dan lembaga pelatihan kerja.

Adapun tujuan ditetapkan Kep Men Tenaga Kerja tersebut untuk menekan atau menghilangkan bisnis percaloan yang membuka peluang bagi jalur keberangkatan TKI ilegal ke luar negeri.

Seperti diketahui bahwa jalur legal memegang peranan penting dan sangat diperlukan dalam rangka keberangkatan dan penempatan tenaga kerja di luar negeri, hal ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian keamanan serta keselamatan TKI yang akan bekerja di luar negeri. Demikian pula halnya dengan bekerjanya Kep Men Tenaga Kerja No. Kep 204/Men/1999 akan terlaksana apabila dikehendaki oleh masyarakat dan sangat ditunjang oleh faktor perilaku serta persepsi dari masyarakat yang bersangkutan.

Menurut A. Giddens<sup>2</sup> ada tiga hal yang mempengaruhi lahirnya perilaku yaitu "*Reflexing monitoring of action, rationalization of action, dan inovaton of action*". Tindakan para individu yang diwujudkan berdasarkan pengalaman dan tindakan para individu tersebut tercipta karena adanya hubungan antara individu yang satu dengan yang lain. Tindakan individu juga dapat dikatakan sebagai suatu tindakan yang dilakukan individu yang berdasarkan alasan yang

---

<sup>2</sup> A. Giddens, *Central Problem In Social Theory*, Mac Millan, 1979, hal. 83

logis/rasional karena adanya pengetahuan dari individu yang bersangkutan. Untuk lebih sempurnanya dari tindakan individu tersebut maka harus diikuti oleh suatu kemauan diri para individu terhadap kognisi dan emosinya.

Perilaku seseorang seringkali dilakukan secara sadar dan tidak sadar, perilaku yang dilandasi dengan penuh kesadaran akan membantu manfaat yang baik bagi dirinya maupun orang lain. Karena itu perilaku hendaknya didukung oleh niat yang baik dan dengan kesadaran yang tinggi. Niat untuk berperilaku dipengaruhi oleh keyakinan "*belief*" mengenai konsekwensi dan tindakan tersebut serta manfaat bagi dirinya.

Hukum merupakan sarana menciptakan ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan bermasyarakat, karena tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dalam pergaulan antar manusia, kedamaian tersebut akan tercapai dengan menciptakan suatu keserasian antara ketertiban (yang bersifat lahiriyah) dan ketentraman (yang bersifat batiniyah). Dengan demikian kehadiran hukum merupakan bagian integral kehidupan masyarakat. Eksestensi hukum tidak dengan sendirinya merupakan *conditio sine qua non* bagi suatu keadaan yang dikehendaki, karena selain hukum mempunyai batas-batas kemampuan juga tidak dapat dikatakan bahwa hukum yang baik akan menjadi "sebab" suatu keadaan sosial yang baik dan demikian pula sebaliknya<sup>3</sup>. Demikian pula halnya menurut Dror, kegiatan instrumental yang sifatnya komersial dengan mudah dapat dipengaruhi

---

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1986, hal. 121

oleh hukum dan hanya bidang kehidupan sosial seperti kepercayaan dan lembaga-lembaga yang bersifat dasar, yang sedikit sekali menerima perubahan, sedangkan Frank yang cenderung menolak penggunaan hukum secara skeptis memahami hukum sebagai sesuatu yang tidak mungkin mampu mengemban tugas-tugas pokok sosial seperti pembangunan<sup>4</sup>.

Namun untuk terlaksananya suatu peraturan sangat ditentukan oleh kesadaran hukum para pihak sebab kesadaran hukum berkaitan dengan ketaatan hukum. Dengan keterkaitan itu, menurut Soerjono Soekanto kesadaran hukum yang tinggi mengakibatkan para warga masyarakat mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya apabila kesadaran hukum rendah, maka derajat kepatuhan terhadap hukum juga rendah<sup>5</sup>.

Sejalan dengan uraian diatas dapat digambarkan bahwa masyarakat Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah Nusa Tenggara Barat adalah salah satu daerah terbanyak menjadi TKI di luar negeri khususnya Malaysia walaupun telah ditetapkan Kep Men Naker No Kep 204/Men/1999, tetapi masih saja memilih jalur ilegal untuk menjadi TKI di luar negeri .

## B. Permasalahan

Atas dasar pokok pikiran yang melatarbelakangi penulisan ini maka untuk mempertajam penelaahan dan analisis diajukan permasalahan yang mencakup hal-hal sebagai berikut :

---

<sup>4</sup> Ibid, hal. 135

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah : *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, 1982. Hal 215

1. Apa yang menjadi faktor penyebab timbulnya TKI ilegal di Desa Jago Lombok Tengah Nusa Tenggara Barat.
2. Bagaimana bekerjanya hukum pada masyarakat Desa Jago, serta bagaimana persepsi masyarakat terhadap hukum khususnya Kep Men Naker No Kep 204/Men/1999 sehingga muncul TKI ilegal.
3. Bagaimanakah pengaruh TKI ke Luar Negeri terhadap pertumbuhan ekonomi Desa Jago.

### C. Kerangka Teoritis

Tenaga kerja merupakan salah satu aset negara yang sangat penting artinya karena merupakan salah satu komoditas ekspor non migas bagi negara kita. Mekanisme keberangkatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri dapat ditempuh dalam dua jalur yaitu jalur legal yaitu berdasarkan Kep Men Naker No Kep 204/Men/1999 dan jalur non legal (ilegal) yaitu banyak terjadi pada masyarakat Desa Jago lewat tekong dan calo-calo tenaga kerja.

Timbulnya istilah jalur ilegal terkesan sebagai mekanisme tandingan terhadap jalur legal, namun sebenarnya hanya bermakna bahwa (ilegal) merupakan mekanisme tambahan disamping legal. Sejalan dengan ini dalam penggunaan istilah ilegal kita dapat meminjam teori strukturalisasi Gidden yaitu bahwa tindakan manusia itu pada dasarnya ada 2 yaitu tindakan didalam struktur dan tindakan di luar struktur, tindakan didalam struktur dapat dikategorikan sebagai tindakan legal yaitu berdasarkan aturan hukum yang berlaku,

sedangkan tindakan diluar struktur adalah tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan ilegal<sup>6</sup>. Jadi pelaku selalu memperhitungkan risiko dalam menentukan sesuai tindakan tertentu dan ia menerima segala kemungkinan sebagai akibat yang tak terhindarkan dari tindakan tersebut dalam mencapai tujuannya.

Dalam penentuan pilihan terhadap jalur yang digunakan sebagai jalur pemberangkatan TKI ke luar negeri tidak terlepas pula dari pengaruh budaya hukum menurut Lawrence M Friedmann yaitu keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat<sup>7</sup>. Dengan demikian budaya hukum menempati posisi sangat strategis dalam menentukan pilihan perilaku konform, pada hukum atau justru sebaliknya dengan perkataan lain, suatu institusi hukum pada akhirnya menjadi hukum yang benar-benar diterima dan digunakan oleh masyarakat ataupun komunitas tertentu sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat/komunitas yang bersangkutan.

Kemudian menurut Satjipto Rahardjo<sup>8</sup> menganalisa tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Landasan pendapatnya bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tak dapat

---

<sup>6</sup> A. Giddens, 1979. *op.cit.* hal 196

<sup>7</sup> Lawrence M. Friedmann, *Legal Culture And Social Development Law And Society*, Vol. 4 no.1, 1979, hal 27

<sup>8</sup> Abdurahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, 1987, hal. 1

diabaikan adalah peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu, apakah pada akhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat, banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat. Adapun paradigma yang digunakan adalah definisi sosial, paradigma ini memandang manusia sebagai orang yang aktif menciptakan kehidupan sosialnya sendiri, tidak memandang manusia sebagai individu yang statis dan yang terpaksa dalam bertindak. Fokus perhatian paradigma ini terletak pada bagaimana caranya manusia mengartikan kehidupan sosialnya atau bagaimana caranya mereka membentuk kehidupan sosial yang nyata.

Sedangkan teori yang digunakan yaitu Teori Aksi "*Action Theory*" dan Teori Interaksionisme Simbolik (*Simbolik Interaksionisme*). Teori aksi ini sepenuhnya mengikuti karya Max Weber. Teori aksi menyatakan bahwa sekalipun norma-norma, nilai-nilai berfungsi untuk mengendalikan tindakan seseorang, namun norma-norma itu tidak menetapkan pilihan apa yang terbaik bagi seseorang. Pilihan tentang cara dan sarana yang terbaik untuk mencapai tujuan seseorang ditentukan atas kemampuan para aktor untuk memilih. Kemampuan inilah yang oleh Parson disebut sebagai teori tindakan. *Voluntarisme* : yakni kemampuan individu melakukan

tindakan dalam arti menetapkan cara atau sarana dari sejumlah alternatif yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan<sup>9</sup>.

Aktor menurut konsep voluntarisme adalah pelaku aktif dan kreatif serta mempunyai kemampuan menilai dan memilih cara bagi tindakannya. Walaupun aktor tidak mempunyai kebebasan total karena adanya kontrak nilai norma-norma sosial yang berlaku, namun ia mempunyai kemauan bebas untuk memilih berbagai alternatif tindakan secara aktif, kreatif dan evaluatif<sup>10</sup>.

Pada intinya teori aksi ini adalah tindakan sosial merupakan suatu proses dimana aktor terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan subjektif tentang sarana dan cara untuk mencapai tujuan tertentu yang telah dipilih, yang kesemuanya itu dibatasi oleh sistem kebudayaan dalam bentuk norma-norma, ide-ide, dan nilai-nilai sosial. Didalam menghadapi kendala atau hambatan mempunyai sesuatu dalam dirinya berupa kemauan bebas.

Secara teoritis, menurut Soetandjo Wignjosobroto<sup>11</sup>, perilaku seseorang sangat dipengaruhi oleh faktor internal yaitu faktor yang merupakan psikologik yang ada pada diri seseorang. Faktor ini condong menggerakkan orang yang bersangkutan untuk mempromosikan kepentingan pribadi atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang rasional, sehingga faktor inilah yang pertama-tama

---

<sup>9</sup> Ian Craib, *Teori-Teori Sosial Modern dari Parsons sampai Habermas*, 1986, hal. 60, Jakarta

<sup>10</sup> George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, 1992, hal. 69-70

<sup>11</sup> Soetandjo Wignjosobroto, *Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya* Makalah dalam Peraturan Metode Penelitian Hukum Universitas Udayana Denpasar, 1988, hal. 13-14

menggerakkan seseorang untuk taat atau tidak taat terhadap suatu ketentuan, karena individu selain berupaya mencari kemudahan dan kemanfaatan bagi dirinya. Selain faktor internal, faktor lain yang mempengaruhi perilaku seseorang adalah faktor yang eksis diluar diri seseorang (eksternal) yang berupa lingkungan sosial yang penuh dengan pengaturan dan pengharusan (dunia normatif).

Faktor internal dapat disebut sebagai penggerak dan pengada perilaku, sedangkan faktor eksternal adalah faktor pembentuk atau pemulanya.

Dalam kehidupan bermasyarakat, kedua faktor tersebut sangat penting artinya karena akan menentukan pola perilaku yang diwujudkan. Pengaruh kedua faktor itu akan tampak dari warga masyarakat yang selalu bergerak dan menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi yang akan mendukung perilakunya.

Memilih jalur keberangkatan menjadi TKI diluar negeri baik legal maupun ilegal sebenarnya erat sekali kaitannya dengan bagaimana persepsi masyarakat terhadap kedua lembaga tersebut. Persepsi merupakan sesuatu yang esensial di dalam diri seseorang dimana persepsi itu akan melahirkan rangsangan baik untuk mengetahui atau melakukan sesuatu yang diperoleh melalui alat indra, fakta, maupun pengalaman. Individu dalam hidupnya cenderung selalu menggunakan nalar atau intuisi yang ada padanya untuk mempersepsikan, menanggapi gejala objek yang terdapat di lingkungannya, walaupun kemampuannya berbeda. Kemudian dengan

nalar tersebut mereka dapat menentukan sikap, memberikan respon dan tanggapan atau pendapat terhadap proses sosial yang sedang berlangsung dalam masyarakat.

Menurut Hamner<sup>12</sup> persepsi adalah proses dimana seseorang, mengorganisasikan dalam pikirannya dan menafsirkan serta menanggapi segala sesuatu yang terjadi dilingkungannya. Sedangkan Sadely dalam Miftah Toha mengatakan bahwa persepsi adalah proses mental yang menghasilkan bayangan pada diri individu sehingga dapat mengenal sesuatu dengan jalan asosiasi pada sesuatu ingatan tertentu baik lewat indra penglihatan, peraba dan perasa sehingga bayangan itu dapat disadari<sup>13</sup>.

Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangannya diterapkan kepada manusia. Persepsi dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan, sedangkan penalaran adalah proses dengan mana rangsangan yang satu dihubungkan dengan rangsangan lainnya<sup>14</sup>.

Berdasarkan pendapat diatas, maka persepsi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kemampuan individu atau masyarakat untuk memahami dan menanggapi manfaat, dari Kep Men Naker No Kep 204/Men/1999. Tentang penempatan TKI ke luar negeri.

---

<sup>12</sup> Hamner, *Psikologi Sosial*, Cetakan VIII, Erisco Bandung, 1983, hal. 41

<sup>13</sup> Miftah Toha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, CV. Rajawali Jakarta, 1984, hal. 41

<sup>14</sup> Bernard Hennessy, *Pendapat Umum*, Edisi 4, Erlangga, 1989, 117-118

Menurut Weber ada 4 (empat) jenis yang melandasi tindakan manusia, yaitu :

1. *Zweck rasional*, yaitu tindakan sosial yang melandaskan diri kepada pertimbangan-pertimbangan manusia yang rasional ketika menanggapi lingkungan eksternalnya, atau dikatakan Zweck rasional adalah suatu tindakan sosial yang ditujukan untuk mencapai tujuan semaksimal mungkin dengan menggunakan dana serta daya seminimal mungkin.
2. *Wert rasional*, tindakan sosial yang menyandarkan diri kepada suatu nilai-nilai absolut tertentu. Nilai-nilai yang dijadikan sandaran ini bisa nilai etis, estetis, keagamaan atau nilai-nilai lain. Jadi di dalam tindakan ini manusia selalu menyadari tindakannya yang rasional pada suatu keyakinan nilai tertentu.
3. *Effectual*, yaitu suatu tindakan sosial yang timbul karena dorongan atau motivasi yang sifatnya emosional, atau tingkah laku yang berada dibawah dominasi langsung peranan-peranan. Disini tidak ada rumusan sadar akan nilai-nilai atau kalkulasi rasional sarana-sarana yang cocok. Jadi tindakan itu sama sekali emosional dan karenanya tidak rasional.
4. *Tradisional*, yaitu tindakan sosial yang berorientasi pada tindakan masa lampau. Tradisi di dalam pengertian ini adalah suatu keharusan bertindak yang berkembang di masa lampau. Tradisi di dalam pengertian ini adalah suatu kebiasaan bertindak yang berkembang di masa lampau. Mekanisme tindakan semacam ini selalu berlandaskan hukum-hukum normatif yang ditetapkan secara tegas-tegas oleh masyarakat<sup>15</sup>.

Selain teori Aksi, digunakan pula teori interaksionis simbolis, dalam teori interkasionis simbolis Herbert Blumer mengemukakan tiga premis yaitu :

1. Manusia bertindak terhadap sesuatu berdasarkan makna-makna yang ada pada sesuatu itu bagi mereka.
2. Makna itu berasal dari interaksi sosial seseorang dengan orang lain.
3. Makna-makna tersebut disempurnakan disaat proses interaksi sosial berlangsung<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Hotman M. Siahaan, M. *Pengantar Ke arah Sejarah dan Teori Sosiologi*, Erlangga, 1986, hal. 200 Surabaya.

<sup>16</sup> Margareth M. Poloma : *Sosiologi Kontemporer*, Rajawali Pers, 1986, hal. 263

Selanjutnya dikatakan Blumer, seseorang tidak langsung memberikan respon pada tindakan orang lain, namun didasari oleh pengertian yang diberikan kepada tindakan itu. Dengan demikian manusia di jembatani oleh penggunaan simbol-simbol oleh penafsiran, oleh kepastian makna dari tindakan-tindakan orang lain.

Pemilihan jalur ilegal untuk menjadi TKI di luar negeri bagi masyarakat desa juga erat sekali kaitannya dengan pemikiran bahwa jalur ilegal pun dapat memberikan kemanfaatan ekonomi.

Inti tesis dari Herbert Blumer yaitu mempelajari bagaimana setiap individu berkembang secara sosial sebagai akibat dari partisipasinya dalam kehidupan bermasyarakat.

Interaksi simbolisnya terutama perspektif pandangan sosio psikologis, sasaran utamanya ialah pada individu, dengan “kepribadian diri pribadi” dan pada interaksi antara pendapat intern dan emosi seseorang dengan tingkah laku sosialnya. Interaksi simbolis juga menekankan proses dengan mana individu mengambil keputusan dan mengeluarkan pendapat<sup>17</sup>.

Jadi disini dapat dilihat lebih lanjut perlakuan seseorang untuk menentukan/ memilih jalur keberangkatan menjadi TKI ilegal ke luar negeri mempunyai penilaian baik terhadap apa yang telah ditentukan/dipilih tersebut.

---

<sup>17</sup> Zamroni : *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, PT. Tiara Wacana, 1992 : hal 55

#### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui faktor penyebab timbulnya TKI ilegal di Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah NTB.
2. Untuk mengetahui bekerjanya hukum pada masyarakat Desa Jago serta mengetahui persepsi serta kepercayaan masyarakat Desa Jago terhadap hukum khususnya Kep Men Tenaga Kerja No. Kep 204/Men/1999.
3. Untuk mengetahui pengaruh/dampak Tenaga Kerja Indonesia terhadap Desa jago.

#### **E. Kontribusi Penelitian**

Apabila tujuan penelitian tercapai, diharapkan hasil penelitian ini akan membawa manfaat atau kontribusi :

##### **1. Kontribusi Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya hukum ketenagakerjaan dan sebagai sumbangsih pemikiran, konsep, metode ataupun pengembangan teori hukum ekonomi dilihat dari tinjauan hukum dan masyarakat.

##### **2. Kontribusi Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan serta informasi ke pemerintah cq Departemen Tenaga Kerja dalam menentukan kebijakan-kebijakan tentang ketenagakerjaan serta mensosialisasikan Undang-Undang Ketenagakerjaan.

## F. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian dan Pendekatannya.

Dalam mengoperasikan atau cara kerja penelitian ini dilakukan dengan menggunakan paradigma alamiah atau *naturalism paradigma*. Paradigma (penelitian) menurut Bodan dan Biklen dipahami sebagai kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dari penelitian yang melihat hakikat suatu realitas sebagai kenyataan ganda dibentuk dan merupakan keutuhan, dan *intinya* terikat nilai. Oleh karena itu pula peneliti disyaratkan melakukan studi dengan latar alami bersifat deskriptif<sup>18</sup>.

Jadi aksioma paradigma alamiah dalam konteks penelitian ini yaitu kebijakan hukum ketenagakerjaan tidak hanya dianggap sebagai entitas normatif tetapi justru dilihat sebagai bagian dari keseluruhan sistem sosial yang saling berkaitan dengan variabel sosial lainnya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang didukung oleh penelitian hukum normatif.

Penelitian empiris yang dilakukan termasuk penelitian kualitatif-induktif fenomenologis, ini diharapkan akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi dibalik objek maupun subjek yang akan diteliti, dengan demikian metode ini dapat menerangkan dua hal sekaligus yaitu objektif dan subjektif. Metode penelitian

---

<sup>18</sup> Lexy. J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, 1997, hal. 30, Bandung

kualitatif sebagai suatu konsep keseluruhan (holistik) untuk mengungkapkan rahasia sesuatu, dilakukan dengan menghimpun informasi dalam keadaan sewajarnya "*natural setting*", mempergunakan cara kerja sistematik, terarah dan dapat dipertanggung jawabkan artinya penelitian ini tidak hanya merekam hal-hal yang nampak secara eksplisit saja melainkan harus melekat secara keseluruhan fenomena yang terjadi dalam masyarakat<sup>19</sup>. Pendekatan penelitian normative dilakukan dengan penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal.

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Propinsi Nusa Tenggara Barat khususnya di Desa Jago yang terletak di Kecamatan Praya Kabupaten Lombok Tengah. pilihan terhadap desa Jago ini karena desa ini merupakan daerah sumber terbesar pengerah tenaga kerja ke Luar Negeri dan sebagian besar merupakan tenaga kerja ilegal.

## 3. Jenis Data dan Sumber Data

Ada 2 (dua) jenis kategori data kualitatif yang hendak dikumpulkan dalam penelitian ini yaitu : (1) data tentang bekerjanya hukum khususnya hukum ketenagakerjaan yaitu meliputi masalah pranata hukumnya, peran lembaga hukum dalam masyarakat serta perilaku birokrasi, (2) data tentang respon

---

<sup>19</sup> H. Haduri Nawawi dan H. Mimi Martini : *Penelitian Terapan*. Gajah Mada University Pers, 1994 : 175, Yogyakarta

masyarakat desa jago terhadap suatu peraturan serta kepercayaan masyarakat terhadap hukum khususnya Kep Men Tenaga Kerja No. Kep 204/Men/1999.

Informasi data primer diperoleh dari 2 (dua) informan yaitu pihak Departemen Tenaga Kerja dan masyarakat desa Jago.

Dalam penentuan informan penelitian dilakukan secara "*purposive sample*"<sup>20</sup> sesuai dengan kepentingan serta keperluan dalam menganalisa pengembangan informasi maupun sumbernya dilakukan dengan prinsip bola salju "*snow ball*" sehingga mencapai titik kejenuhan, dalam arti validitas serta kelengkapan informasi dirasa cukup untuk kepentingan analisis.

Informasi data sekunder<sup>21</sup> dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer yang meliputi :

1. UU No. 14 tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Ketenagakerjaan.
2. Keppres No. 29 tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.
3. Kep Men Tenaga Kerja No. 204/Men/1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri.
4. Kep Men Tenaga Kerja No. 92/Men/1998 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Melalui Asuransi.
5. Kep Men Tenaga Kerja No. Kep-167/MEN/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.

---

<sup>20</sup> Lexy. J Moleong. Op.cit. hal 165

<sup>21</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1990, hal. 53, Jakarta

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian ini dilakukan melalui 2 (dua) teknik yaitu :

##### a. Teknik Wawancara

Maksud wawancara seperti ditegaskan oleh Lincoln dan Guba antara lain : mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi tuntutan kepedulian dan lain-lain kebulatan, merekonstruksikan memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang, memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota<sup>22</sup>.

Tujuan wawancara untuk mengetahui apa yang terkandung dalam hati orang lain, bagaimana pandangannya tentang dunia yaitu hal-hal yang tidak dapat diketahui melalui observasi<sup>23</sup>. Adapun wawancara yang dilakukan disini adalah wawancara secara mendalam "*depth interview*", lewat teknik wawancara ini dapat digali data selengkap-lengkapnyanya tidak saja tentang apa yang diketahui, apa yang dialami informan dan responden

---

<sup>22</sup> Lexy. J Moleong, op.cit. hal 135

<sup>23</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito Bandung, 1996 : hal 73

peneliti tetapi juga apa yang ada dibalik pandangan, pendapat dan perilaku.

- b. Teknik observasi partisipatif dilakukan untuk mengumpulkan data yang tidak terkumpul lewat wawancara, seperti : situasi, sikap ataupun aktivitas-aktivitas dalam struktur sosial masyarakat. Untuk itu observasi dilakukan dari hal-hal yang paling umum hingga terfokus pada hal-hal yang paling khusus<sup>24</sup>.

Untuk melakukan pengumpulan data melalui kedua teknik di atas terlebih dahulu dilakukan apa yang oleh Spradley dipahami sebagai penciptaan "*rappori*"<sup>25</sup> yaitu untuk meminimalisasi keterasingan peneliti dengan para responden penelitian dan sekaligus menjajagi peluang untuk dapat kerja sama. Hal ini dipandang penting karena responden pada tiap strata dipastikan tidak dapat memberikan informasi yang lugas dan apa adanya, karena diduga akan membedakan hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diinformasikan keluar.

- c. Studi Pustaka "*library research*" yaitu meneliti berbagai dokumen serta bahan-bahan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Bahan-bahan serta dokumen tersebut diperoleh dari Departemen tenaga kerja dan imigrasi.

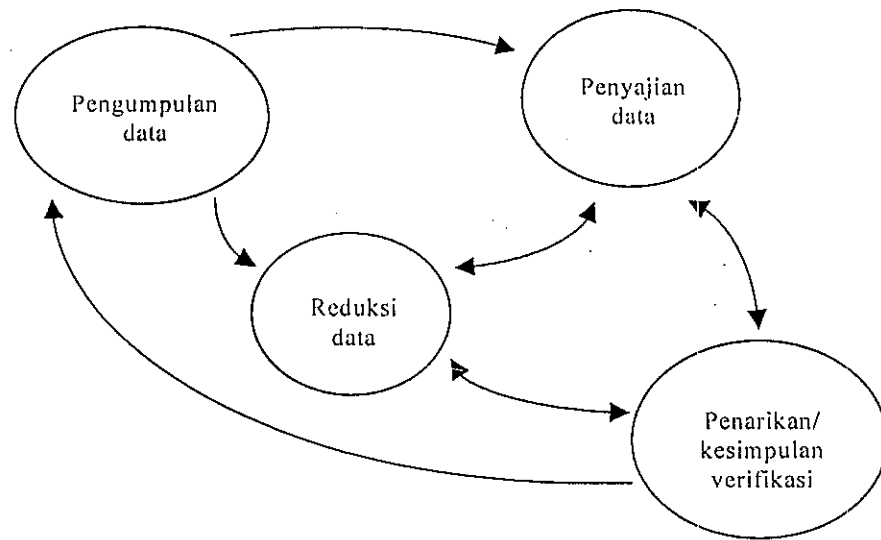
---

<sup>24</sup> Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Y.A.3, 1990, hal. 80, Malang.

<sup>25</sup> Sanafiah Faisal, *ibid.* hal. 54-55

## 5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu secara induktif dan model yang dipakai adalah model interaktif yang meliputi empat tahap yaitu tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap verifikasi atau penarikan kesimpulan, sebagai divisualisasikan dalam bagan<sup>26</sup>.



Dalam pengertian ini, analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus-menerus. Masalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai ringkasan kegiatan analisis yang saling susul-menyusul<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> M.B.Mills dan A.M. Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Pers, 1992, hal. 20

<sup>27</sup> M.B. Mills dan A.M. Huberman, *Ibid.* hal 20

Reduksi data diartikan sebagai proses penelitian, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan mengenai persepsi masyarakat desa Jago terhadap TKI ilegal dan terhadap hukum.

Penyajian data sebagai sekumpulan informasi yang diperoleh baik dari masyarakat maupun pihak Departemen Tenaga Kerja dalam memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

Selanjutnya pada taraf verifikasi akan dilakukan pemeriksaan terhadap kebenaran laporan yang diperoleh dari lapangan.

#### 6. Teknik Pengecekan Validitas Data

Untuk keperluan pengujian keabsahan data melalui informasi yang terkumpul di lokasi penelitian digunakan triangulasi data yaitu teknik pemeriksaan keabsahan informasi yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data untuk keperluan pengecekan atau pembandingan terhadap data<sup>28</sup>.

Tujuan Triangulasi ialah mengecek kebenaran data tertentu dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian lapangan, pada waktu yang berlainan. Prosedur ini sangat banyak memakan waktu, akan tetapi disamping memperfungsi validitas juga memberi kedalaman hasil penelitian<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Lexy J. Moleong, *op.cit.* hal. 178

<sup>29</sup> S. Nasution, *loc.cit.* hal 115

## G. Sistematika Penulisan Tesis

Hasil dari kegiatan penelitian ini akan disusun atau dilaporkan sebagai karya ilmiah yang berupa Tesis.

Tesis ini terdiri dari empat (4) bab yang meliputi :

Bab pendahuluan di mana didalamnya akan memuat fenomena-fenomena atau fakta-fakta yang merupakan latar belakang masalah, permasalahan, kerangka teori, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta metode penelitian yang dipergunakan dalam kegiatan penelitian ini yang diuraikan ke dalam sub-sub antara lain paradigma penelitian dan pendekatannya, lokasi penelitian, jenis data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data dan teknik pengecekan validitas data.

Sebagai landasan teori untuk keperluan analisis dituangkan dalam bab dua yang meliputi tinjauan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Tinjauan pustaka ini pada dasarnya merupakan landasan teoritis untuk mendasari atau mendukung penganalisaan masalah yang timbul di lapangan.

Dalam bab ini penulis akan dibahas pula mengenai, Penempatan Tenaga Kerja Indonesia serta prosedur keberangkatan TKI ke Luar Negeri, kemudian tentang Pendekatan Fungsional Terhadap Hukum yang meliputi Fungsi Hukum Dalam Masyarakat serta Fungsi Hukum Dalam Kegiatan Ekonomi, Hukum sebagai sistem serta Penegakan Hukum Dalam Perspektif Pendekatan Sistem.

Pembahasan tulisan ini dituangkan dalam bab tiga yang berisikan deskripsi hasil penelitian yang telah di analisis dengan menggunakan teori-teori yang telah diuraikan di dalam bab pertama. Pembahasan deskripsi hasil penelitian meliputi : faktor penyebab timbulnya TKI ilegal di Desa Jago, Persepsi serta kepercayaan masyarakat terhadap hukum khususnya Kep. Men. Tenaga Kerja No. Kep. 204/Men/1999, Bekerjanya hukum pada pelaksanaannya masyarakat Desa Jago serta Pengaruh TKI terhadap pertumbuhan ekonomi Desa Jago.

Analisis yang digunakan baik dalam perspektif normatif maupun dalam perspektif empiris, berdasarkan analisis tersebut pada bagian akhir dari bab ini dibahas pula mengenai beberapa gagasan pemikiran yang berkaitan dengan bekerjanya hukum dalam rangka mencegah atau mengurangi timbulnya tenaga kerja ilegal.

Bab terakhir ini merupakan bab penutup ataupun akhir yang berisikan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pada hasil kajian atau pembahasan dari literatur dan analisis hasil penelitian, yang pada dasarnya merupakan jawaban dari permasalahan pokok (pertanyaan penelitian), dan bab ini akan diakhiri dengan upaya pemberian saran-saran yang pada intinya juga merupakan rekomendasi dari hasil kegiatan penelitian yang telah dilakukan.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN TENTANG PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA, HUKUM DAN PENEGAKAN HUKUM

#### A. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia serta Prosedur Keberangkatan TKI ke Luar Negeri

Masalah kesempatan kerja semakin penting dan mendesak, karena diperkirakan pertumbuhan angkatan kerja lebih cepat dari pertumbuhan kesempatan kerja. Hal ini akan mengakibatkan tingkat pengangguran yang semakin meningkat lebih-lebih yang ditandai dengan penyerapan angkatan kerja yang sangat sedikit, tingginya angka pemutusan hubungan kerja, nilai tukar rupiah yang cenderung melemah. Dalam kondisi yang demikian tiada banyak pikiran lain yang dapat dilakukan selain mencari pekerjaan keluar negeri melalui Antar Kerja Antar Negara (AKAN).

Penanganan masalah AKAN dititik beratkan pada upaya penempatan tenaga kerja melalui jalur kesempatan kerja baik di dalam maupun di luar negeri. Antar Kerja Antar Negara (AKAN) adalah merupakan salah satu mekanisme pelaksanaan perluasan dan penempatan tenaga kerja dengan cara pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Yang dimaksud dengan penempatan tenaga kerja<sup>30</sup> adalah kegiatan pengerahan tenaga kerja yang dilakukan dalam

---

<sup>30</sup> Husni, L., *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*. Rajawali Press, Jakarta, 2000, hal. 57.

rangka proses antar kerja, untuk mempertemukan persediaan dan permintaan tenaga kerja baik di dalam maupun di luar negeri.

Pelaksanaan penempatan tenaga kerja dilakukan dengan persyaratan yang ketat baik yang menyangkut badan pelaksana, persyaratannya, dan tahapan penyelenggaraannya, hal ini dimaksudkan agar penempatan tenaga kerja tersebut berjalan secara baik. Bagi pengerahan tenaga kerja ke luar negeri, harus dilakukan secara selektif dan tidak menyulitkan tenaga kerja, untuk menghindari kecenderungan tenaga kerja Indonesia mencari kerja ke luar negeri secara ilegal yang sangat merugikan pencari kerja itu sendiri maupun nama baik negara. Karena itu dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 204/Men/1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja ke luar negeri diatur mengenai pelaksana penempatan tenaga kerja yakni :

#### **Lembaga Penempatan Tenaga Kerja**

Penempatan Tenaga kerja dilaksanakan oleh Lembaga-Lembaga yang terdiri dari :

1. Lembaga dan Instansi Pemerintah dalam rangka kerja sama antar lembaga pemerintah atau swasta dapat melaksanakan penempatan tenaga kerja baik di dalam maupun keluar negeri yang telah mendapatkan persetujuan tertulis dari Dirjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja atas nama Menteri.

2. Badan Hukum untuk kepentingan sendiri setelah mendapatkan persetujuan Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja atas nama Menteri.
3. Bursa Kerja Khusus (BKK) dan bekerja sama dengan PJTKI.
4. Badan Usaha Swasta yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan setelah mendapat Surat Ijin Usaha penempatan PJTKI dari Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja atas nama Menteri.
5. Badan Usaha tertentu yang ditunjuk Menteri.

Badan Usaha Swasta yang berusaha dibidang penempatan Tenaga Kerja diwajibkan memiliki SIUP-PJTKI yang diterbitkan oleh Dirjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja atas nama Menteri. PJTKI dapat melakukan kegiatan penempatan tenaga kerja untuk suatu paket kontrak pekerjaan penyediaan dan pengelolaan tenaga kerja dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis.

Penempatan TKI ke luar negeri dilaksanakan melalui proses penyediaan, penyiapan kualitas, pemberian perlindungan dan pelayanan sejak dari daerah asal, saat penempatan sampai dengan kedatangan dari luar negeri sampai dengan kepulangan ke daerah asal TKI. Penempatan TKI keluar negeri dapat dilaksanakan keseluruhan negara kecuali Menteri Tenaga Kerja menentukan lain karena mengingat kepentingan negara dan atau kondisi pasar tenaga kerja diluar negeri.

Penyediaan tenaga kerja dilakukan melalui kegiatan penyuluhan, pengumuman, pendaftaran dan seleksi administrasi berdasarkan permintaan nyata dari mitra usaha dan atau pengguna jasa kegiatan-kegiatan menyangkut penyediaan tenaga kerja dilaksanakan oleh PJTKI dengan menerapkan sistim antar kerja melalui Kantor Departemen Tenaga Kerja di daerah asal TKI. Uraian diatas merupakan gambaran penempatan tenaga kerja secara legal<sup>31</sup> yaitu yang dilakukan melalui jalur-jalur resmi yang telah ditentukan oleh undang-undang dan dilengkapi dengan dokumen-dokumen yang diperlukan tenaga kerja legal<sup>32</sup> adalah mereka yang bekerja ke luar negeri melalui prosedur AKAN, termasuk didalamnya sesuai kontrak dan hukum yang berlaku dinegara tujuan bekerja. Disamping penempatan tenaga kerja secara legal dikenal pula penempatan tenaga kerja secara ilegal, yang lebih dikenal dengan TKI ilegal.

Fenomena TKI ilegal menjadi penting untuk ditinjau karena banyak menimbulkan masalah, tetapi sulit untuk dicegah. Penempatan tenaga kerja secara ilegal<sup>33</sup> adalah penempatan tenaga kerja tanpa melalui jalur yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu tanpa dokumen apapun.

Tenaga kerja Indonesia ilegal ini setidaknya ada lima<sup>34</sup> yaitu :

---

<sup>31</sup> M Arif Nasution, *Globalisasi 2 Migrasi Antar Negara*. Alumni, Bandung 1999, hal. 2.

<sup>32</sup> Rusdi Tagaroa dan Encop Sofia, *Perdagangan Buruh Migran Indonesia*, Yayasan Koslata bekerja sama dengan INPI pact, jilid, 1999, hal. 85.

<sup>33</sup> M. Arif Nasution, *op. Cit.*, hal. 5.

<sup>34</sup> Rusdi Tagaroa dan Eccop Sofia, *op. Cit.*, hal.101

- a. Pekerja-pekerja yang pergi dari negara asal tanpa dilengkapi dokumen negara dan kerja.
- b. Pekerja yang pergi dari negara asal membawa dokumen negara tetapi tidak dilengkapi dokumen kerja.
- c. Pekerja yang memiliki dokumen negara dan kerja tetapi telah keluar dari majikan yang ditunjuk agen dan bekerja pada majikan atau perusahaan lain atau mereka yang tidak memiliki kontrak kerja.
- d. Pekerja yang masa berlakunya kedua dokumennya telah habis tetapi masih bekerja dinegara tujuan (luar negeri)
- e. Pekerja yang memiliki dokumen kontrak kerja dan dokumen negara tetapi bukan untuk kerja.

Pekerja ini biasanya melalui agen penyalur, para calo atau yang dikenal dengan tekong.

Tekong dalam operasionilnya dibedakan menjadi<sup>35</sup> : yaitu tekong pengumpul merupakan orang yang biasanya bergerak didesa-desa, mengumpulkan orang-orang yang mau bekerja di luar negeri, biasanya mereka mendapat imbalan dari tekong pembawa dan membebani biaya yang lebih tinggi dari yang ditentukan oleh tekong pembawa. Tekong pembawa adalah tekong yang membawa calon pekerja secara berombongan ke daerah perbatasan yang kemudian mereka menyerahkan atau bekerja sama dengan tekong pengirim yang

---

<sup>35</sup> *Ibid. hal 103.*

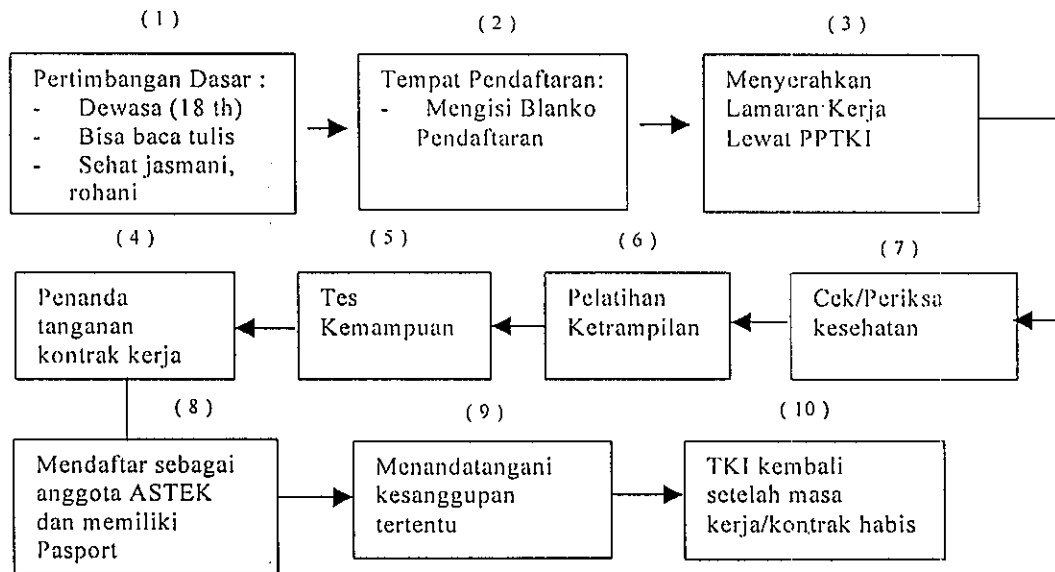
beroperasi di daerah perbatasan dan siap mengirim calon-calon pekerja ke negara tujuan dengan perahu atau kapal perahu bermotor yang tidak layak (untuk menekan biaya atau memperbanyak untuk, dan mempermudah penyelundupan) dan menyerahkan kepada tekong penerima yang berkedudukan di negara tujuan. Tekong inilah yang kemudian menjualnya kepada majikan.

Disini jelas terlihat bahwa prosedur ilegal sangat mudah, murah dan cepat tetapi resiko yang dihadapi sangat tinggi dan ini sangat bertolak belakang dengan prosedur legal seperti terlihat pada bagan 1 dan 2, yaitu

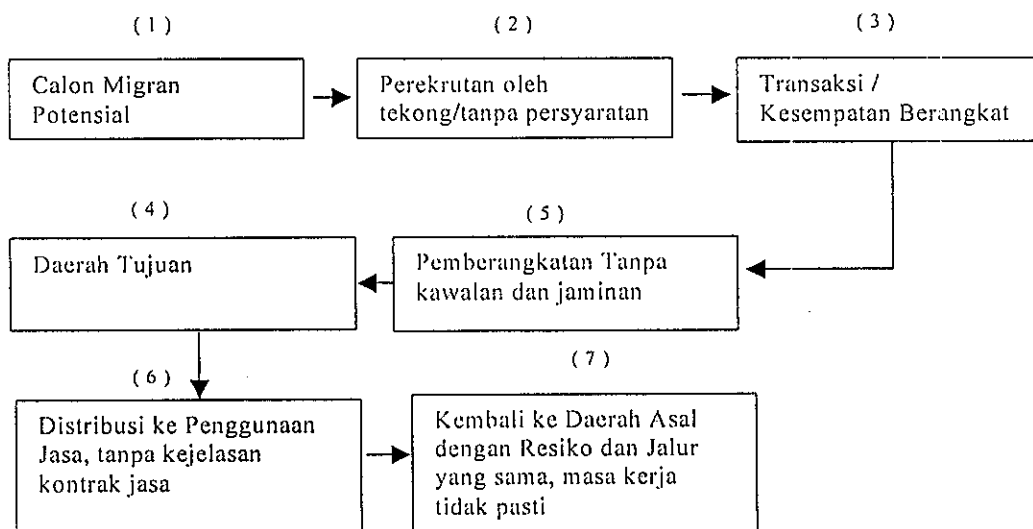
---

## PROSEDUR PEREKRUTAN / PEMBERANGKATAN TKI LEGAL DAN ILEGAL

1. Prosedur perekrutan/pemberangkatan TKI melalui jalur resmi, (Sumber : Departemen Tenaga Kerja, Seksi AKAN).



2. Prosedur Perekrutan TKI melalui jalur ilegal (sumber data : Primer)



## B. Pendekatan Fungsional terhadap Hukum.

Talcott Parsons menganggap hukum sebagai suatu sarana pengendalian sosial. Menurut Parsons fungsi utama dari suatu sistem hukum adalah melakukan fungsi integratif yaitu mengurangi konflik-konflik dan melancarkan proses interaksi pergaulan masyarakat. Hanya mentaati suatu sistem aturan maka sistem integrasi secara efektif perlu empat masalah diselesaikan lebih dahulu. Masalah-masalah tersebut adalah :

- Masalah legitimasi yang menjadi dasar pentaatan pada aturan-aturan.
- Masalah interpretasi yang menyangkut penetapan hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek melalui proses penerapan aturan-aturan tertentu.
- Masalah sanksi yaitu apa sanksinya apabila seorang subjek mentaati atau mengingkari suatu aturan tertentu dan siapa harus menerapkan sanksi tersebut.
- Masalah yurisdiksi yaitu siapa yang berwenang menegakkan norma hukum, perbuatan-perbuatan apa saja yang akan diatur oleh norma yang mana.

### B.1. Fungsi Hukum Dalam Masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto ada dua fungsi hukum di dalam masyarakat yaitu pertama sebagai Sarana Kontrol sosial dan kedua sebagai sarana untuk melakukan sosial engineering<sup>36</sup>

#### 1) Fungsi Hukum Sebagai Sarana Kontrol Sosial

Mekanisme pengendalian sosial ini berupa suatu proses yang telah direncanakan lebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, menjawab, menyuruh atau bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku<sup>37</sup> dalam sistim pengendalian sosial dapat dibedakan menjadi pengendalian yang bersifat preventif, dan pengendalian sosial yang bersifat represif, bahkan ada pengendalian sosial yang bersifat preventif-represif.

Pengendalian sosial yang bersifat preventif berupa pencegahan terhadap gangguan pada keseimbangan antara stabilitas dan fleksibilitas masyarakat. Pengendalian yang bersifat represif bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan yang mengalami gangguan.

---

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto "Pengantar Sosiologi Hukum", Bharatara, Jakarta 1973, hal. 58.

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, "Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1975, hal, 34.

Suatu proses pengendalian sosial (kontrol) sosial bisa dilakukan dengan berbagai cara menurut Donald Black cara-cara tersebut antara lain :

1. Pidanaan, yang berintikan pada larangan
2. Pemberian kompensasi, yang berintikan pada pelaksanaan kewajiban.
3. Penyembuhan, yang berintikan pada normalitas
4. Konsoliasi, yang berintikan pada harmoni atau keserasian.<sup>38</sup>

Dalam perspektif aspek bekerjanya hukum dalam kaitannya dengan suatu perubahan sosial, maka fungsi hukum sebagaimana diuraikan diatas, digolongkan pada hukum sebagai sarana untuk melakukan kontrol sosial yaitu suatu proses mempengaruhi orang-orang untuk bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat.

Mekanisme pengontrolan oleh hukum itu dijalankan dengan berbagai cara dan melalui pembentukan institusi-institusi yang dibutuhkan (hukum sebagai institusi sosial). Dalam hubungan ini, maka hukum biasa disebut sebagai suatu sarana untuk melakukan kontrol sosial yang bersifat formal (*law as social control*), yang penting dalam pelaksanaan hukum harus lebih menyesuaikan diri pada perubahan yang

---

<sup>38</sup> Donald Black, "*The Behavior of Law*", Academic Press, New York, 1976.

terjadi pada pelaksanaan perannya yang disebabkan karena pemikiran terhadap nilai-nilai baru.

Disisi lain pada masa ini hukum harus mampu memberikan pengarahan dan pendidikan pada masyarakat secara proaktif dan intensif dalam menanamkan nilai-nilai baru yang telah dipilih.

Dalam pada itu mekanisme kontrol sosial sebagaimana dijelaskan diatas tidak berhenti hanya pada sebatas orientasi saat sebuah peraturan perundang-undangan itu dibuat, akan tetapi mekanisme tersebut bisa ditujukan untuk menjangkau masa yang akan datang.

## 2) Fungsi Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial

Pada masyarakat yang modern dan melaksanakan pembangunan terdapat ciri dari hukum yang menonjol yaitu penggunaan secara sadar oleh masyarakatnya. Hukum dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat dan untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi serta menciptakan pola kelakuan baru.

Dalam satu formula, yang sekarang menjadi klasik, Pound melukiskan bahwa tugas pokok pemikiran modern mengenai hukum adalah tugas rekayasa sosial<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> W. Friedman, "*Theori dan Filsafat Hukum, Ideologi dan Problematika Keadilan (Susunan II)*". PT Raya Grafindo Persada, Jakarta, 1994. Hal. 141.

Sedangkan Mochtar Kusuma Atmaja mengatakan bahwa sebagai sarana pembaharuan masyarakat hukum bertugas sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan.<sup>40</sup>

Dengan demikian, maka persoalan yang akan dipecahkan bukan lagi sekedar bagaimana mempengaruhi tingkah laku warga agar sesuai dengan harapan masyarakat dalam keadaan sekarang, tetapi juga menyangkut masalah perubahan yang dikehendaki. Untuk mekanisme kontrol sosial yang seperti ini dalam sosiologi hukum dikenal dengan istilah *law as social engineering* atau hukum sebagai alat rekayasa sosial.<sup>41</sup> Makna dari uraian diatas menggambarkan bahwa setiap hubungan sosial dapat diatur oleh hukum, dan setiap kategori dari hubungan sosial dalam kenyataannya pada masyarakat dan tempat tertentu telah diatur oleh hukum. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum dapat diterima sebagai suatu mekanisme pengendalian atau kontrol sosial yang beroperasi tersebar diseluruh sektor dalam masyarakat.

Yang dimaksud dengan hukum disini bukan hanya suatu perangkat peraturan-peraturan yang didukung oleh

---

<sup>40</sup> Bambang Sunggono, "*Hukum Kebijakan Publik*". Sinar Grafika, Jakarta, 1994. Hal.102.

<sup>41</sup> Satjipto Rahardjo, "*Hukum Dan Perubahan Sosial*", Alumni, Bandung, 1983. Hal. 126

jenis-jenis sanksi tertentu, disyahkan menurut prosedur tertentu, akan tetapi hukum juga merupakan suatu perangkat peraturan-peraturan yang menurut suatu cara tertentu berhubungan dengan satu kolektifitas yang khusus dan berhubungan dengan peranan individu-individu yang berada di dalamnya.<sup>42</sup>

Penggunaan hukum sebagai sarana untuk melakukan social engineering adalah hal yang wajar, artinya bahwa penggunaan hukum pada saat sekarang ini, hampir selalu berupa sarana untuk melakukan social engineering, penggunaan hukum ini didasari pada kesadaran untuk mencapai ketertiban atau suatu perubahan masyarakat yang dikehendaki atau dicita-citakan. Kemampuan hukum seperti ini biasanya hanya diletakkan pada hukum yang modern.

Dalam kaitannya dengan perubahan sosial yang terjadi maka sebelum hukum itu muncul sebagai sarana untuk rekayasa sosial, hukum itu telah didahului oleh bekerjanya kekuatan-kekuatan lain diluar hukum, seperti dampak dari penemuan-penemuan teknologi, kontak-kontak serta konflik-konflik sosial, budaya, gerakan-gerakan sosial dan lain-lain.

---

<sup>42</sup> Ronny Hanitiyo Soemitro, "*Politik, Kekuasaan Dan Hukum. (Pendekatan Manajemen Hukum)*", Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1988' hal. 94.

Pada waktu perubahan-perubahan sosial yang disebabkan oleh bekerjanya faktor-faktor atau kekuatan-kekuatan tersebut telah berjalan pada sampai tingkat tertentu, maka mulailah hukum dipanggil dan digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang ditimbulkan oleh perubahan sosial tersebut.<sup>43</sup>

Agar *sosial engineering* dengan jalan hukum itu bisa menghasilkan hasil yang diharapkan, maka pertalian antara tujuan dan cara-cara yang dipergunakan sangat penting untuk diperhatikan serta didukung oleh tiga komponen sistim hukum (Substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum) yang baik.

Konsepsi operasional dari social engineering dengan menggunakan hukum sebagai sarana sebenarnya didasarkan pada dua konsepsi lain yaitu konsepsi tentang ramalan dari akibat-akibat yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing dan konsepsi Hans Kelsen mengenai aspek rangkap dari peraturan hukum.

Pendapat Lundberg dan Lansing mengenai *prediction of consequences* (ramalan dari akibat-akibat yang terjadi), bahwa setiap aturan hukum yang menimbulkan perubahan sosial, memberikan dorongan pada tingkah laku-tingkah laku

---

<sup>43</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, Hal. 156

dari para pemegang peran. Tingkah laku dari setiap individu mewujudkan suatu fungsi di dalam bidang dimana individu itu bertingkah laku.<sup>44</sup>

Dengan mengutip Podgorecki, Schuyt mengemukakan adanya empat asas yang merupakan keharusan untuk dilakukan di dalam rangka social engineering yaitu :

1. Penggambaran yang baik dari situasi yang dihadapi.
2. Analisa daripada penilaian kita dan menyusunnya dalam suatu tata jenjang dari nilai-nilai itu (apakah yang ditempuh tidak menimbulkan akibat sampingan yang akan memperburuk keadaan).
3. Verifikasi dari hipotesa-hipotesa. (apakah cara yang telah dipilih benar-benar akan membawa kepada tujuan yang ingin dicapai).
4. Pengukuran terhadap efek dari undang-undang yang berlaku.

Hukum sebagai pengatur pembangunan harus memperhatikan hubungan dan interaksi antara hukum dan kelembagaan lainnya di dalam masyarakat.

Walaupun Podgorecki memberikan jalan keluar agar suatu social engineering bisa berhasil dengan baik, namun dalam kenyataannya hal ini tidak semudah yang dipikirkan. Peraturan-peraturan yang akan dilepaskan ke dalam masyarakat sebenarnya bukanlah satu-satunya sarana yang

---

<sup>44</sup> Seidman, Robert B, *Law and Development : A General model dalam Law and Society Review*, Jilid VII, Februari, 1972, hal 311-342.

mengatur tingkah laku anggota-anggota masyarakat. Diluar hukum para anggota masyarakat masih dibatasi tingkah lakunya oleh unsur-unsur kekuatan lain yang melengkapinya dan yang tidak kalah penting adalah bekerjanya faktor-faktor personal atas dirinya. Interaksi dari semua unsur kekuatan yang melingkupi subjek *social engineering* itu satu sama lain akan menentukan seberapa jauh para anggota masyarakat (subjek akan dapat memenuhi tuntutan dari aturan hukum).

Oleh karena proses sosial ini tidak mudah, maka pada saatnya penyesuaian-penyesuaian juga perlu dilakukan agar peraturan yang dibuat itu dapat bekerja secara efisien. Dalam hal ini maka proses umpan balik (*feed back*) menjadi penting, dimana dalam proses feedback tersebut akan memberikan bahan kepada pihak pengambil keputusan mengenai situasi yang timbul di dalam masyarakat berkaitan dengan peraturan itu.

Agar interaksi antara peraturan-peraturan hukum dengan subyek yang diaturnya bisa terjadi dengan baik, kadang kala orang mencari makna subjek-subjek itu dalam konteks pengaturan oleh hukum. Chambliss dan Seidman menyebut hukum itu sebagai pemegang peran (*role occupant*). Dengan menyebut demikian itu maka interaksi antara pemegang peran dengan hukum dapat diuraikan dengan jalan, sebagai pemegang peran maka ia diharapkan oleh

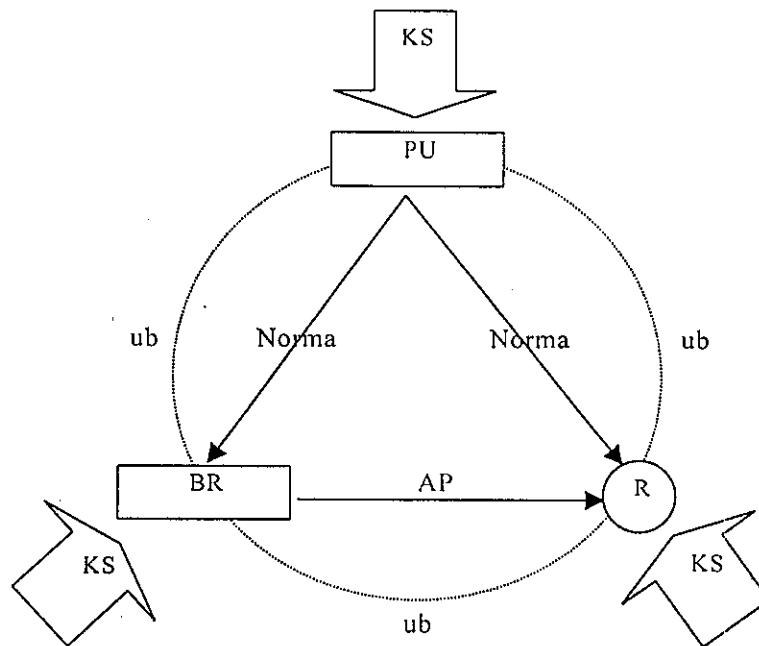
hukum untuk memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dilafalkan di dalam peraturan-peraturan. Dengan demikian mereka dimintai untuk memenuhi peran-peran yang diharapkan (*role expectation*), oleh karena pengaruh-pengaruh yang bekerja atas diri pemegang peran, maka dapat terjadi suatu jarak antara peran yang diharapkan dan peran yang dilakukan (*role performance*).<sup>45</sup>

Hukum dari masyarakat telah menggeser aksentuasi dalam perubahan hukum selama ini, yang dimaksud dengan pergeseran dalam aksentuasi adalah bahwa studi hukum itu tidak lagi semata-mata tertuju pada hukum sebagai preskripsi, yang berarti mempelajari peraturan-peraturan melainkan ingin mendiskripsikan secara lengkap dan terurai mengenai segala seluk beluk yang berhubungan dengan hukum dan bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Hal ini divisualisasikan dalam gambar diagram, sebagai berikut :

---

<sup>45</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1986, hal. 119.

Hal ini divisualisasikan dalam gambar diagram sebagai berikut :



(Dikutip dr. Seidman, 1972)

Keterangan :

KS = Komplek sosial, politik, pribadi dan lain kekuatan yang bekerja memberikan impaknya.

PU = Pembuat Undang-Undang

BR = Birokrasi Pelaksanaan

AP = Aktivitas Pelaksanaan hukum

R = rakyat, juga disebut sebagai pemegang peranan

UB = Umpan balik

Apabila diagram ingin dijalurkan dalam bentuk-bentuk pokok-pokok persoalan, maka situasi hukum itu akan berupa studi tentang :

1. Peraturan-peraturan hukum.
2. Badan pembuat Undang-undang.
3. Badan pelaksana hukum (*sanctioving ageneies*).
4. Rakyat sebagai sasaran pengaturan; dalam diagram ia dikualifikasikan sebagai "pemegang peran", artinya peranannya dalam masyarakat ditentukan oleh apa yang dirumuskan didalam peraturan.
5. Proses penerapan hukum.
6. Komunikasi hukum.
7. Proses umpan balik.
8. Komplek kekuatan sosial politik, struktur masyarakat, faktor pribadi pokoknya semua faktor ekstra yuridis yang bekerja atas diri baik pembuat undang-undang, pelaksana hukum, maupun rakyat sendiri sebagai pemegang peranan. Kalau bicara masalah ketaatan warga negara terhadap hukum, maka sekarang kita akan mengatakan bahwa: tindakan yang akan dilakukan oleh warga negara, sebagai responnya terhadap peraturan-peraturan hukum akan tergantung dari isi norma hukum itu sendiri, sanksi-sanksinya, aktivis para pelaksana

hukum serta semua faktor-faktor ekstra juridis yang bekerja atas dirinya<sup>46</sup>.

## B.2 Fungsi Hukum Dalam Kegiatan Ekonomi

Peranan yang strategis hukum dalam interaksinya dengan ekonomi adalah terletak pada fungsi yang diperankan oleh hukum di tengah-tengah masyarakat. Hukum disamping berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*) dalam artian untuk menciptakan keteraturan, ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat, juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial (*law as a facilitation of human interaction*) dan untuk merubah masyarakat.

Menurut Lawrence M. Friedman, fungsi hukum meliputi pengawasan/pengendalian sosial (*social control*), penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) dan rekayasa sosial (*social engineering*).

Menurut Mochtar Kusuma Atmaja<sup>47</sup>, hukum berfungsi sebagai sarana merekayasa masyarakat, yaitu sarana pembangunan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban dalam pembangunan merupakan suatu yang dianggap penting dan sangat diperlukan.

---

<sup>46</sup> Seidman, Robert B. *Ibid*, hal. 321.

<sup>47</sup> Mochtar Kusumaatmaja, bertolak dari bahan aliran sociological jurisprudence menentengahkan suatu konsep Roscoe Pound tentang perlunya mengfungsikan Law as a tool of social engineering, yaitu hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah (lihat Soetandyo Widjosebrotto, dari *hukum kolonial ke hukum nasional : Dinamika Sosial Politik dalam perkembangan hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995; hal 231).

Disamping itu, hukum sebagai tata kaedah yang dapat berfungsi untuk menyalurkan arah-arrah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki. **Satjipto Rahardjo** berpendirian bahwa fungsi yang dijalankan oleh hukum dalam masyarakat, selalu berdampingan antara fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial dan fungsi hukum untuk melakukan social engineering.

Fungsi hukum dilihat sebagai sarana pengendalian sosial, maka kita akan melihat hukum berfungsi menjalankan tugas untuk mempertahankan suatu tertib pola kehidupan yang telah ada. Hukum disini sekedar menjaga agar setiap orang menjalankan perannya sebagaimana telah ditentukan sebagaimana diharapkan dari padanya. Peran apa yang harus ia jalankan sangat ditentukan oleh sistem sosial yang berlaku. Apabila setiap anggota masyarakat disitu menjalankan dengan baik.<sup>48</sup>

Dapat juga *social engineering* lebih bersifat dinamis. Hukum dipergunakan sebagai sarana melakukan perubahan-perubahan didalam masyarakat. Dalam hal ini, hukum tidak hanya

---

<sup>48</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, Mekanisme fungsi hukum sebagai pengendalian sosial dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) katagori, yaitu: (1) bersifat fisik (coercine power), dengan mempergunakan kekerasan (senjata) akibatnya terasa pada jasmani seseorang dan biasanya dilakukan pada negara-negara yang sedang bergolak. Tujuan agar anggota masyarakat takut dan mengalah. (2) bersifat kebendaan (utilitarian power), melalui benda-benda atau jasa, dilakukan pada masyarakat yang sudah menghargai faktor-faktor material serta sudah mengakui perlunya imbalan yang sesuai terhadap daya kreasi dari anggota-anggota masyarakatnya, dan biasanya terdapat pada masyarakat yang secara ekonomi kuat. Tujuan agar sebanyak mungkin anggota-anggota masyarakat mematuhi norma-norma yang berlaku. (3) bersifat simbolis (sosial power), mengutamakan proses pemberian teladan dalam bentuk norma-norma yang diabstraksikan dari tingkah laku bagian terbesar anggota masyarakat, tujuannya untuk menakutkan anggota masyarakat (Ronny Hanitijo Soemitro, *Lembaran Hukum dan Masyarakat*, Majalah Masalah-masalah hukum, Fakultas Hukum Undip, No 6-1992 Tahun XXII : hal. 26).

meneguhkan pola-pola yang memang telah ada didalam masyarakat, melainkan ia berusaha untuk menciptakan hal-hal atau hubungan-hubungan baru. Perubahan ini hendak dicapai dengan cara memanipulasi keputusan-keputusan yang akan diambil oleh individu-individu dan mengarahkan kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki. Manipulasi ini dapat digunakan dengan berbagai macam cara, misalnya dengan memberikan ancaman pidana, insentif dan sebagainya<sup>49</sup>.

Penggunaan hukum untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, berhubungan erat dengan konsep penyelenggaraan kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat. Dimana-mana peranan hukum menjadi lebih penting, terlebih-lebih dengan adanya konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan. Dalam keadaan yang demikian ini pembentukan hukumnya justru hukum mendahului pembangunan di ekonomi. Peran hukum disini, diharapkan berfungsi :

1. Sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi.
2. Hukum sebagai pemberi patokan dan pengarahan serta perencana dalam pembangunan ekonomi.

George Gurvitch mengatakan bahwa hukum adalah rekayasa untuk mengemudikan suatu mekanisme sosial yang ruwet dibidang ekonomi tetapi hukum bukan semata-mata alat rekayasa.

---

<sup>49</sup> Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hal. 145.

Disini hukum sebagai alat pemula/pelapor untuk melakukan perubahan (pembaharuan) masyarakat guna mengatur dan menata perekonomian masyarakat atau dengan kata lain hukum dapat berperan awal guna mempercepat proses relasi di bidang ekonomi. Pembangunan ekonomi hanya dapat terlaksana dengan baik bilamana dilaksanakan atas dasar suatu tertib hukum yang memungkinkan dan dapat mengamankan pelaksanaannya. Kemudian dari peraturan hukum dimaksud diharapkan memberikan dampak yang bersifat positif guna mempercepat laju pertumbuhan ekonomi.

### **C. Hukum Sebagai Sistem**

Untuk memperoleh kesamaan persepsi maka pembahasan pada bagian ini di mulai dari pengertian sistim, istilah sistim paling sering digunakan untuk menunjuk pengertian metode atau cara dan sesuai himpunan unsur atau komponen yang saling berhubungan satu sama lain menjadi satu kesatuan yang utuh.

Sebenarnya penggunaannya lebih dari itu kurang dikenal, sebagai suatu himpunan sistim pun didefinisikan bermacam-macam pula.

Salah satu definisi yang sederhana dari sistem ialah definisi yang mengartikan sistim merupakan suatu kebulatan/keseluruhan yang kompleks atau terorganisir; suatu himpunan atau perpaduan hal-hal

atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan/keseluruhan yang kompleks atau utuh<sup>50</sup>.

Difinisi lain yang menunjukkan adanya tujuan suatu sistem, yang menyatakan suatu sistem itu merupakan himpunan, atau bagian yang saling berkaitan yang bersama-sama berfungsi untuk mencapai sesuatu tujuan<sup>51</sup>

Suatu pemahaman umum sistem ialah "*A system is a set of interrelated parts. Working independently and jointly, in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment*"<sup>52</sup>

Dari definisi-definisi sistem diatas, maka elemen-elemen dari sistem adalah :

1. Himpunan bagian-bagian.
2. Bagian-bagian itu saling berkaitan.
3. Masing-masing bagian bekerja secara mandiri dan bersama-sama satu sama lain saling mendukung.
4. Semuanya ditujukan pada pencapaian tujuan bersama atau tujuan sistem.
5. Terjadi didalam lingkungan yang rumit atau kompleks.

Dengan demikian secara eksplisit maupun implisit ciri-ciri umum suatu sistem ialah bertujuan, punya batas, terbuka, tersusun dari sub-sub sistem, ada saling keterikatan dan saling bergantung,

<sup>50</sup> Johnson.*et.al.*dalam Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal 10.

<sup>51</sup> Bonita. J. Campbell dalam Tatang M. Amirin, *Ibid.*

<sup>52</sup> William A. Shrode & Dan Voich, JR. dalam Esmi Warassih, 1995, *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum (Masalah-Masalah Hukum)*, UNDIP, Semarang, hal.

merupakan satu kesatuan yang utuh, melakukan kegiatan transformasi, ada mekanisme kontrol, dan memiliki kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri<sup>53</sup>

Dari definisi-definisi yang telah diuraikan diatas serta untuk membantu menganalisis bekerjanya hukum, terutama untuk mengetahui apakah 3 (tiga) komponen sistem hukum mendukung kearah proses bekerjanya hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, serta dalam hubungannya dengan TKI Ilegal, maka perlu diuraikan konsepsi mengenai sistem hukum.

Menurut Lawrence M. Friedman setiap sistim hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktural, komponen substansial, dan komponen cultural<sup>54</sup>

Friedman menjelaskan bahwa komponen struktural dari sistem hukum adalah mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistim hukum tersebut dengan berbagai fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Dalam kaitannya dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan lain-lain.

Sedangkan komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari sistem hukum. Di dalam pengertian ini termasuk "norma hukum" baik yang berupa peraturan, keputusan-

---

<sup>53</sup> Baca Tatang M. Amirin, 1984 *op. Cit.*, hal 21

<sup>54</sup> Lawrence M. Friedman " *Legal Culture and Social Development*", Law an Society. Vol 4 no. 1 Agustus 1969. Hal. 28-29

keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan.

Lebih jauh Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa apabila direnungkan barang sedikit orang akan mengakui bahwa komponen atau unsur hukum itu bukan hanya terdiri atas komponen struktural dan substansial saja, karenanya masih diperlukan adanya komponen ketiga yang mencakup sikap-sikap yang bersifat umum dan nilai-nilai yang akan menentukan bekerjanya sistim hukum yang bersangkutan.

Bilamana kita melihat bekerjanya hukum semata-mata dari segi struktural saja maka kita akan terpaku pada kerangka bekerjanya sistim hukum sebagaimana yang telah digambarkan dalam peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Begitu juga kalau kita hanya melihat dari segi substantifnya saja, maka yang tampak ialah hukum sebagai perangkat norma yang logis dan konsisten dan bersifat otonom. Dari sini hukum kebanyakan dipandang sebagai suatu yang bersifat dogmatis sehingga realita sosial menjadi terlupakan.

Dengan dimasukkannya komponen budaya dalam pembicaraan mengenai hukum, kita akan dapat melihat hukum secara lebih realistik yaitu hukum sebagaimana apa adanya dalam kehidupan masyarakat atau dalam istilah yang lebih khusus melihat hukum sebagai suatu yang "terpasang dalam masyarakat". Melalui pendekatan yang demikian akan dapat diketahui apakah hukum itu digunakan atau tidak dalam kehidupan masyarakat, termasuk di dalamnya kekeliruan dalam

penggunaan hukum dan penyalahgunaan hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Dengan demikian budaya hukum akan berfungsi sebagai jiwa yang akan menghidupkan mekanisme hukum secara keseluruhan. Akan tetapi dapat pula sebaliknya budaya hukum itu akan mematikan seluruh mekanisme pelaksanaan hukum yang ditetapkan untuk berlaku dalam masyarakat. Selain itu juga dengan melalui budaya hukum ini kita akan dapat melakukan monitoring terhadap tingkat pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat yaitu sampai seberapa jauh suatu peraturan efektif atau tidak.

Budaya hukum menurut Lawrence Friedmann,<sup>55</sup> yaitu : keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat. Dengan demikian budaya hukum menempati posisi sangat strategis dalam menentukan pilihan berperilaku konform pada hukum atau justru sebaliknya dengan perkataan lain, suatu institusi hukum pada akhirnya menjadi hukum yang benar-benar diterima dan digunakan oleh masyarakat ataupun suatu komunitas tertentu sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat/komunitas yang bersangkutan. Juga oleh Friedmann budaya hukum disebut sebagai “Bensinnya motor keadilan” *The legal culture provides fuel for the motor of justice* dijelaskan lebih lanjut

---

<sup>55</sup> Definisi Budaya hukum oleh Friedman dalam buku “*The Legal System*” : A Social Silence Perspective, New York : Russel Foundation, 1975 . h.15 : dalam “Legal Culture and Social Development”, Law and Society, Vol 4 no 1 tahun 1969. Hal. 28-29, Dapat dilihat juga dalam “*Tebaran pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*” oleh Abdurahman, Hal. 88.

bahwa sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum.

#### **D. Penegakan Hukum Dalam Perspektif Pendekatan Sistem**

Penggunaan pendekatan sistem pada analisis hukum termasuk penegakannya akan sangat membantu, karena menempatkan konsep penegakan hukum sebagai suatu sistem akan mempermudah analisis.

Konsep dari sistem penegakan hukum mengandung makna adanya komponen-komponen atau subsistem yang merupakan bagian dari sistem penegakan hukum, dimana komponen-komponen itu mewujudkan sinergi dalam rangka mencapai tujuan dari sistem penegakan hukum.

Analisis terhadap komponen-komponen dari sistem ini merupakan hal yang amat berguna, terutama dalam hal memberikan kemungkinan untuk menggambarkan dan membedakan antara benda-benda, masalah-masalah (*konflik*), atau peristiwa-peristiwa yang berlainan dan untuk menetapkan batas-batas kelilingnya atau menyendirikannya (*memilahkannya*) guna kepentingan analisis dan untuk mempermudah masalah.

Pada kalangan hukum sendiri perpesktif hukum sebagai suatu sistem ada dua pandangan. Pertama kalangan yuris atau normatif yang berpandangan bahwa sistem hukum itu berkaitan dengan masalah aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum yang berlaku pada

suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan yang berkaitan. Istilah sistem hukum yang dimaksud itu berkenaan dengan suatu keseluruhan yang terbatas, misalnya sistem dari hukum perdata.<sup>56</sup>

Berikutnya ialah hukum sebagai suatu sistem dalam perspektif sosiologi hukum. Kalangan hukum yang beraliran sosiologi tentu mempunyai cara pandang yang berbeda dalam menetapkan arti suatu sistem hukum. Aliran ini dengan berpijak pada basis sosial dari hukum akan menganalisis (*menguraikan unsur-unsur*) apa saja yang termasuk dalam suatu sistem hukum. Contoh yang dapat diangkat ialah teori dari Kees Schuyt yang menegaskan bahwa sebuah sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang memiliki kemandirian tertentu (*memiliki identitas dengan batas-batas yang relatif jelas*), yang saling berkaitan, dan masing-masing dapat dijabarkan lebih lanjut.

Unsur-unsur tersebut meliputi :

1. Unsur Idiil, unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang disebut dengan sistem hukum. Bagi para sosiolog hukum masih ada unsur lainnya yaitu ;
2. Unsur operasional. Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk di dalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambts drager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga.

---

<sup>56</sup> J.J.H. Bruggink, 1995, *Rechts Refeclities, Gronberippen uit de rechtstheorie*, alih bahasa Arief Sidharta, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 136.

3. Unsur aktual, unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.<sup>57</sup>

Apa yang dikemukakan oleh Schuyt di atas kurang lebih sama dengan apa yang dipikirkan oleh Lawrence M Friedman, sehingga ia menegaskan bahwa untuk kepentingan analisis, maka sistem hukum yang beroperasi dapat dianggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas tiga komponen, yaitu:

1. Komponen pertama adalah komponen struktural, yaitu bagian-bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme, komponen ini adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti pengadilan, badan pembuat undang-undang, konstitusi tertulis, merupakan contoh-contoh mengenai apa yang dimaksud dengan komponen struktural dari sistem hukum. Komponen ini memungkinkan memberikan pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2. Komponen yang kedua ialah substansi, yaitu hasil sebenarnya yang dikeluarkan oleh sistem hukum. Setiap keputusan yang merupakan produk substantif dari suatu sistem hukum, misalnya keputusan yang dibuat oleh pengadilan, juga setiap putusan yang diundangkan oleh pembuat undang-undang serta setiap ketentuan yang diterapkan oleh badan-badan pemerintah. Yang kesemuanya

---

<sup>57</sup> J.J.H. Bruggink, 1995, *Ibid*, hal. 140

dipergunakan oleh para penegak hukum dan oleh mereka yang diatur.

3. Komponen ketiga dari sistem hukum ialah yang bersifat kultural, komponen mana terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Komponen yang dinamakan dengan kultur hukum ini dibedakan antara internal legal culture yaitu kulturenya lawyer dan judge dan external legal culture yaitu merupakan kultur hukum masyarakat pada umumnya.<sup>58</sup>

Dengan berpedoman pada pandangan di atas, maka penerapan pendekatan sistem pada penegakan hukum sangat dimungkinkan. Karena penegakan hukum sebagai suatu permasalahan dalam masyarakat sekurang-kurangnya akan mengangkat persoalan-persoalan di sekitar usaha untuk mengekspresikan citra moral yang terkandung di dalam hukum, usaha manusia yang dengan sengaja dilakukan untuk itu, serta faktor-faktor lain yang dapat mendukung. Memandang penegakan hukum sebagai suatu sistem, maka untuk menunjang keberhasilannya, diperlukan suatu sinergi antara komponen-komponennya (*subsistem*).

Aplikasi pendekatan sistem terhadap penegakan hukum ditegaskan oleh Soekanto yang mengatakan bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor atau komponen yang mempengaruhinya. Faktor-faktor atau komponen itu ialah :

---

<sup>58</sup> Lawrence M. Friedman, dalam Esmi Warassih, 1995, *Op. Cit.*, Hal. 2.

1. Faktor hukumnya sendiri atau peraturan perundang-undangan.
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena itu merupakan esensi dari penegakan hukum, disisi lain juga merupakan tolak ukur dari efektivitas penegakan hukum dalam masyarakat<sup>59</sup>

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Satjipto Rahadjo bahwa penegakan hukum berarti menempatkan hukum sebagai suatu *solengesetze* pada kehidupan sehari-hari. Pada saat itulah hukum mendapat kesempatannya untuk diuji dan diterapkan dalam dunia kenyataan sehari-hari.

Terjadinya disini suatu proses interaksi yang melibatkan empat unsur, yaitu :

1. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum.
2. Tindakan para penegak hukum

---

<sup>59</sup> Soerjono Soekanto, 1996, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* CV. Rajawali, Jakarta, hal.5.

3. Struktur penegakan hukum
4. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan hidup sehari-hari.<sup>60</sup>

Dari uraian diatas penulis menarik kesimpulan bahwa komponen-komponen yang menjadi sub sistem dari sistem penegakan hukum ialah :

1. Aturan atau kaedah hukum
2. Birokrasi penegak hukum
3. Budaya hukum

Dalam proses interaksi antara unsur-unsur atau komponen-komponen dari sistem penegakan hukum bukanlah suatu hal yang mustahil apabila berbagai hal bisa terjadi yang dikelompokkan ke dalam kejadian-kejadian yang menghambat terciptanya suatu penegakan hukum yang baik.

Perihal mengenai peraturan perundang-undangan atau kaedah hukum ini ialah :

1. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara yuridis, yaitu apabila penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatnya (*stufenbau*), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya. Menurut Kelsen setiap tata kaedah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaedah-kaedah (*stufentheorie*), dipuncaknya terdapat "grundnorm" atau kaedah

---

<sup>60</sup> Satjipto Rahardjo, 1979, *Keadaan dan Permasalahan Dalam Penegakan Hukum Dewasa ini*, makalah dalam Simposium Penegakan Hukum di Denpasar, 1979, hal. 1.

dasar dari suatu tata kaedah hukum nasional yang bukan merupakan suatu kaedah hukum positif yang dibentuk oleh suatu tindakan legislatif manapun, akan tetapi hanyalah merupakan hasil analisa pemikiran yuridis. Hanyalah dipostulasikan oleh pikiran manusia. Kaedah dasar tersebut merupakan dasar dari segala pandangan menilai yang bersifat yuridis, yang dimungkinkan dalam kerangka tata kaedah hukum suatu negara tertentu<sup>61</sup>.

2. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara sosiologis, yaitu apakah kaedah tersebut efektif, artinya apakah kaedah itu dipaksakan berlaku oleh penguasa, walaupun tidak diterima oleh masyarakat, atautkah kaedah tersebut berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat.

Yang perlu juga untuk dicermati bahwa setiap proses sosial selalu melibatkan, masalah sistem nilai-nilai yang oleh Astrid Susanto dikelompokkan menjadi dua yaitu *welfare values* dan *jeference values*. Yang pertama berkaitan dengan nilai-nilai yang dianggap penting oleh dan untuk kehidupan manusia agar supaya ia dapat hidup layak, mempunyai pendapatan yang mencukupi kebutuhan sehari-hari, sedangkan yang kedua adalah kelompok nilai yang lebih tinggi yang berkaitan dengan moral, yaitu apa yang dianggap baik, buruk, jujur, tidak dan seterusnya.

Keterlibatan nilai-nilai tersebut dalam interaksi sosial juga menentukan tingkah laku atau tindakan apa yang akan diambil

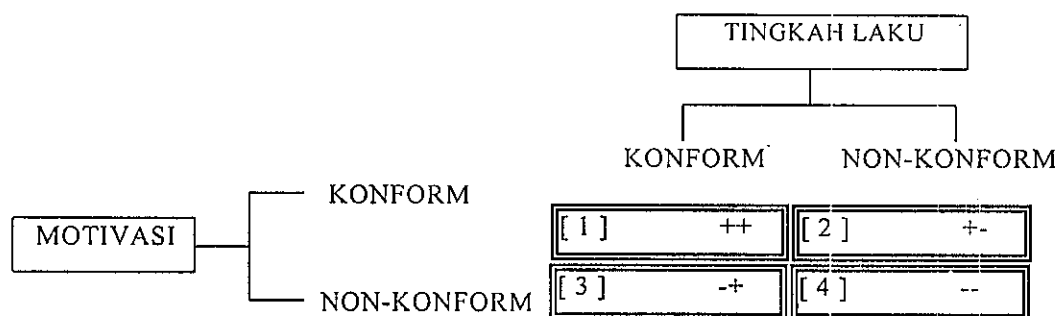
---

<sup>61</sup> Hans Kelsen dalam Purnadi Purbacaraka et.al.1993. *Perihal Kaedah Hukum*,. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal, 22.

seseorang. Dengan kata lain kedua nilai diatas merupakan kekuatan yang cenderung mempengaruhi perilaku seseorang<sup>62</sup>

Dalam hal perilaku seseorang itu melanggar norma umum atau norma adat, bahkan norma hukum, maka perilaku orang tersebut umumnya dikatakan sebagai perilaku yang menyimpang.

Berkaitan dengan penyimpangan ini Robert B. Seidman mengajukan teorinya bahwa dalam rangka melakukan identifikasi kekuatan-kekuatan yang cenderung mempengaruhi tingkah laku seseorang, teori tradisional tentang penyimpangan (*deviant theory*) dapat membantu. Teori ini mengajarkan bahwa para pemegang peran itu dapat mempunyai motivasi, baik yang berkehendak untuk menyesuaikan diri dengan norma (*konform*), maupun yang berkehendak untuk tidak menyesuaikan diri dengan keharusan norma (*non-konform*) tersebut dapat dilihat pada model sebagai berikut<sup>63</sup>



<sup>62</sup> Astrid S. Susanto, dalam Esmi Warassih, 1981, *Perlindungan Hukum Terhadap Pasien Akibat Malpraktek*, dalam Satjipto Rahardjo (editor), *Hukum Dalam Persepektif Sosial*, Alumni, Bandung, hal 69.

<sup>63</sup> R.B. Seidman, dalam Satjipto [ed], *Hukum dan Masyarakat*, hal 11.

Selanjutnya dikatakan bahwa perilaku yang tidak konform itu dapat saja timbul bersama-sama dengan motivasi untuk berkonformi dan sebaliknya, perilaku yang bersesuaian dengan bunyi norma dapat pula timbul bersama-sama dengan motivasi yang berkehendak untuk tidak konform. Dengan demikian ketidaksesuaian perilaku dapat saja terjadi sekalipun pemegang peran telah berkehendak sungguh-sungguh untuk menyesuaikan diri. Hal ini dapat terjadi pada perkara-perkara dimana pemegang peran tidak sadar akan normanya, atau jika norma-norma yang seharusnya menjadi tujuan-tujuan yang menjadi pedomannya itu bersifat tidak serasi dengan tujuan-tujuan yang ditetapkan untuk posisi-posisi pemegang peran itu<sup>64</sup>

3. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara filosofis, artinya apakah telah sesuai dengan cita-cita sebagai suatu nilai positif yang tertinggi.<sup>65</sup> Dalam hubungan ini dapat dikemukakan pendapat dari A. Ahrens yang mengatakan hukum dalam perspektif filsafat meliputi penjabaran asas tertinggi dan atau cita hukum dari manusia dan kemanusiaan, untuk selanjutnya dikembangkan dan diterapkan pada dasar hubungan kehidupan masyarakat<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Soetandjo Wignjosoebroto dan Satjipto Rahardjo (ed), 1976, *Hukum dan Masyarakat* (kumpulan bahan bacaan), Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga, Surabaya, hal 11.

<sup>65</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1980, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, C.V.Rajawali, Jakarta, hal. 13.

<sup>66</sup> A. ahrens dalam Soejono Koesoemo Sisworo, 1988, *Beberapa Aspek Filsafat Hukum Dalam Penegakan Hukum*, (Masalah-masalah Hukum No. 4 tahun XIX 1989, FH-UNDIP, Semarang, hal. 2).

Suatu kaedah hukum haruslah memenuhi ketiga unsur di atas, karena pada hakekatnya bila suatu kaedah hukum hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaedah tersebut hanyalah merupakan kaedah mati (*dwangmaatregel*). Demikian pula jika kaedah itu hanya berlaku secara sosiologis, maka kaedah itu hanya menjadi aturan pemaksa (*dwanmaatregel*). Disisi lain jika kaedah hukum itu hanya berlaku secara filosofis, maka mungkin kaedah hukum itu hanyalah merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Analisis permasalahan mengenai bekerjanya kaedah hukum dalam masyarakat di atas memerlukan penelitian dilapangan maupun kepustakaan yang mendalam. Hal ini diperlukan untuk memberikan suatu masukan yang berharga dalam rangka penegakan hukum yang baik, sehingga kendala-kendala yang timbul dapat diantisipasi.

Persoalan lain yang mungkin timbul dalam suatu aturan perundang-undangan ialah ketidakjelasan dalam kata-kata yang dipergunakan pada perumusan pasal-pasal tertentu, ketidakjelasan tersebut disebabkan oleh penggunaan kata istilah yang dapat ditafsirkan secara amat luas.

Belum adanya peraturan pelaksanaan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang saat ini banyak terjadi, merupakan suatu permasalahan tersendiri terhadap tersedianya peraturan yang lebih lengkap dan jelas dan menjamin kepastian hukum, yang pada akhirnya juga akan mempengaruhi penegakan hukum.

Berkaitan dengan lembaga penegakan hukum, ada dua aspek yang mempengaruhinya yaitu aspek penegak hukum itu sendiri, dalam

tulisan ini yang dimaksud penegak hukum dikhususkan pada departemen tenaga kerja, kepolisian dalam aparat desa. Faktor sarana pendukung yang dalam hal ini ialah lembaga-lembaga penegakan hukum yang keduanya diwadahi dalam birokrasi penegakan hukum. Jadi birokrasi merupakan suatu bentuk pengorganisasian yang mempunyai berbagai karakteristik tertentu, seperti spesialisasi, hirarki, sistem peraturan, dan tidak personal.

Penegak hukum adalah warga masyarakat yang mempunyai kewajiban menegakkan hukum, secara sosiologis setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Peranan penegak hukum ini sedikit banyak dipengaruhi pola-pola interaksi antara ia dengan lembaga dimana ia berada dan interaksi antara lembaga tersebut dengan lembaga-lembaga penegak hukum yang lain akan mempengaruhi tingkah laku para penegak hukum dalam menjalankan kewajibannya.

Disisi lain para penegak hukum ini juga dapat memaksakan pola-pola interaksi sosial tertentu kepada masyarakat agar berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan hukum (*law as a social engineering*). Hal ini menunjukkan, bahwa dalam menjalankan tugasnya sehari-hari para penegak hukum ini tak dapat dipisahkan dari efektifitas birokrasi penegakan hukum itu dalam melakukan fungsinya.

Sementara itu tiga lembaga yang merupakan bagian dari birokrasi penegakan hukum di Indonesia, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam menjalankan fungsinya terkesan terkotak-kotak (*fragmentasi*), ini terlihat dari peraturan perundang-undangan yang

menyakut penanggulangan kejahatan bertitik tolak pada “instansi” (*instansi sentris*)<sup>67</sup>.

Dalam kaitannya dengan permasalahan di atas, maka peranan, fungsi, atau efektifitas birokrasi penegakan hukum dalam menjalankan penegakan hukum inilah yang akan diteliti dengan tujuan untuk mengidentifikasi fakta dalam realita.

Berkaitan dengan budaya hukum, maka berdasarkan pada apa yang diuraikan oleh Friedman diatas dapat diuraikan sebagai berikut, bahwa budaya hukum atau kultur hukum ialah akumulasi dari variabel-variabel atau faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat. Budaya mana yang tidak hanya merupakan kumpulan dari perilaku dan pola pikir yang saling terlepas, tetapi termasuk didalamnya keseluruhan nilai sosial yang berhubungan dengan hukum, berikut sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, tetapi yang bukan merupakan deduksi dari substansi dan struktur. Sehingga termasuk didalamnya rasa hormat atau tidak hormat kepada hukum, kesediaan orang untuk menggunakan pengadilan atau tidak menggunakan pengadilan karena memilih cara-cara informal untuk menyelesaikan suatu sengketa.

---

<sup>67</sup> Sudarto, dalam Soejono Soekanto, 1980, *Op. Cit.*, hal.201

Termasuk di dalam budaya hukum ini ialah sikap-sikap dan tuntutan-tuntutan terhadap hukum yang diajukan oleh kelompok-kelompok etnis, ras, agama, lapangan pekerjaan dan kelas-kelas sosial yang berbeda-beda<sup>68</sup>

Dengan demikian konsepsi kultur atau budaya hukum merupakan kajian tentang hukum yang mempunyai fokus perhatian pada pengaruh nilai-nilai serta sikap-sikap terhadap sistem hukum yang berkembang pada akhir-akhir ini dapat dipahami, karena pemahaman hanya terdapat struktur ataupun substansi hukum itu saja dianggap kurang cukup, atau kurang banyak membantu. Terutama bila ingin dipahami itu bukan sekedar kerangka formal hukum, tetapi lebih menitik ke dalam masyarakat, seperti bagaimana masyarakat menyelesaikan sengketa di antara mereka diluar prosedur hukum, yang lain ialah kajian-kajian yang mencoba untuk memahami tindakan-tindakan masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum secara berulang-ulang tanpa merasa bersalah, sementara peraturan yang mengatur hal tersebut masih berlaku.

Oleh sebab itu Friedman merumuskan kultur hukum itu sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum, bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang berkaitan dengan perilaku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Lawrence M. Friedman dalam Ronny Hanitjo Soemitro, *Prespektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1989, hal 9.

<sup>69</sup> Lawrence M. Friedman dalam Wukir Prayitno, *Identitas Hukum Berwawasan Indonesia*, Agung, Semarang, 1991, hal 17.

Aspek-aspek hukum lain yang berhubungan dengan budaya hukum ialah kesadaran hukum dan kepatuhan hukum, karena tingkat kesadaran hukum dan tingkat kepatuhan hukum suatu masyarakat tertentu itu dapat dijadikan potret budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Kesadaran hukum mempunyai hubungan yang erat pula dengan kepatuhan hukum, bahkan diasumsikan kesadaran hukum dianggap sebagai faktor yang mempengaruhi sedangkan kepatuhan hukum merupakan faktor yang dipengaruhi. Dengan demikian tingkat kepatuhan hukum seseorang itu senantiasa tergantung atau dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum, artinya bagaimana seseorang dapat mentaati hukum, kalau ia tidak memahami peraturan atau hukum tersebut? Lagi pula kesanggupan untuk menilainya. Disinilah letak hubungan antara kesadaran hukum dengan kepatuhan hukum, terlepas dari adil atau tidaknya hukum tersebut.

Dipihak lain anggapan bahwa kepatuhan hukum terutama disebabkan karena rasa takut pada sanksi hukum, karena ingin memelihara hubungan baik dengan rekan-rekan sekelompok atau pimpinan, karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya. Namun demikian untuk menentukan hal tersebut maka seseorang harus dapat memahami hukum dan memberikan suatu penilaian terlebih dahulu<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Soelrjono soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hal, 145.

Dengan demikian kesadaran hukum disini dipakai dalam arti kesadaran untuk bertindak sesuai ketentuan hukum.

Dalam kenyataan sehari-hari dapat terjadi seseorang telah mengetahui dan memahami hukum akan tetapi berperilaku menyimpang dari aturan hukum tersebut, mengenai hal teori penyimpangan menjelaskan bahwa perilaku seseorang yang tidak konform terhadap hukum itu dapat saja timbul bersama-sama dengan motivasi untuk konform, dan sebaliknya tingkah laku yang bersesuaian dengan norma dapat pula timbul bersama-sama dengan motivasi yang berkehendak untuk tidak konform. Jadi ketidaksesuaian tingkah laku itu dapat saja terjadi sekalipun si pemegang peran telah berkehendak dengan sungguh-sungguh untuk menyesuaikan diri (jadi telah ada pemahaman terhadap norma).

Uraian di atas menunjukkan bahwa kajian terhadap budaya hukum akan banyak sekali berkaitan dengan aspek-aspek kognitif dan perasaan yang sering kali dianggap sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dan pola-pola perilaku manusia dalam masyarakat. Oleh karena itu pembahasannya selalu pada sekitar nilai-nilai. Dengan demikian dapatlah dipahami bila kajian-kajian terhadap budaya hukum selalu berkaitan dengan nilai-nilai, perilaku dan aspek mental dari manusia.

Dalam pada itu penegakan hukum yang baik dan mantap tidaklah semata-mata dapat dilihat dari jumlah peraturan tertulis yang dikeluarkan serta luasnya bidang kehidupan yang diatur (karena akan mewujudkan penegakan hukum dalam derajat formil saja), tetapi juga harus mendapat dukungan dari aspek materiilnya, yaitu pembinaan mental dan perilaku yang sesuai dengan sifat dan hakekat hukum itu sendiri (budaya hukum), tanpa pembinaan tersebut akan timbul kendala dalam proses penegakan hukum, oleh sebab itu budaya hukum merupakan komponen yang mempunyai pengaruh besar dalam proses penegakan hukum.

### BAB III

#### BEKERJANYA PERATURAN TENTANG PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA KE LUAR NEGERI DALAM HUBUNGANNYA DENGAN TENAGA KERJA ILEGAL DI DESA JAGO KABUPATEN LOMBOK TENGAH

##### A. Faktor-Faktor Penyebab Timbulnya Tenaga Kerja Ilegal.

Pengiriman serta penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri bukanlah merupakan hal yang baru. Sejak jaman Hindia Belanda hal tersebut telah terjadi dengan latar belakang politik dan sosial ekonomi yang berbeda. Pengiriman tenaga kerja Indonesia keluar negeri mengalami booming semenjak dekade 1970-1980 an pada saat pemerintah orde baru menetapkan kebijakan pengiriman tenaga kerja keluar negeri. Hal ini didasarkan pada pertimbangan ekonomis dan politis yaitu : animo masyarakat untuk bekerja ke luar negeri cukup tinggi, sebagai alternatif sumber devisa yang menguntungkan, pangsa pasar di luar negeri yang cukup menjanjikan, banyaknya tawaran dan peluang dari negara-negara lain (terutama negara Malaysia, Timur Tengah dan negara-negara industri baru) cukup tinggi, ketersediaan lapangan kerja di dalam negeri cukup rendah, serta untuk mengurangi persoalan-persoalan sosial baru lainnya yaitu meningkatnya urbanisasi, kriminalitas, pelacuran dan sebagainya.

Tingginya animo masyarakat untuk bekerja ke luar negeri khususnya ke Malaysia pada dasarnya merupakan dorongan alamiah

individu untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya atau karena faktor ekonomi. Faktor ekonomi merupakan faktor yang dominan penyebab timbulnya tenaga kerja Indonesia ke luar negeri baik secara legal maupun ilegal, faktor ekonomi itu disebabkan oleh pendapatan petani rendah, lahan-lahan pertanian yang kian sempit serta tidak populernya menjadi petani ataupun buruh tani bagi generasi muda. Faktor lain-lain yang mendukung timbulnya tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah karena ingin mencari pengalaman.

Kondisi kemiskinan dan pelaksanaan pembangunan yang tidak memberikan kesempatan kerja mendorong semangat masyarakat untuk bekerja keluar negeri dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidupnya dan sekaligus mencari pengalaman baru. Mereka ini secara sadar mencari informasi yang berkaitan dengan proses penempatan tenaga kerja, walaupun banyak juga yang akhirnya tertipu oleh para calo/tekong yang banyak bergentayangan di pelosok-pelosok desa.

Sedangkan Malaysia sebagai negara tujuan, terdapat beberapa alasan yaitu : pertama jumlah angkatan kerja unskil dari Indonesia cukup besar tidak memerlukan seleksi ketat karena memang membutuhkan tenaga dalam arti tenaga fisik. Kedua dari segi kebudayaan orang Indonesia tidak memerlukan waktu lama untuk menyesuaikan diri di Malaysia yang bahasa nasionalnya bahasa melayu dengan mayoritas orang melayu dan mayoritas beragama Islam. Ketiga secara geografis letak Indonesia dengan Malaysia

berdekatan sehingga mudah jalur trasportasinya (bisa lewat udara, darat, dan laut) dengan biaya transportasi yang relatif lebih murah bila dibanding dengan negara tujuan bekerja lainnya. Tenaga kerja di Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah mengenal dua prosedur bekerja ke luar negeri yaitu penempatan secara resmi (legal) dan secara ilegal (gelap). Konsep yang digunakan untuk membedakan resmi dan gelap (legal dan ilegal) adalah keterlibatan pihak Depnaker dan PJTKI dalam proses perekrutan dan penempatan di luar negeri. Tenaga kerja yang berangkat dengan PJTKI tertentu dianggap sebagai resmi (legal) sedangkan jika berangkat melalui sponsor, tekong atau berangkat sendiri-sendiri dengan teman/rekan sekampung dianggap gelap. Namun demikian dari hasil wawancara dengan responden diperoleh indikasi, konsep resmi dan gelap (legal dan ilegal) memerlukan indikator pengukuran, karena dalam proses bekerja ke luar negeri, pada tempat yang berbeda dapat berubah dari status gelap menjadi resmi atau sebaliknya, dan baik PJTKI maupun sponsor/calor/petugas lapangan/tekong dapat berperan dalam proses penempatan/pengiriman sehingga memungkinkan calon tenaga kerja dapat dikategorikan sebagai gelap atau resmi. Hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

CHECK-LIST TIPOLOGI PROSEDUR KEBERANGKATAN KE LUAR NEGERI

INDIKATOR	LOKASI						
	MASIH DI NTB		DI LUAR NTB		DI LUAR NEGERI		GELAP
	RESMI	GELAP	RESMI	GELAP	RESMI	GELAP	
1	2	3	4	5	6	7	
1. KELENGKAPAN DOKUMEN/PROSEDUR	Ada	Mungkin ada	Ada, tetapi dengan kemungkinan perubahan data (umur, nama, status perkawinan, dll) alamat dan status kependudukan	Mungkin ada	Ada, dengan identitas asli maupun palsu	Mungkin tidak ada	
2. KITKI	Ada	Tidak ada/Belum ada	Ada, dibuat di daerah lain	Tidak ada	Ada	Tidak ada	
3. Paspor	Ada	Tidak ada/Belum ada	Ada, dibuat di daerah lain	Tidak ada	Ada	Tidak ada	
4. Calling Visa/Visa kerja	Ada	Tidak ada/Belum ada	Ada	Tidak ada	Ada, mungkin atas nama orang lain	Tidak ada	
5. Ijin suami/sitri/keluarga	Ada	Tidak ada/Belum ada	Ada, dengan kemungkinan pemalsuan identitas	Tidak ada	Ada, asli atau palsu	Tidak ada	
6. PAP (Proses)	Ada	Tidak dilakukan	Dilakukan	Tidak ada	Dilakukan	Tidak ada	
7. PK	Ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada	
8. Nama perusahaan/alamat tempat bekerja	Ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada	
9. Perusahaan PJTKI	Ada	Tidak ada	Ada, kemungkinan ganti PT (PJTKI)	Tidak ada	Ada	Tidak ada	

1	2	3	4	5	6	7
<p>II. PERAN/KETERLIBATAN/ LEMBAGA/PJTKI/SPONSOR/PL/TEKONG</p>						
1. BP2TKI	BP2TKI NTB ikut dalam proses	BP2TKI NTB tidak tahu/tidak terlibat dalam proses	BP2TKI di daerah lain ikut dalam proses	BP2TKI di daerah lain tidak terlibat dalam proses		
2. PJTKI	- Pusat	Dokumen/proses penempatan tidak dilengkap/dilalui di daerah asal	Dokumen/proses penempatan dibuat diluar NTB dengan kemungkinan pemalsuan data dan ganti PT (PJTKI)	Dokumen di buat didaerah asal maupun daerah lain		
- Perwada	Semua dokumen/proses penempatan dilengkap/dilalui di daerah asal	Dokumen/proses penempatan tidak dilengkap/dilalui di daerah asal	Dokumen/proses penempatan dibuat diluar NTB dengan kemungkinan pemalsuan data	Dokumen di buat didaerah asal maupun daerah lain		
3. Sponsor/PL/Tekong	Keterlibatan sponsor/PL hanya terbatas mempertemukan CTKI dengan PJTKI di wilayah NTB	Keterlibatan sponsor/PL/Tekong: - Mengantar ke luar daerah - Mempertemukan CTKI dengan sponsor/tekong/ PJTKI di daerah lain	Keterlibatan sponsor/PL/Tekong: Menyediakan calon TKI dari NTB untuk PJTKI di daerah lain	Sponsor/PL/ Tekong NTB menjadi penyedia CTKI bagi sponsor/ PL/Tekong di daerah lain	Sponsor/PL/ Tekong menjadi agen penyedia untuk PJTKI	Sponsor/PL/ Tekong di luar negeri menerima CTKI dari tekong/sponsor/PL dari NTB atau daerah lain.

Fakta dilapangan menyatakan bahwa bekerja diluar negeri dianggap merupakan alternatif meningkatkan atau memperbaiki keadaan ekonomi masyarakat khususnya di desa Jago, karena terbatasnya lahan pertanian serta pemilikan tanah, kecilnya peluang kerja karena tidak adanya keseimbangan antara jumlah tenaga kerja dengan lapangan kerja yang ada di desa. Hal ini disebabkan pula karena resource yang ada didesa tidak dikembangkan secara optimal oleh pemerintah, akses-akses disektor pertanian terbatas, harga gabah yang tidak pernah membaik dan dilengkapi dengan cerita-cerita sukses dari tenaga kerja terdahulu yang telah berhasil.

Fakta-fakta yang diatas merupakan faktor-faktor umum penyebab timbulnya tenaga kerja ke luar negeri, adapun faktor-faktor yang telah disebutkan diatas adalah faktor birokrasi yang berbelit-belit serta faktor peran tekong (calo tenaga kerja) yang kadang kala dalam beroperasi di desa Jago terlalu agresif<sup>71</sup>.

Selain faktor-faktor dominan diatas ada beberapa faktor yang memiliki pengaruh kuat terhadap timbulnya TKI ilegal yaitu faktor umur, pendidikan, status kawin serta status kepemilikan sawah. Pola umum tenaga kerja Indonesia yang melalui prosedur ilegal adalah sebagian besar berada pada kelompok usia produktif (15-39 tahun) hal ini disebabkan oleh beberapa hal pertama kelompok umur tersebut secara umum merupakan kelompok yang menanggung beban sosial,

ekonomi maupun beban kultural terhadap keluarga, kedua kelompok umur tersebut merupakan kelompok yang paling bebas melakukan mobilitas ke luar negeri, ketiga karena kelompok yang bebas mencari alternatif pekerjaan yang lebih produktif sementara lahan garapan atau sektor pertanian sebagai pekerjaan semula semakin sempit. Jika dilihat dari sisi pendidikan, sebagian besar tenaga kerja ilegal memiliki latar belakang pendidikan pendidikan rata-rata SD dan SLTP atau Sanawiyah dan sebagaian kecil berpendidikan SLTA serta sarjana muda serta S1<sup>72</sup>.

Proses tenaga kerja ilegal yang berlangsung dapat menunjukkan bahwa munculnya ilegalitas sebagai suatu alternatif pilihan. Adapun penentuan pilihan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor-faktor tertentu<sup>73</sup>.

Adapun faktor-faktor yang dimaksud adalah :

#### A.1. Persepsi Masyarakat

Memilih menjadi tenaga kerja ilegal diluar negeri erat sekali kaitannya dengan persepsi masyarakat terhadap hal tersebut, persepsi merupakan sesuatu yang esensial di dalam diri seseorang dimana persepsi itu melahirkan rangsangan baik untuk mengetahui atau melakukan sesuatu

---

<sup>71</sup> Hasil wawancara dengan Ir Arif Mahmudi, *Staring Comite Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia untuk Regent NTB*, tgl 19 Maret 2000.

<sup>72</sup> Hasil wawancara dengan M. Suhaeli, Kepala Desa Jago, tgl 23-27 Maret 2001

<sup>73</sup> Tindakan manusia pada dasarnya ada 2 : berdasarkan struktur (legal) dan diluar struktur (ilegal) yaitu berdasarkan aturan hukum yang berlaku dan diluar aturan hukum, A. Gidden, 1979, Loc. cit. Hal 196.

yang diperoleh melalui alat indra, fakta maupun pengalaman. Individu sebagai anggota masyarakat di dalam kehidupan sehari-hari cenderung selalu menggunakan nalar atau intuisi yang ada padanya untuk mempersepsikan, menanggapi gejala objek yang terdapat di lingkungannya, walaupun kemampuannya berbeda. Kemudian dengan nalar tersebut mereka dapat menentukan pilihan apakah bekerja keluar negeri secara legal atau ilegal.

Berdasarkan temuan dilapangan yaitu di desa Jago, sebagian besar masyarakat memilih menjadi tenaga kerja ilegal, pilihan ini didasarkan pada persepsi bahwa dengan menjadi tenaga kerja ilegalpun dapat memperbaiki ekonomi tenaga kerja tersebut.

Persepsi ini timbul secara tidak langsung dipengaruhi faktor internal dari calon tenaga kerja itu sendiri yaitu pendidikan dan kemampuan diri yang dimiliki, faktor lain yang mempengaruhi persepsi tersebut adalah cerita-cerita keberhasilan dari tenaga kerja ilegal terdahulu.

Faktor keberhasilan dari tenaga kerja ilegal terdahulu oleh Blumer dikatakan seseorang tidak langsung memberikan respon pada tindakan orang lain, namun didasari oleh pengertian yang diberikan kepada tindakan itu. Dengan demikian manusia dijumpai oleh penggunaan simbol-simbol oleh penafsiran, oleh kepastian makna dari tindakan-tindakan orang lain.

Persepsi terhadap tenaga kerja ilegal oleh setiap individu dalam masyarakat berkembang secara sosial sebagai akibat dari partisipasinya

dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Blumer<sup>74</sup>.

Interaksi dalam masyarakat merupakan proses dimana individu mengambil keputusan dan mengeluarkan pendapat<sup>75</sup>. Jadi disini dapat dilihat lebih lanjut perlakuan seseorang untuk memiliki / menentukan jalur keberangkatan menjadi tenaga kerja ilegal ke luar negeri mempunyai penilaian baik terhadap apa yang telah ditentukan/dipilih.

## A.2. Birokrasi

Faktor birokrasi merupakan faktor yang paling menonjol dalam timbulnya tenaga kerja ilegal, karena banyaknya hambatan-hambatan yang berkaitan dengan birokrasi.

Pengertian birokrasi menunjukkan pada suatu organisasi yang dibentuk untuk mengarahkan tenaga kerja dengan teratur dan terus menerus untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Atau dengan kata lain, birokrasi adalah organisasi yang bersifat hierarkis, yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksana tugas-tugas administratif. Di dalam sosiologi pengertian tersebut menunjukan suatu keadaan yang netral, artinya sosiologi tidak mempersoalkan apakah birokrasi itu bersifat menghambat ataukah melancarkan berputarnya roda pemerintahan.

---

<sup>74</sup> Baca Margaret M. Poloma *Loc. Cit.* hal. 263.

<sup>75</sup> Zamroni, *Loc. Cit.* hal. 55.

Biasa dipergunakan istilah Gureaucratisin untuk menunjukkan pada birokrasi yang malahan menghambat roda pemerintahan yang berarti bahwa birokrasi tersebut menyimpang dari tujuannya.<sup>76</sup> dan sering disebut red tape. Makna pokok pengertian birokrasi terletak pada kenyataan bahwa organisasi tersebut menghimpun tenaga-tenaga demi jalannya organisasi tanpa terlalu menekankan pada tujuan-tujuan pokok yang hendak di capai.<sup>77</sup>

Sesuai dengan pendapat Max Weber, birokrasi merupakan suatu organisasi di dalam masyarakat, dan karena itu maka birokrasi tidak boleh menyimpang dari dasar-dasar kehidupan masyarakat dimana birokrasi itu beredar. Di dalam mengembangkan teorinya tentang birokrasi Max Weber kurang memperhatikan hubungan-hubungan internal yang terjadi di dalam organisasi-organisasi resmi, padahal dalam suatu organisasi yang baik, antara para anggota – anggotanya senantiasa harus terpelihara suatu hubungan yang baik terlepas dari peranan formal yang mereka punyai.<sup>78</sup> Kemudian Max Weber juga mengemukakan kekhawatirannya akan akibat-akibat perkembangan birokrasi yang sangat pesat. Karena di dalam birokrasi, setiap petugas mendapat tempat tertentu yang tetap, ibarat sebuah roda bergigi dalam sebuah mesin. Apabila manusia tidak sadar akan kedudukannya, maka dia akan berusaha untuk menjadi roda untuk seluruh mesin.

---

<sup>76</sup> Hanry Pratt Faurchid and 100 authoritis, *Dictionary of sosiology and Related Sciences, little*, Ful Adam Co, 1976, hal. 29.

<sup>77</sup> Peter M Blau, "The Study of Formal Organization" dalam Knowledge and Society, edisi Talcott Parson, Voice of America Forum Lectuss. 1968, hal. 62.

<sup>78</sup> Peter M Blau, *Ibid*, hal. 65.

Rumitnya birokrasi yang dibangun pemerintah dalam kaitannya dengan pengurusan pasport menyebabkan calon tenaga kerja mencari alternatif-alternatif yang lebih mudah. Hal ini disebabkan pertama untuk kepentingan politik yaitu negara pengirim dapat memantau berbagai kondisi warganya yang melakukan aktivitas ekonomi diluar negeri, kedua untuk kepentingan ekonomi yaitu negara pengirim dapat melakukan kontrol langsung aktivitas tenaga kerja, khususnya berkaitan dengan pengawasan devisa ( jika posisi tenaga kerja ditempatkan sumber devisa alternatif). Pengamanan sumber devisa dilakukan melalui pembukaan jalur-jalur resmi penyalur tenaga kerja keluar negeri.

Dalam proses legal baik atau alasan politik maupun ekonomi, calon tenaga kerja potensial melalui saluran-saluran resmi tidak dapat terhindar dari campur tangan pemerintah, dengan kata lain jalur birokrasi merupakan suatu persoalan tersendiri yang tidak dapat dipisahkan dari seluruh proses migrasi. Hal ini dikarenakan ada empat hal yang harus dilalui calon tenaga kerja. Pertama, kontrol eksternal yang dilakukan pihak kedutaan dan pejabat perbatasan yang berwenang. Kedua, kontrol internal terhadap pendatang asing yang dilakukan terutama berkaitan dengan ijin tunggal sementara atau berkaitan dengan, aktivitas ekonomi yang dilakukan tenaga kerja. Ketiga menyangkut akuisisi hak menetap dan monitoring yang dilakukan oleh pejabat pemerintah negara tujuan (dapat dilakukan oleh

bagian imigrasi). Pengawasan ijin tunggal yang berkaitan dengan waktu dan berbagai prosedur yang harus dilalui calon tenaga kerja.<sup>79</sup>

Informasi mengatakan bahwa proses birokrasi yang dilakukan melalui jalur formal terlalu berbelit-belit, menghabiskan waktu dan biaya yang tidak sedikit menyebabkan calon tenaga kerja lebih cenderung memilih jalur ilegal sebagai alternatif. Data yang ditemukan di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar menempuh jalur ilegal karena lebih mudah dan lebih menguntungkan secara ekonomi dibandingkan jalur legal. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal yakni, pertama, calon tenaga kerja dapat menghemat biaya perjalanan. Kedua, waktu yang dibutuhkan lebih cepat sehingga lebih cepat pula sampai di daerah tujuan. Realitas ini menunjukkan bahwa unsur birokrasi dianggap masih menjadi hambatan utama. Sejalan dengan itu menurut L. Wirataka Kepala Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kabupaten Lombok Tengah bahwa masyarakat desa Jago sebagian besar beranggapan tidak perlu dan tidak mau repot dengan segala urusan dan persyaratan guna kelengkapan syarat-syarat untuk menjadi tenaga kerja ke luar negeri yang menurutnya sangat asing karena harus mengunjungi instansi-instansi terkait yang terkadang para calon tenaga kerja tidak mengetahui tempat dan alamat instansi tersebut serta berada di ibukota kabupaten maupun ibukota propinsi. Hal yang diutamakan adalah segi kepraktisan yaitu dapat informasi, setuju, daftar, bayar dan langsung berangkat. Ini identik dengan budaya tidak mau repot.

---

<sup>79</sup> Hasil wawancara dengan Ade Gagah Perkasa, Kepala Kantor Imigrasi Propinsi Nusa Tenggara Barat.

### A.3. Peran Tekong (Calo Tenaga Kerja)

Berbicara mengenai jaringan tenaga kerja ilegal sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari bagaimana proses penempatan tersebut berlangsung. Ini berarti bahwa dalam konteks tersebut jaringan tenaga kerja ilegal yang terjadi dari suatu daerah asal ke berbagai daerah tujuan. Hal ini disebabkan jaringan-jaringan tenaga kerja dalam kerangka tenaga kerja ilegal yang ada hampir merupakan sebuah jaringan yang mirip kerja sebuah mafia.

Jaringan tersebut merupakan sebuah bentuk jaringan yang bekerja secara terselubung, tidak berbentuk tetapi memiliki pengaruh yang cukup kuat, terutama di dalam masyarakat dimana terdapat banyak tenaga kerja potensial yang tidak memiliki "pekerjaan tetap". Jaringan ini lebih menjadi lebih kuat karena pada tingkat tertentu mampu menjalin lobi melalui organisasi maupun perorangan yang memiliki pengaruh pada lembaga pemerintah tertentu khususnya lembaga yang berkaitan dengan aktivitas keluar masuk individu-individu di dalam sebuah negara, seperti pengawas perbatasan antar negara dan lembaga imigrasi di masing-masing negara, baik negara asal maupun negara tujuan.

Di Nusa Tenggara Barat khususnya di Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah, jaringan tenaga kerja ilegal dilaksanakan oleh calo (tekong) tenaga kerja yang jelas-jelas beraktivitas secara ilegal.

Akan tetapi, bentuk percaloan tenaga kerja tersebut hampir dikatakan dilegitimasi secara sosial oleh masyarakat setempat sehingga ruang geraknya begitu leluasa. Calo atau tekong menarik simpatik terutama dari

kelompok masyarakat ekonomi bawah dan menarik mereka ke dalam jaringan yang sangat sulit dihindari. Tekong menciptakan ketergantungan-ketergantungan calo tenaga kerja ilegal yang menyebabkan calon tenaga kerja bersangkutan tidak dapat menghindar dan kemudian masuk di dalam “perangkap” jaringan mereka melalui berbagai cara.<sup>80</sup>

Pertama, melalui pendekatan keluarga, tekong melalui keluarga calon tenaga kerja memberikan informasi kesempatan kerja di daerah tujuan yang telah dimanipulasi sedemikian rupa sehingga tampak sebagai suatu wilayah yang sempurna, sebagai tempat menggantungkan hidup, dan meningkatkan taraf hidup keluarga. Pendekatan ini dilakukan tekong dengan suatu harapan bahwa keluarga memberikan dorongan kepada calon tenaga kerja agar mau diberangkatkan ke daerah tujuan.

Kedua melakukan pendekatan langsung kepada calon tenaga kerja potensial, tekong memberikan langsung informasi kepada calon tenaga kerja berbagai hal menarik tentang pekerjaan di daerah tujuan terutama yang berkaitan dengan upah yang tinggi, biaya perjalanan yang relatif murah dibanding dengan jalur resmi. Dan waktu perjalanan yang relatif singkat. Dalam hal biaya perjalanan tidak jarang seorang tekong langsung memberikan pinjaman kepada calon tenaga kerja dengan sistem ijon artinya calon tenaga kerja meminjam kepada tekong dengan jaminan dirinya tanpa menyadari bahwa ia telah masuk dalam suatu siklus yang sangat rumit.

---

<sup>80</sup> Simak Pendapat Parson dalam teori tindakan : Voluntarisme yakni kemampuan individu melakukan tindakan dalam arti menetapkan cara atau sarana dari sejumlah alternatif yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan, dalam Ian Craib, 1986 Loc cit hal. 60.

Dengan demikian selama calon tenaga kerja menjadi tenaga kerja ilegal di negara tujuan dirinya adalah milik tekong sampai hutangnya dapat dilunasi.

Keberhasilan tekong menggaet calon tenaga kerja secara langsung disebabkan oleh beberapa hal, pertama kelompok yang dijadikan sasaran adalah kelompok calon tenaga yang tidak memiliki pekerjaan tetap atau kelompok yang memiliki pekerjaan tetap disektor pertanian tetapi penghasilannya rendah. Kedua, sebagian besar calon tenaga kerja yang dijadikan sasaran merupakan kelompok yang sudah memiliki status kawin tetapi tidak memiliki penghasilan tetap atau tidak memiliki lahan garapan memadai atau bahkan tidak memiliki lahan sama sekali.

Secara umum, jaringan tenaga kerja ilegal dibangun oleh hubungan-hubungan yang secara individual terjalin antara tekong dengan calon tenaga kerja, antara tenaga kerja terdahulu dengan calon tenaga kerja sederhana atau antara kerabat yang menjadi tenaga kerja sebelumnya dengan calon-calon tenaga kerja potensial di daerah asal.

Tekong sering juga dikenal sebagai broker atau calo tenaga kerja hal tersebut disebabkan, disamping berperan sebagai perantara tekong lebih sering berperan sebagai pedagang yang menawarkan jasa tenaga kerja. Berdasarkan temuan dilapangan, peran penting tekong terutama terlihat dalam tiga hal : pertama soal perekrutan calon tenaga kerja ilegal, kedua, pada hal pendanaan awal bagi tenaga kerja yang tidak memiliki biaya dengan memberikan pinjaman. Dan ketiga peran tekong sebagai broker yang menawarkan jasa tenaga kerja di berbagai daerah atau negara tujuan.

Jika dilihat kenyataan bahwa mudahnya tekong mengumpulkan calon tenaga kerja potensial di daerah asal meskipun sesungguhnya calon tenaga kerja menyadari resiko yang jauh lebih besar, menunjukkan bahwa jalur legal (resmi) masih dianggap terlalu lama dan berbelit-belit. Hal tersebut mengakibatkan kelompok-kelompok tekong atau calo tenaga kerja memiliki peran sosial yang jauh lebih besar dibandingkan lembaga-lembaga resmi yang dimiliki swasta maupun pemerintah. .

Bagi calo/tekong sendiri pengiriman TKI secara ilegal merupakan ladang bisnis yang menjanjikan mengingat bisnis ini tidak mengenal kata rugi. Karena pada dasarnya bagi tekong sebagai pelaku bisnis ia hanya menghubungkan permintaan pasar tenaga kerja dari perusahaan atau perorangan dari negara-negara tujuan bekerja yang membutuhkan buruh dengan kebutuhan sumber daya manusia yang banyak menganggur di desa jago. Secara prinsipil, cara kerja perusahaan jasa tenaga kerja juga menimbulkan dampak bagi timbulnya calo (tekong) karena berperilaku layaknya makelar, hal ini disebabkan dalam operasionalnya PJTKI berhubungan dengan mitra agensinya di negara tujuan bekerja dan atau langsung dengan pihak majikan (yang membutuhkan buruh), sedangkan di Indonesia mereka berhubungan dengan para calo atau tekong karena kebanyakan dari PJTKI tidak memiliki petugas lapangan. Kalau PJTKI mendapatkan fee dari pihak majikan, maka calo (tekong) mendapatkan fee dari PJTKI, bahkan banyak pula yang memaksa mendapatkan fee dari calon

tenaga kerja dengan cara memanipulasi besarnya ongkos yang harus dibayar oleh calon buruh migran.

Karena calo ini mendapatkan fee dalam jumlah tertentu untuk setiap calon tenaga kerja, maka mereka cenderung berupaya merekrut calon tenaga kerja sebanyak-banyaknya walaupun tidak ada job order. Sehingga tidak mengherankan bila para petugas lapangan ini melakukan bujuk rayu dengan memanipulasi informasi melalui pendiskripsian sisi indah sebagai tenaga kerja ilegal, sedangkan hal-hal yang akan menjadi resiko sama sekali tidak disinggung. Janji-janji indah juga mereka hamburkan-hamburkan sehingga orang yang tadinya tidak berminat pada akhirnya mengikuti ajakan untuk bekerja di luar negeri tanpa menggunakan atau melengkapi dokumen kerja.

## **B. Bekerjanya Hukum pada Masyarakat Desa Jago serta Persepsi Masyarakat Terhadap Hukum.**

### **1. Proses Bekerjanya Hukum**

Bekerjanya hukum di dalam masyarakat tidak dapat dilepaskan dari pengaruh yang melingkupi masyarakat itu sendiri, seperti faktor ekonomi, sosial, budaya dan sebagainya. Masyarakat yang terdiri dari manusia sebagai anggota masyarakat yang menjalankan fungsi serta penegakan hukum ini mempunyai kedudukan dan peranan yang penting serta menentukan dalam proses penegakan hukum. Masyarakat pemegang peran diharapkan akan mampu bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang telah

memberi pedoman tentang apa yang harus dilakukan untuk mencapai suatu tujuan.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat sangat ditunjang oleh persepsi masyarakat terhadap hukum, karena persepsi masyarakat akan mewarnai tindakan masyarakat itu sendiri di dalam kehidupan sehari-hari. Demikian pula halnya dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.204/Men/1999 yang mengatur tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Pada intinya peraturan tersebut mengandung tiga hal pokok yaitu pertama melarang pengerahan/pengiriman tenaga kerja tanpa seijin menteri atau pejabat yang ditunjuk, kedua pemberian ijin diberikan berdasarkan persyaratan tertentu, dan ketiga mereka yang melanggar syarat-syarat tersebut akan dikenai hukuman. Dari ketiga hal pokok di atas tergambar tujuan dari ditetapkannya peraturan Menteri Tenaga Kerja tersebut untuk menekan atau menghilangkan bisnis percaloan yang membuka peluang bagi jalur keberangkatan tenaga kerja ke luar negeri secara ilegal.

Untuk mengetahui bekerjanya hukum masyarakat desa Jago maka analisis yang dilakukan dalam perspektif penegakan hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari sub sistem substansi hukum yang berkaitan dengan produk/keluaran dari suatu sistem hukum yaitu peraturan perundang-undangan dalam

hal ini adalah Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.204/Men/1999, sub sistem struktural yang berkaitan dengan bagian-bagian yang bergerak dari suatu mekanisme penegakan hukum yaitu lembaga-lembaga yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut dalam hal ini adalah Departemen Tenaga Kerja dan Sosial, Aparat Desa, Kepolisian dan Pengadilan, yang terakhir ialah sub sistem kultur hukum yang berkaitan dengan nilai-nilai, perilaku dan persepsi masyarakat terhadap hukum. Hal ini dikarenakan hukum dalam wujudnya sebagai norma atau kaidah yang dirumuskan secara eksplisit itu di implementasikan dalam masyarakat. Kaidah hukum tersebut memberi pedoman kepada individu sebagai anggota masyarakat untuk berperilaku tertentu sesuai dengan apa yang dituntut oleh hukum.

Dengan demikian manusia sebagai anggota masyarakat yang menjalankan penegakan hukum ini mempunyai kedudukan dan peranan yang penting dan menentukan dalam proses penegakan hukum. Dengan perspektif yang demikian ini harus diakui adanya faktor lain diluar hukum yang mempengaruhi proses penegakan hukum, artinya faktor lain di luar hukum juga menentukan apakah proses penegakan hukum ini telah mencapai hasil yang diinginkan.

Disisi lain lembaga pembuat peraturan dan lembaga penerap sanksi akan bertindak sebagai pengontrol, berikut juga merespon fungsi dan peraturan tersebut demikian pendapat chambless dan seidman<sup>81</sup>

Dalam kaitannya dengan permasalahan dalam penelitian ini maka masyarakat dalam arti calon tenaga kerja, dan perusahaan pengerah tenaga kerja (PJTKI) di masukan ke dalam pemegang peran masyarakat adalah sasaran dari adanya sebuah aturan hukum yang berkolerasi dengan harapan adanya perlindungan artinya aturan hukum yang ada diterapkan untuk melindungi kepentingan masyarakat khususnya yang ingin menjadi tenaga kerja diluar negeri. Perusahaan jasa tenaga kerja (PJTKI) mempunyai peran yang berhubungan dengan perwujudan kondisi bisnis dan tidak melawan hukum, sehingga kegiatan bisnisnya diharapkan mengikuti aturan-aturan hukum yang berlaku yang pada akhirnya akan memuaskan masyarakat.

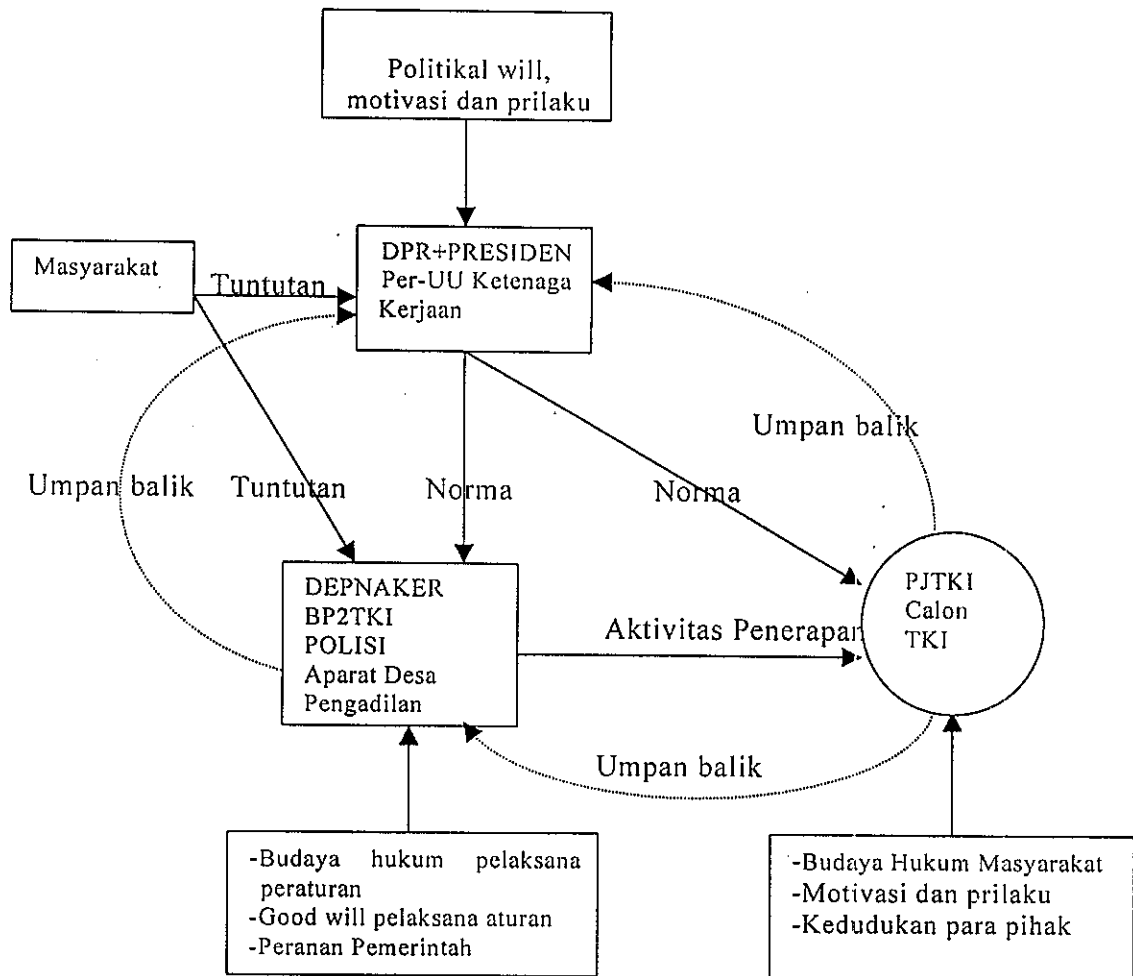
Model bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat pada peraga berikut :

---

<sup>81</sup> Chambless dan Seedman dalam Ronny Hanintjo Soemitro, 1998. *Op . cit .* hal. 125.

### Model Alur Kekuatan-Kekuatan Non Yuridis

Dalam bekerjanya Hukum<sup>82</sup>



<sup>82</sup> Sumber Bagan Dikutip dari : Ronny Hanintjo Soemitro, *Ibid.*

Oleh bagian diuraikan didalam dalil-dalil sebagai berikut :

- 1) Masyarakat menuntut kepada negara untuk meningkatkan upaya-upaya penanganan penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri dengan cara menggunakan hukum sebagai sarana (Undang Undang Ketenagakerjaan).
- 2) Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
- 3) Bagaimana seorang pemegang peranan itu bertindak suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- 4) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.
- 5) Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari para pemegang peranan serta birokrasi.

Melihat arah panah dari bagan diatas, dapat dijelaskan bahwa hasil akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak bisa hanya dimonopoli oleh hukum, melainkan oleh kekuatan-kekuatan sosial lainnya. Seperti: norma-norma, nilai, sikap, perilaku, persepsi dan lain sebagainya. Seidman disini memanfaatkan teori persepsi peranan dalam bekerjanya hukum dimasyarakat. Suatu peraturan hukum dibuat tentunya berisi harapan-harapan yang hendak dilakukan oleh subyek hukum sebagai pemegang peran (aktor). Namun bekerjanya harapan itu tidak ditentukan oleh kehadiran hukum semata melainkan oleh berbagai faktor-faktor kekuatan sosial datar yang turut menentukan pemegang peran terhadap produk hukum yang di berlakukan.

## 2. Proses Bekerjanya Hukum pada masyarakat Desa Jago.

Menurut Lawrence M Friedman, suatu sistem mengandung tiga komponen yaitu substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum, keberadaan ketiga komponen ini tersebut sangat menentukan dalam bekerjanya hukum. Suatu upaya penegakan hukum memerlukan adanya keselarasan dan keserasian proses kerja antara ketiga komponen diatas. Suatu pengkajian (sistem) hukum-hukum secara menyeluruh dengan melesat komponen-komponennya secara komprehensif sangat signifikan dalam usaha kita untuk memperoleh diskripsi

dukungan dari komponen-komponen tersebut. Kajian singkat dibawah ini akan mencoba untuk mendiskripsikan dan menjelaskan secara sederhana ketiga komponen sistem hukum dalam mendukung proses bekerjanya hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia ke Luar Negeri dalam hubungannya dengan tenaga kerja ilegal di Desa Jayo Kabupaten Lombok Tengah.

**a. Peraturan Perundang-undangan.**

Berbicara tentang peraturan perundang-undangan disini adalah berbicara mengenai substansi dari sistem hukum, komponen substansi disini adalah segi output dari sistem hukum, dalam lingkup yang lebih luas, ke dalam pengertian ini sebenarnya dimasukan norma-norma hukum itu sendiri yang berupa peraturan-peraturan. Untuk mempermudah pembahasan kasus ini maka yang dimaksud dengan komponen substansi hukum dalam kasus ini dibatasi pada kaidah hukum yang bersifat formal atau hukum positifnya saja yaitu UU, Peraturan Pemerintah, Kepres, Keputusan Menteri dan Peraturan Pelaksana lainnya, terutama yang berkaitan dengan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri yaitu Kep Men Naker No 204 / Kep / 1999. Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian empiris normatif maka aspek normatif dimulai dengan inventarisasi hukum positif.

Sebagai gambaran, di bawah ini diinventarisir peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri sebelum berlakunya Kep Men No. 204/Kep/1999.

#### **1. Inventarisasi Hukum Posistif.**

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1981 tentang Wajib Laport Ketenagakerjaan.
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran.
5. Keppres Nomor 28 Tahun 1990 tentang Kebijakan Pemberian Surat Keterangan Bebas Fiskal Luar Negeri.
6. Keppres Nomor 29 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.
7. Permenaker Nomor 4 Tahun 1970 tentang Pengerahan Tenaga Kerja.
8. Permenaker Nomor 01/Men/1991 tentang Antar Kerja Antar Negara.
9. Permenaker No. 02/Men/1994 tentang Penempatan Tenaga Kerja.

10. Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor Kep.28/Men/1994 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Tenaga Kerja.
11. Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 92/Men/1998 tentang Perlindungan TKI melalui Asuransi.
12. Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor 167/Men/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.
13. Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor 204/Men/1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.

Peraturan-peraturan tersebut di atas adalah peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri baik yang masih berlaku maupun yang sudah tidak berlaku lagi.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lainnya, keterkaitan yang dimaksud di sini adalah sinkronisasi, baik secara vertikal maupun secara horizontal.

Menurut Soerjono Soekanto Sinkronisasi Vertikal adalah taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan menurut hierarkinya. Sedangkan taraf sinkronisasi secara horizontal, maka yang diteliti adalah sejauhmana suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur pelbagai bidang yang mempunyai hubungan fungsional adalah konsisten<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Oktober 1984, hal. 256.

## 2. Sinkronisasi Vertikal

Pada sinkronisasi vertikal, maka yang ditelaah adalah peraturan perundang-undangan suatu bidang tertentu, di dalam perspektif hierarkinya. Sudah tentu bahwa telaah itu harus didasarkan pada fungsi masing-masing perundang-undangan tersebut, sehingga taraf keserasiannya akan tampak dengan jelas<sup>84</sup>.

Adapun peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri di lihat secara vertikal adalah :

### 1. UUD 1945.

Dalam UUD 1945 pasal 27 ayat (2) mengatakan bahwa Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

### 2. Undang-Undang Pokok Ketenagakerjaan, yaitu Undang-Undang No. 14 Tahun 1969.

Dalam konsiderannya disebutkan :

- a) bahwa tenaga kerja merupakan modal utama serta pelaksanaan dari pada pembangunan masyarakat Pancasila.
- b) Bahwa tujuan terpenting dari pada pembangunan masyarakat tersebut adalah kesejahteraan rakyat termasuk tenaga kerja.

---

<sup>84</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Rajawali GrafindoPersada Jakarta, 1985, hal 75.

- c) Bahwa tenaga kerja sebagai pelaksana pembangunan harus dijamin haknya, di atur kewajibannya dan dikembangkan daya gunanya.

Bahwa berhubungan dengan itu perlu diadakan Undang-Undang yang memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang tenaga kerja.

Dalam Undang-Undang ini masalah penempatan kerja di atur di dalam Bab II, yaitu Penyediaan, penyebaran dan penggunaan tenaga kerja yaitu dalam pasal 3, 4 dan 5.

Pasal 3 menentukan : "Tiap-tiap tenaga kerja berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan".

Pasal 4 Menentukan : " Tiap-tiap tenaga kerja bebas memilih dan atau pindah pekerjaan sesuai dengan bakat dan kemampuannya".

Pasal 5 (1) : "Pemerintah mengatur penyediaan tenaga kerja dalam kuantitas dan kualitas yang memadai".

(2) : "Pemerintah mengatur penyebaran tenaga kerja sedemikian rupa sehingga memberi dorongan ke arah penyebaran tenaga yang efisien dan efektif".

(3) : "Pemerintah mengatur penggunaan tenaga kerja secara penuh dan produktif untuk mencapai kemanfaatan yang sebesar-benarnya dengan menggunakan prinsip tenaga kerja yang tepat pada pekerjaan yang tepat".

3. Keputusan Presiden No. 29 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Penetapan Tenaga Kerja Indonesia.

Dalam konsideransnya, menimbang :

- a) bahwa untuk meningkatkan kualitas dan keamanan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri dalam rangka memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja, perlu diadakan upaya peningkatan pemasaran, penyediaan dan perlindungan tenaga kerja.

- b) Bahwa untuk melaksanakan hal tersebut pada huruf a perlu dilakukan koordinasi antar instansi terkait dengan membentuk Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.

Dalam Bab I tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi ditentukan sebagai berikut :

Pasal 1 (1) : "Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut BKPTKI adalah lembaga non-struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

(2) BKPTKI dipimpin oleh seorang Ketua".

Pasal 2 "BKPTKI mempunyai tugas membantu Presiden dalam meningkatkan program dan penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri".

Pasal 3 "Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, BKPTKI mempunyai fungsi :

- a. perluasan dan peningkatan pemasaran tenaga kerja;
- b. peningkatan kualitas dan jumlah penyediaan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri;
- c. peningkatan kualitas perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri;
- d. peningkatan kesejahteraan tenaga kerja Indonesia di luar negeri".

4. Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 204 Tahun 1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri.

Dalam konsideran menimbang peraturan ini dicantumkan hal-hal sebagai berikut :

- a. bahwa penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri merupakan upaya alternatif untuk mengatasi masalah pengangguran kesempatan kerja di dalam negeri.
- b. Bahwa penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri perlu ditingkatkan dalam bidang pemasaran, penyediaan tenaga kerja yang berkualitas, perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja yang dilaksanakan secara terpadu.

Berdasarkan hierarki peraturan-peraturan tersebut di atas, tampak jelas keterkaitan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya (peraturan yang tertinggi dengan peraturan yang di bawahnya).

Adapun muara dari peraturan penempatan tenaga kerja Indonesia yaitu Permen naker No. 204/1999 adalah pasal 27 ayat 2 UUD 1945, di mana di dalam pasal 27 (2) tersebut ditegaskan tentang hak warga negara untuk bekerja dan untuk hidup layak. Sesungguhnya bekerja mempunyai makna banyak, luas dan dalam di dalam tiap peri kehidupan. Makna bekerja ditinjau dari segi perorangan adalah gerak dari pada badan dan pikiran dari setiap orang guna memelihara kelangsungan hidup badaniah maupun rohaniah. Oleh karena tenaga kerja itu sedemikian pentingnya bagi kehidupan bangsa dan merupakan faktor yang menentukan dari pada mati hidupnya bangsa itu sendiri, baik fisik maupun kulturil, maka perlu diadakan pengaturan sebaik-baiknya yang dimulai sebelum orang menjadi tenaga kerja sampai ia tidak mampu lagi bekerja.

Salah satu tujuan penting dari masyarakat Pancasila adalah memberikan kesempatan kerja bagi setiap tenaga kerja untuk memperoleh penghasilan yang dapat memberikan kesejahteraan (pasal 3 UU. No. 14 Tahun 1969), yaitu Undang-Undang Pokok Ketenaga Kerjaan). Di samping jaminan hidup yang layak, tenaga kerja juga

menginginkan kepuasan yang datangnya dari pelaksanaan pekerjaan yang ia sukai dan yang dapat dilakukan dengan sebaik mungkin, untuk mana ia mendapat penghargaan.

Berdasarkan prinsip inilah kepada tiap tenaga kerja diberikan kebebasan memilih pekerjaan yang sesuai. Dalam hubungan dengan ini harus diusahakan untuk membantu tenaga kerja dalam mengadakan penyesuaian pekerjaan.

Di Indonesia persediaan tenaga kerja sebagian besar terdiri dari tenaga kerja-tenaga kerja yang tidak terlatih dan tersebar secara tidak seimbang di seluruh Indonesia. Sedangkan lapangan pekerjaan terbatas sehingga menyebabkan timbulnya pengangguran (tenaga yang tidak memperoleh kesempatan kerja).

Ini merupakan persoalan yang memerlukan penanganan serta tindakan segera dari pemerintah. Untuk memecahkan persoalan ini adalah kemauan serta keinginan untuk bekerja di negara lain. Berhubungan dengan ini, maka dalam menghadapi persoalan ini pemerintah harus turun tangan dan mempelajari dan merencanakan penyebaran tenaga kerja, baik menurut pekerjaan, sektor kegiatan, maupun sektor geografis dalam arti mengambil segala tindakan yang dapat membantu dan memudahkan tenaga kerja mengadakan penyesuaian yang diperlukan bagi kepentingan sendiri dan bagi kepentingan bangsa dan negara serta mengarah kepada penyebaran yang merata dan seimbang.

Berhubung dengan pertumbuhan penduduk yang cepat, maka pertumbuhan angkatan kerja sangat meningkat, sedangkan keadaan kesempatan kerja tidak mengikuti derap dari pertumbuhan angkatan kerja. Hal ini menimbulkan jutaan tenaga kerja baru mengalir ke masyarakat kerja dan menimbulkan pengangguran. Keadaan ini tidak dapat dibiarkan begitu saja, juga tenaga kerja-tenaga kerja yang oleh sesuatu hal, bekerja tidak penuh merupakan pemborosan. Oleh karena itu diperlukan tindakan untuk memecahkan masalah tersebut, yaitu salah satunya adalah program penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri.

Program penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah salah satu program sebagai salah satu alternatif untuk mengatasi pengangguran dan kesempatan kerja di dalam negeri. Untuk memperlancar program penempatan tenaga kerja di luar negeri dibentuk Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia yang mana badan ini mempunyai kedudukan dan fungsi yang diatur dalam Kep Men Naker No. 29 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia serta memiliki Organisasi dan Tata Kerja. Adapun program BKPTKI adalah meningkatkan kualitas dan keamanan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, dalam rangka memperluas kesempatan kerja serta meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja, pemasaran, pengendalian dan perlindungan tenaga kerja.

Adapun sebagai pelaksana dari program penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri di atur di dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja Indonesia No. 204/Men/1999. Dalam keputusan itu mengatur secara rinci (keseluruhan) hal-hal yang berkaitan dengan program penempatan, yaitu :

1. Maksud serta tujuan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri.
2. Tenaga kerja Indonesia (TKI) serta siapa-siapa yang dapat dikategorikan TKI.
3. Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) termasuk di dalamnya persyaratan SIUP PJTKI, termasuk di dalamnya Perwakilan Daerah dan perwakilan Luar Negeri.
4. Pelaksanaan penempatan yang terdiri dari :
  - a. Pra penempatan yaitu pendataan calon Tenaga Kerja Indonesia, Persyaratan pendataan penempatan, pendataan Calon Tenaga Kerja Indonesia, pemberangkatan Calon Tenaga Kerja Indonesia, pembiayaan, serta asuransi Perlindungan Tenaga Kerja.
  - b. Masa Penempatan Tenaga Kerja Indonesia, termasuk di dalamnya adalah menangani masalah-masalah yang timbul di dalam masa penempatan, yaitu perselisihan yang terjadi antara tenaga kerja Indonesia dengan pengguna, kecelakaan kerja, sakit atau meninggal dunia inklusif mengurus perawatan

dan pemakaman jenazah, mengurus harta peninggalan dan hak-hak TKI yang belum diterima untuk diserahkan kepada ahli waris serta mengurus klaim asuransi dan mengurus kepulauan TKI yang telah selesai masa kerjanya (berakhirnya perjanjian kerja), cuti dan memberangkatkan kembali setelah cuti.

- c. Purna penempatan TKI, yaitu mengurus kepulauan TKI ke daerah asal dalam hal perjanjian kerja telah berakhir, TKI sakit, TKI bermasalah sehingga tidak dapat menyelesaikan perjanjian kerja.
5. Perpanjangan Perjanjian Kerja
  6. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia oleh instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Swasta untuk kepentingan sendiri.
  7. Penempatan TKI perorangan
  8. Penempatan TKI pelaut
  9. Pembinaan TKI, Pengendalian dan evaluasi.
  10. Pengawasan, sanksi, pengawasan serta sanksi lebih difokuskan kepada PJTKI dalam hal melaksanakan kegiatan kerja.

### **3. Sinkronisasi Horisontal.**

Pada taraf sinkronisasi ini maka yang ditelaah adalah sampai sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan yang

mengatur berbagai bidag yang mempunyai hubungan fungsional adalah konsisten<sup>85</sup>.

Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud di dalam penelitian ini secara horisontal adalah :

1. Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 92/Men/1998 Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Melalui Asuransi.
2. Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 167/Men/1999 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.
3. Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 204/Men/1999 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri.

Dari ketiga peraturan tersebut di atas tampak jelas adanya sinkronisasi secara horisontal karena ketiga peraturan itu mempunyai hubungan fungsional serta konsisten. Hubungan fungsional disini adalah keputusan Menteri Tenaga Kerja tentang perlindungan tenaga kerja melalui asuransi mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri secara menyeluruh dengan mengikutsertakan tenaga kerja dalam program asuransi perlindungan tenaga kerja. Hal ini diatur pula dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 204/Men/1999 yaitu dalam :

Pasal 1 poin 18 ; Asuransi perlindungan adalah suatu sistem perlindungan yang memberikan jaminan atas resiko yang dialami tenaga kerja mulai dari pra penempatan, selama penempatan sampai purna penempatan.

---

<sup>85</sup> Soerjono Soekanto, *Loc. Cit.*

Pasal 7 ; Penempatan TKI dilakukan oleh lembaga pelaksana yang terdiri dari :

- a. PJTKI
- b. Instansi Pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara.
- c. Badan Usaha Swasta untuk kepentingan sendiri.

Pasal 42 :

ayat 1 ; PJTKI wajib mengikutsertakan calon TKI dalam program asuransi perlindungan TKI,

ayat 2 ; Program asuransi perlindungan TKI sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan oleh konsorsium asuransi perlindungan TKI sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian hubungan fungsional dengan Kep. Men. Tenaga Kerja No. 167/Men/1999 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia adalah tentang lembaga-lembaga yang bertanggung jawab dalam penempatan tenaga kerja ke luar negeri seperti diatur dalam pasal 1, pasal 7 dan pasal 42 Kep. Men. Tenaga Kerja No. 204/Men/1999.

Dari inventarisasi hukum positif, sinkronisasi vertikal maupun horisontal diatas secara jelas menegaskan atau mengatur bahwa bekerja ke luar negeri itu harus melalui prosedur-prosedur atau tahapan-tahapan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat dikatakan bahwa untuk bekerja ke luar negeri harus melalui prosedur secara legal.

Kenyataan di lapangan masih saja masyarakat khususnya masyarakat desa Jago tetap memilih menjadi TKI ilegal yang prosedurnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Keadaan ini dipengaruhi oleh faktor yang sangat mendesak yaitu pemenuhan kebutuhan ekonomi atau kebutuhan hidup serta motivasi mencari peningkatan kesejahteraan. Untuk itu masyarakat sebenarnya tahu ada peraturan yang mengatur penempatan tenaga kerja ke luar negeri tetapi tetap disimpangi.

Berdasarkan peraturan perundang-undang diatas dari aspek substansi hukum baik pada peraturan ditingkat perundang-undangan maupun peraturan pelaksana yang terdahulu maupun yang sedang berlaku yaitu Kep Men Naker No. 204/Men/1999 telah berusaha untuk memberikan suasana yang kondusif bagi kegiatan penempatan tenaga Indonesia di luar negeri. Hal ini sesuai dengan tujuan dikeluarkannya peraturan perundang-undang tersebut, yang inti penekan peraturan itu ditujukan agar calon tenaga kerja Indonesia yang bekerja ke Luar Negeri, dapat bekerja secara tertib, aman, tenang serta memperoleh hak-haknya sebagaimana mestinya melalui prosedur legal.

Walaupun dalam sistim perundang-undangan di Indonesia pemberangkatan tenaga kerja ke luar negeri harus melalui prosedur legal (jalur resmi) dengan memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan pemerintah, sehingga keberangkatan secara ilegal (*undocomen*) dianggap sebagai tindakan yang tidak berdasarkan hukum atau lebih dikenal dengan istilah tindakan melawan hukum, akan tetapi prosedur ilegal masih terus berjalan bahkan semakin meningkat. Dilema ini jika dikaji lebih dalam dari sudut pandang substansi hukum yaitu hukum yang mengatur penempatan

tenaga Indonesia di Luar Negeri yaitu Kep Men Naker No. Kep 204/Kep/1999 terdapat point-point yang sangat prinsipil yang justru menjadi lubang-lubang bagi berkembangnya keberangkatan tenaga kerja ke luar negeri secara ilegal yaitu :

Pertama : fungsi pengawasan dari institusi pemerintah masih sangat lemah dan tidak tegas, sementara banyak kejadian yang menunjukkan adanya keterlibatan aparat pemerintah dalam pemberangkatan tenaga kerja ilegal.

Kedua : hukuman bagi seorang atau badan hukum yang memberangkatkan tenaga kerja ilegal sangat ringan, sehingga pelakunya tidak jera.

Ketiga : dalam pengiriman tenaga kerja legalpun (jalur resmi) masih banyak diliputi oleh kelemahan-kelemahan terutama dalam hal perlindungan negara terhadap tenaga kerja yang bekerja di luar negeri. Hal ini dapat kita lihat dalam penempatan tenaga kerja secara legalpun masih diwarnai oleh penipuan-penipuan, tindakan kekerasan oleh majikan sampai persoalan pelecehan HAM.

Realita yang terjadi dari sisi substansi hukum yang berlaku saat ini yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri yaitu Kep Men Naker No. 204/Men/1999 dalam pengelolaan penempatan tenaga kerja Indonesia ke Luar Negeri lebih berorientasi bisnis ketimbang sebagai pelayanan publik negara atau dapat juga dikatakan sebagai publik yang profit oriented. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 7 Kep. Men Tenaga Kerja NO. 204/Men/1999 dinyatakan bahwa penempatan tenaga kerja dilakukan oleh

lembaga pelaksanaan baik itu kelembagaan swasta seperti PJTKI maupun BUMN dan badan swasta. Untuk kepentingan sendiri atau negara dalam hal ini instansi pemerintah, tetapi dalam kenyataannya yang terjadi di lapangan malah sebaliknya. Adapun indikasi yang menunjukkan kearah itu adalah sebagai berikut :

Pertama : pemerintah lebih menitik beratkan pandangan bahwa pengelolaan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah dalam rangka meningkatkan devisa negara. Hal ini dapat dilihat dalam kenyataan keseharian Departemen Tenaga Kerja selalu mematok target untuk pengiriman tenaga kerja ke luar negeri per tahunnya. Kenyataan ini tentunya mempunyai relevansi dengan peningkatan penerimaan devisa negara, kalau dalam rangka pelayanan publik mestinya pemerintah melakukan estimasi antara permintaan dan kebutuhan akan tenaga kerja untuk menjadi dasar antisipasi dalam meningkatkan mutu pelayanan negara terhadap buruh migran beserta perlindungannya.

Kedua : dalam peraturan kebanyakan mengenai penempatan tenaga kerja ke luar negeri dalam melaksanakan seleksi administratif dan ketrampilan, pembuatan Kartu identitas TKI dan Daftar nominasi ataupun Visa kerja, tidak efisien (*in efesiensi*) yang tentunya menimbulkan kesulitan-kesulitan bagi calon tenaga kerja karena melalui proses panjang dan memakan waktu lama.

Ketiga : swasta dilarang memungut biaya kepada calon tenaga kerja melebihi ketentuan biaya resmi, dokumen

jatidiri, tes kesehatan, visa kerja, transportasi lokal, akomodasi, konsumsi serta uang jaminan, namun didalam kenyataannya PJTKI melalui petugas lapangannya melakukan pungutan terhadap calon tenaga kerja melebihi ketentuan. Ini bisa dikatakan bahwa negara melanggengkan praktek makelar bertingkat dalam penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Hal ini yang menimbulkan peluang-peluang adanya penipuan-penipuan yang dilakukan oleh petugas lapangan maupun calo/tekong sehingga sulit diberantas mengingat kalau mereka dimintai pertanggung jawaban biasanya kabur atau menghilang.

Keempat : masyarakat terutama calo tenaga kerja memandang bahwa hal-hal yang berkaitan dengan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri merupakan ladang bisnis sehingga tidak heran bila tenaga kerja Indonesia ke luar negeri selalu diperas.

Dari uraian realita yang terjadi di atas dapat digambarkan bahwa secara cermat substansi hukum yang terkandung di dalam Kep.Men. Tenaga Kerja No. 204/Kep/1999 itu mengabaikan aspek-aspek kualitas maupun prioritas dalam penanganan tenaga kerja ke luar negeri yang dilakukan oleh PJTKI. Ini merupakan faktor terpenting bagi keberhasilan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, istilah kualitas disini dimaksud adalah pelaksanaan secara teknis yaitu hal perlindungan terhadap tenaga kerja. Di dalam tataran Undang-undang perlindungan ini tidak diatur secara rinci ataupun diperluas lagi hanya berdasarkan kasus-

kasus yang terjadi sehingga tidak jelas tanggung jawab itu berada pada pihak mana. Dalam Kep Men No. 204/Kep/1999 hanya mengatur prosedur penempatan tenaga kerja, perusahaan jasa tenaga kerja, pelaksanaan penempatan, masa penempatan TKI, purna penempatan TKI, pengawasan, evaluasi dan sanksi, tetapi semua point diatas hanya diatur secara garis besarnya saja.

Sedangkan istilah prioritas pembinaan dapat diberikan pengertian bahwa pembinaan terhadap masyarakat pada umumnya dan PJTKI pada khususnya patut dibuat dalam skala prioritas maksudnya disini pembinaan ditujukan pada sasaran utama adalah masyarakat dalam arti calon tenaga kerja, kedua PJTKI yang menyangkut tata kerja serta sistim perekrutan. Dalam Kep Men Tenaga Kerja No. 204/Kep/1999 masalah pembinaan terhadap masyarakat khususnya calon tenaga kerja tidak ada sama sekali yang ada hanya ditujukan kepada PJTKI itupun hanya terbatas kepada kebutuhan atau melaksanakan perintah peraturan perundangan semata tanpa perlu tahu bagaimana hasil dari pembinaan itu sendiri.

Realita menunjukkan bahwa substansi hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja di luar negeri bersifat terlalu umum dan tidak jelas, sehingga cenderung memberikan interpretasi yang memperlemah terhadap kaidah pelaksanaannya. Disamping itu peraturan tentang penempatan tenaga kerja ke luar negeri terlalu sering diganti dengan peraturan yang baru sehingga belum tersosialisasikan dengan baik sudah diganti dengan peraturan yang baru.

Mencermati uraian diatas dapat dikatakan bahwa substansi hukum merupakan salah satu faktor terpenting dalam bekerjanya hukum, secara substantif agar hukum bisa efektif khususnya dalam pelaksanaan penempatan tenaga kerja diluar negeri atau dalam ruang lingkup yang lebih luas mempunyai manfaat dalam pembangunan.

Menurut Michael Hager harus dapat menjalankan fungsi.<sup>86</sup>

- a. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*) yang berarti hukum dapat menciptakan sesuatu kerangka alasan bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan perselisihan yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik :
- b. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*) yang berarti hukum-hukum berfungsi untuk menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi.
- c. Hukum sebagai katalisator yang berarti hukum berfungsi untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum dengan bantuan kreatif dibidang profesi hukum.

Dalam hal ini hukum bukan saja digunakan untuk mengukuhkan pola-pola perilaku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan pada tujuan-tujuan yang dicita-citakan yaitu dengan jalan menciptakan pola perilaku yang baru dalam rangka menunjang program-program pembangunan yang dilakukan secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Tetapi memiliki undang-undang peraturan saja yaitu mengenai ketenaga kerjaan khususnya penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri tidak cukup,

---

<sup>86</sup> Lihat Michael Hager dalam Bambang Sunggono "*Hukum dan Kebijakan Publik*" Sinar Grafika, Jakarta, hal. 104-105.

karena sampai sekarang khususnya di Desa Jago, efektifitas berlakunya belum terasa. Misalnya dalam prosedur penempatan tenaga kerja yang penulis amati praktek percaloan serta penipuan terus merajalela.

Fenomena ini mengungkapkan bahwa hanya aspek yuridis dari suatu perundangan-undangan ternyata tidak cukup membuat bagaimana suatu aturan itu ditaati, ada aspek-aspek lain yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan perundang-undangan agar dapat berlaku dan ditaati oleh masyarakat.

Aspek filosofi suatu aturan hukum atau aturan perundangan-undangan juga memegang peran penting dalam suatu perundangan-undangan. Menurut A. Ahrens aspek filosofis dimaksudkan bahwa suatu peraturan aturan perundangan-undangan merupakan penjabaran dari asas tertinggi dan atau cita hukum, yang dikembangkan dan diterapkan pada kehidupan masyarakat.

Menurut Abdulkadir Besar yang dimaksud dengan "cita hukum" ialah abstraksi dari paham masyarakat yang bersangkutan mengenai hukum beserta konsep keadilan yang terkandung di dalamnya<sup>87</sup>.

Dengan berpijak pada persepsi atau pemahaman terhadap "cita hukum" yaitu "rasa keadilan" yang hidup di dalam masyarakat Indonesia sebagaimana dimaksud diatas,

---

<sup>87</sup> Abdulkadir Besar, 1995 *Implementasi Cita hukum dan Asas-asas Hukum Nasional sejak lahir Orde Baru*, Makalah Seminar "Temukenal Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional", Jakarta hal 4.

penulis akan mencoba menganalisis cita hukum tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang ketentuan pokok ketenagakerjaan yaitu UU. No. 14 tahun 1969, berikut Kep. Men. Tenaga Kerja No. 4 tahun 1970 tentang Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia di dalam dan di luar negeri terakhir sampai pada Kep. Men. Tenaga Kerja No. 204 tahun 1999 tentang penempatan tenaga kerja ke luar negeri merupakan wujud dari hukum sebagai rekayasa sosial (*social engineering*).

Penggunaan hukum sebagai rekayasa sosial, untuk pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dalam perkembangan bisa dilakukan dengan mengabaikan cita hukum yang dianut oleh masyarakat Indonesia.

Ada pengembangan penggunaan hukum, jika tadinya sesuatu peraturan itu harus dibuat berdasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (aliran sejarah *savigny*), dalam masyarakat yang lebih modern suatu peraturan atau hukum itu dapat dibuat dengan tujuan untuk mengarahkan masyarakat agar berperilaku tertentu sesuai yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang, yang pada akhirnya dapat membentuk suatu nilai baru yang berlaku di dalam masyarakat (aliran *sociological jurisprudence*).

Peraturan penempatan tenaga kerja diluar negeri serta undang-undang ke tenaga kerjaan lebih bernuansa politik, karena dibuat untuk kepentingan ekonomi kapitalis yang

pemahamannya terhadap cita hukum, tentu amat berbeda dengan pemahaman cita hukum dari masyarakat Desa Jago.

Paham keadilan semacam itu tidak sejalan dengan nilai-nilai keadilan sosial yang hidup di dalam masyarakat mempunyai kewajiban moral untuk membantu anggota masyarakat lain (persepsi masyarakat Indonesia terhadap cita hukum). Oleh sebab itu bukanlah suatu hal yang mustahil ketika peraturan itu berlaku akan tetapi pelanggaran terhadap prosedur penempatan tenaga kerja ke luar negeri khususnya tentang tenaga kerja ilegal di Desa Jago sampai sekarang ini masih saja terus berlangsung bahkan cenderung meningkat seiring dengan lancarnya arus transportasi dan informasi.

Dari aspek sosiologis keadaan yang demikian itu menggambarkan suatu kaedah atau aturan hukum yang diberlakukan oleh pemerintah, akan tetapi tidak efektif untuk menanggulangi pelanggaran yang terjadi yaitu timbulnya tenaga kerja ilegal karena masyarakat memiliki serta memegang teguh nilai-nilai tradisional mereka.

#### **b. Budaya Hukum Masyarakat Desa Jago**

Budaya Hukum menurut Friedman disebut sebagai "bensinnya motor keadilan"<sup>88</sup> yang kemudian dirumuskan dalam sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif

---

<sup>88</sup> Friedman Lawrence M. *Legal Culture and Social Development* dalam *Law and Society Review*. Vol 24 hal 28.

kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Demikian juga penggunaan, ketidak penggunaan, kesalahan penggunaan, penyalahgunaan proses fungsionalisasi hukum serta sistim hukum. Dengan demikian pendapat Lawrence Friedman budaya hukum itu adalah tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistim hukum memperoleh tempatnya yang tepat dalam kerangka budaya masyarakat umum.

Menurut Soerjono Soekanto konsep budaya hukum ini adalah lebih luas dari ajaran-ajaran tentang "Kesadaran Hukum" sebagaimana yang sering diperbincangkan orang karena konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum.<sup>89</sup>

Kesadaran hukum mempunyai hubungan yang erat pula dengan kepatuhan hukum, bahkan diasumsikan kesadaran hukum dianggap sebagai faktor yang mempengaruhi, sedangkan kepatuhan hukum merupakan faktor yang dipengaruhi. Dengan demikian tingkat kepatuhan hukum seseorang itu senantiasa tergantung atau dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum, artinya bagaimana seseorang dapat mentaati hukum, kalau ia tidak memahami peraturan atau hukum tersebut? Lagi pula kesanggupan untuk memahami hukum, secara logis diikuti oleh kemampuan untuk menilainya. Disinilah letak hubungan antara kesadaran

---

<sup>89</sup> Soejono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1982 hal 153-154.

hukum dengan kepatuhan hukum, terlepas dari adil atau tidaknya hukum tersebut.

Dipihak lain ada anggapan, bahwa kepatuhan hukum terutama disebabkan karena rasa takut pada sangi hukum, karena ingin memelihara hubungan baik dengan rekan-rekan sekelompok atau pimpinan, karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya. Namun demikian untuk menentukan hal tersebut maka seseorang harus dapat memahami hukum dan memberikan suatu penilaian terlebih dahulu. Dengan demikian kesadaran hukum di sini dipakai dalam arti kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum.

Dalam kenyataan sehari-hari dapat terjadi seseorang telah mengetahui dan memahami hukum akan tetapi berperilaku menyimpang dari aturan hukum tersebut, mengenai hal ini teori penyimpangan menjelaskan bahwa perilaku seseorang yang tidak konform terhadap hukum itu dapat saja timbul bersama-sama dengan motivasi untuk konform, dan sebaliknya tingkah laku yang berkesesuaian dengan norma dapat pula timbul bersama-sama dengan motivasi yang berkehendak untuk tidak konform. Jadi ketidaksesuaian tingkah laku itu dapat saja terjadi sekalipun si pemegang peran telah berkehendak dengan sungguh-sungguh untuk menyesuaikan diri (*jadi telah ada pemahaman terhadap norma*).

Uraian di atas menunjukkan bahwa kajian terhadap budaya hukum akan banyak sekali berkaitan dengan aspek-

aspek kognitif dan perasaan yang sering kali dianggap sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dan pola-pola perilaku manusia dalam masyarakat, oleh karena itu pembahasannya selalu pada sekitar nilai-nilai. Dengan demikian dapatlah dipahami bila kajian-kajian terhadap budaya hukum selalu berkaitan dengan nilai-nilai, perilaku, aspek mental dari manusia.

Dalam pada itu penegakan hukum yang baik dan mantap tidaklah semata-mata dapat dilihat dari jumlah peraturan tertulis yang dikeluarkan serta luasnya bidang kehidupan yang diatur (*karena akan mewujudkan penegakan hukum dalam derajat formal saja*), tetapi juga harus mendapat dukungan dari aspek materilnya, yaitu pembinaan mental dan perilaku yang sesuai dengan sifat dan hakekat hukum itu sendiri (*budaya hukum*), tanpa pembinaan tersebut akan timbul kendala dalam proses penegakan hukum, oleh sebab itu budaya hukum merupakan komponen yang mempunyai pengaruh besar dalam proses bekerjanya hukum yaitu dalam hal penegakan hukum.

Satjipto Raharjo menganalisa tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya landasan pendapatnya bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif. Apakah pada akhirnya

menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat, banyak ditentukan sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat ini.<sup>90</sup>

Dengan melihat pengertian budaya hukum yang telah dikemukakan oleh para ahli hukum maka dapat ditarik beberapa faktor yang tercakup dalam cangkupan budaya hukum antara lain : sikap, nilai, persepsi, perilaku maupun kesadaran hukum.

Hubungan antara sikap dan perilaku menunjukkan perilaku mendapat pengaruh yang kuat dari motif kepentingan, namun bukan hanya kepentingan yang disadari yang dapat mempengaruhi terbentuknya perilaku seseorang, kondisi lingkungan (dari luar) juga mempengaruhi perilaku yang timbul dalam hubungan itu adalah respon dan spontan (gerak refleks) terhadap kondisi tersebut.<sup>91</sup>

Namun demikian kedua macam pelaku itu bersifat intrinsik. Ada juga perilaku yang terjadi tidak karena pentingnya disadari, dan juga tidak terjadi sebagai respon terhadap lingkungan melainkan terjadi begitu saja, tetapi hanya bersama-sama dengan lingkungan.

Fishbein<sup>92</sup> mengelaborasi teori yang menyatakan bahwa perilaku adalah fungsi sikap diatas, ia menunjukkan bahwa perilaku erat kaitannya dengan niat. Sedangkan niat

---

<sup>90</sup> Satjipto Raharjo, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Ceramah pada seminar Hukum Nasional ke III, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1979.

<sup>91</sup> Taliziduhu Ndraha, *Budaya Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997 hal. 37.

<sup>92</sup> Zamroni . *loc. Cit.* Hal. 154.

akan ditentukan oleh sikap. Jadi sikap tidak bisa menjelaskan secara langsung terhadap perilaku. Disamping itu, niat seseorang untuk melakukan sesuatu ditentukan oleh dua hal : pertama, sesuatu yang datang dari dalam dirinya sendiri yaitu sikap, kedua sesuatu yang datang dari luar yaitu persepsi tentang pendapat orang lain terhadap dirinya sendiri. Dalam kaitannya dengan perilaku yang diperbincangkan misalnya masyarakat yaitu calon tenaga kerja diluar memiliki niat untuk menjadi tenaga kerja legal bukan karena paksaan, tetapi disebabkan karena : pertama ia memang setuju dengan menjadi tenaga kerja legal (resmi) agar ia mendapat perlindungan dan aman jika terjadi sesuatu hal. Kedua ia berniat mendaftarkan dirinya karena persepsi bahwa undang-undang ketenagakerjaan menghendaki agar, menjadi tenaga kerja diluar negeri melalui jalur resmi (legal).

Komponen budaya hukum ini disosialisasikan dan diimplementasikan dalam bentuk sikap-sikap dan nilai-nilai dari masyarakat sehingga dapat dinyatakan bahwa derajat apresiasi masyarakat terhadap cara kerja institusi (penegak hukum) serta perundang-undangan sangatlah dipengaruhi oleh sikap-sikap dan nilai-nilai yang dinamakan sebagai budaya hukum.

Budaya hukum suatu masyarakat akan nampak pada penghayatan terhadap hukum yang berlaku. Dalam konteks ini Anderson juga mengemukakan mengenai faktor-faktor

yang menjadi penyebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kaidah hukum yaitu.<sup>93</sup>

- a. Kaidah hukum tersebut bersifat kurang mengikat individu-individu
- b. Pemikiran dari anggota masyarakat itu tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan.
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat dengan jalan melawan hukum.
- d. Adanya ketidak pastian hukum atau ketidak jelasan kaidah hukum yang (mungkin) saling bertentangan satu sama lain.
- e. Apabila kaidah hukum itu bertentangan dengan sistem nilai yang dianut masyarakat.

Dengan memahami hal seperti yang diuraikan diatas untuk mengetahui bagaimana budaya hukum masyarakat Desa Jago terhadap proses bekerjanya hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, maka dapat ditempatkan pada sikap-sikap dan nilai-nilai yang dihayati oleh subjek-subjek (pelaku) hukum yaitu PJTKI dan masyarakat Desa Jago Lombok Tengah.

Sebagai bagian dari budaya maka hukum bukanlah merupakan tingkah laku dan pemikiran yang saling terlepas, karena di dalamnya termasuk seluruh nilai-nilai sosial yang berhubungan dengan hukum, serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.

Dari kajian aspek undang-undang diatas sebenarnya ada banyak aspek hukum yang dapat digunakan oleh masyarakat dalam hal ini calon tenaga kerja Indonesia untuk dapat dijadikan dasar gugatan kepada tekong/calor ataupun

---

<sup>93</sup> James E. Anderson 1979 *Loc. cit.*

PJTKI yang telah merugikannya. Akan tetapi dalam kenyataan belum ada gugatan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap calo/tekong.<sup>94</sup>

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa nilai-nilai budaya tradisional yang masih dianut oleh masyarakat ternyata mempengaruhi sikap masyarakat yang lebih memilih tindakan yang mengutamakan rasa perdamaian daripada melaporkan tekong/calor yang bersangkutan kepada polisi ataupun mengajukan gugatan kepada lembaga peradilan.

Nilai-nilai budaya tradisional dari bangsa Indonesia yang selalu menjunjung tinggi keharmonisan dalam masyarakat, serta mengutamakan perdamaian daripada konflik ini telah dihayati secara turun temurun, salah satu manifestasi dari nilai tradisional ialah suatu konsep yang penting bahwa manusia pada hakekatnya tidak hidup sendiri, artinya ia selalu mendapat bantuan dari sesamanya terutama dari kaum kerabatnya dalam masa kesusahan.

Demikian pula dalam hal keputusan untuk berangkat menjadi tenaga kerja keluar negeri baik legal maupun ilegal dari hasil penelitian terungkap bahwa keputusan menjadi tenaga kerja keputusan menjadi tenaga kerja diluar negeri juga dipengaruhi oleh keluarga atau kerabat yaitu atas dorongan atau ijin keluarga. Konsep ini membawa

---

<sup>94</sup> Dari wawancara yang dilakukan terungkap adanya faktor lain diluar budaya hukum masyarakat yang menyebabkan masyarakat terhadap lembaga peradilan sebagai tempat mencari keadilan. Faktor lain itu ialah image yang buruk terhadap lembaga peradilan, yaitu pengadilan bukan tempat untuk mencari keadilan, karena berperkara ke pengadilan berarti harus mengeluarkan dana banyak.

konsekuensi yaitu kewajiban untuk memelihara hubungan baik dengan sesamanya<sup>95</sup>.

Nilai-nilai budaya tradisional yang masih dianut itu itu membentuk sikap mental dan bermasyarakat<sup>96</sup> sehingga lebih memilih jalan damai dan menghindari konflik. Budaya “tidak mau repot” atau “tidak mau susah” merupakan sikap-sikap mental yang terbentuk dari nilai-nilai budaya tradisional.

Dari aspek kesadaran hukum sikap mental seperti itu tentu akan dapat menggambarkan bagaimana budaya hukum masyarakat.

Sehubungan dengan ini Daniel S. Lev mengatakan bahwa di Indonesia cara-cara penyelesaian konflik mempunyai karakteristiknya sendiri, hal ini disebabkan karena dukungan nilai-nilai tertentu. Sekalipun terdapat intensitas disana-sini, namun pada umumnya kompromi dan perdamaian merupakan nilai-nilai yang mendapat dukungan kuat masyarakat.<sup>97</sup>

Nilai-nilai itu cenderung memberi tekanan kepada hubungan-hubungan personal, solidaritas komunal serta penghindaran terhadap sengketa-sengketa. Oleh karena itu dalam masyarakat yang seperti ini pikiran-pikiran mengenai pengembangan konflik dan penyelesaiannya secara formal tidak mendapat dukungan yang cukup dari masyarakat. Disini

---

<sup>95</sup> Koentjaraningrat, 1982 *op. Cit.* hal 41.

<sup>96</sup> Koentjaraningrat, 1982 *op. Cit.* hal 25

<sup>97</sup> Baca Daniel S. Lev. 1990. *Op. cit.* Hal 117

ide tentang konflik tidak akan menjadi fungsional, sebaliknya mempertahankan perdamaian merupakan usaha terpuji.

Sikap-sikap yang timbul dalam menghadapi konflik berdasarkan kerangka nilai-nilai budaya tradisional yang demikian akan terwujud dalam bentuk pemikiran berupa kompromi atau pendekatan secara lunak (*soft approach*) terhadap konflik.

Konsep budaya hukum yang digunakan dalam hal ini terdiri atas dua bagian yang berhubungan yaitu nilai-nilai hukum acara serta nilai-nilai hukum materiil. Nilai-nilai hukum acara berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah dasar kultural dari sistem hukum, dan mereka sangat membantu dalam menentukan "sistem pemberian tempat" kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lainnya pada setiap saat dalam sejarah suatu masyarakat.<sup>98</sup>

Bagian kedua yang materiil dari budaya hukum terdiri atas asumsi-asumsi fundamental mengenai penyebaran dan penggunaan sumber-sumber di masyarakat, kebaikan dan keburukan sosial dan sebagainya.<sup>99</sup> Karena asumsi-asumsi ini berubah menurut waktu, sebagaimana masyarakat sendiri juga berubah, konsep budaya hukum materiil membutuhkan suatu unsur dinamis. Unsur ini terdapat dalam pandangan ideologi mengenai ekonomi, politik, dan sosial, yang karena berganti-

---

<sup>98</sup> A.A.G. Peters dan Koesrini Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial* : Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hal. 193.

<sup>99</sup> *Ibid.* hal. 193

ganti secara kurang atau lebih cepat, tercermin di dalam perilaku hukum materiil.

Kemudian unsur budaya hukum yang substantif terdiri dari anggapan dasar mengenai distribusi dan penggunaan sumber daya dalam masyarakat, benar dan salah di segi sosial dan sebagainya. Karena anggapan-anggapan ini berubah-ubah dari waktu ke waktu, karena masyarakat itu sendiri pun berubah-ubah, konsep budaya hukum substantif memerlukan unsur yang dinamis. Keperluan tersebut dipenuhi dengan konseps tema ideologi dalam gagasan-gagasan ekonomi, sosial dan politik, kesemua gagasan tersebut berubah sedikit banyak cukup cepat, maka ia tercermin dalam perilaku hukum substantif. Fakta lain juga mengungkapkan mengapa apresiasi masyarakat rendah terhadap hukum ialah karena potret penegakan hukum sendiri yang tidak menjamin kepastian hukum, sehingga banyak anggota masyarakat justru menghindari hukum sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik. Demikian pula yang terjadi dengan masyarakat Desa Jago, tidak pernah ada laporan yang diajukan ke kepolisian maupun gugatan ke pengadilan karena kerugian yang diderita akibat ulah calo/tekong, mereka memilih pendekatan keluarga yaitu yang berarti damai.

Pada akhirnya jika dalam suatu masyarakat dimana nilai-nilai budaya tradisional masih mempunyai pengaruh dalam memberikan tekanan cara pengaturan serta hubungan-hubungan yang bersifat sosial politik dari pada mengakui bekerjanya hukum, maka agak sulit untuk mengharapkan

masyarakat memahami dan menyadari akan hak-haknya menurut hukum.

Dengan berdasarkan uraian diatas berbicara mengenai budaya dalam topik hukum, kita akan dapat melihat hukum secara realistis yaitu hukum sebagaimana apa adanya dalam kehidupan masyarakat. Melalui pendekatan yang demikian akan dapat diketahui apakah hukum itu digunakan atau tidak.

Berdasarkan hasil penelitian di Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah, budaya hukum masyarakat desa kadangkala menghambat proses bekerjanya hukum, hal ini dapat dilihat dari perilaku masyarakat yang memilih bekerja diluar negeri secara ilegal, hal ini disebabkan karena masyarakat Desa Jago sebenarnya mengetahui bahwa prosedur keberangkatan untuk bekerja ke luar diatur oleh undang-undang yang khusus mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Adapun persepsi masyarakat Desa Jago terhadap hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia keluar negeri adalah :

1. Belum mengerti atau memahami undang-undang

Masih rendahnya pemahaman tentang undang-undang ketenagakerjaan khususnya peraturan tentang penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri di kalangan masyarakat Desa Jago. Ini disebabkan karena sosialisasi hukum ketenagakerjaan khusus peraturan tentang penempatan tenaga kerja di luar negeri kurang efektif, tingkat pemahaman dan kesadaran akan arti

tenaga kerja legal beserta manfaatnya belum memadai, karena latar belakang pendidikan serta sumber daya masyarakat yang bersangkutan.

2. Bagi masyarakat yang tahu adanya peraturan penempatan tenaga kerja ke luar negeri menganggap bahwa hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja ke luar negeri tidak sesuai dengan yang diharapkan karena masih merajalelanya tekong/calor dan walaupun tekong/calor tersebut tertangkap kadangkala tidak dihukum (sanksinya ringan).
3. Menganggap menjadi tenaga kerja legal (jalur resmi) itu sangat birokratis dan memakan waktu lama. Hal ini timbul karena ketidakpahaman masyarakat bahwa prosedur yang harus ditempuh untuk menjadi tenaga kerja legal tidaklah sesederhana sebagaimana yang diduga. Sedangkan menjadi tenaga kerja ilegal praktis, lebih cepat dan murah, hal ini dikaitkan dengan budaya tidak mau repot di dalam masyarakat Desa Jago.

#### c. Peran Penegakan Hukum

Dalam upaya penegakan hukum diperlukan lembaga atau institusi yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan menegakan hukum. Dalam sistem hukum yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung

bekerjanya sistem hukum.<sup>100</sup> Dalam tesis ini yang dimaksud dengan lembaga/institusi dibatasi pada insitusi yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan menegakkan hukum yang berkaitan dengan proses bekerjanya hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, dalam hubungannya dengan kasus tenaga kerja ilegal di Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah.

Berkaitan dengan lembaga penegakan hukum ada dua aspek yang mempengaruhinya yaitu aspek penegak hukum itu sendiri dalam hal diwakili polisi dan faktor sarana pendukung yang dalam hal ini ialah lembaga-lembaga penegakan hukum yang keduanya diwadahi dalam birokrasi penegakan hukum, yaitu dalam hal ini pemerintahan Desa, Departemen Tenaga Kerja dan Sosial Kabupaten Lombok Tengah.

Penegak hukum adalah warga masyarakat yang mempunyai kewajiban menegakkan hukum, secara sosiologis setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) tersendiri. Kedudukan (*status*) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, dengan level yang bisa berbeda-beda, kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah yang berisi hak-hak dan kewajiban tertentu, hak-hak dan kewajiban tadi merupakan peranan (*role*), maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*).

---

<sup>100</sup> Satjipto Rahardjo, 1986. *Op. cit.*, hal. 84.

Peranan penegak hukum ini sedikit banyak dipengaruhi pola-pola interaksi antara ia dengan lembaga dimana ia berada dan interaksi antara lembaga tersebut dengan lembaga-lembaga penegakan hukum yang lain akan mempengaruhi tingkah laku penegak hukum dalam melaksanakan kewajibannya.

Disisi lain para penegak hukum ini juga dapat memaksa pola-pola interaksi sosial tertentu kepada masyarakat agar berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan hukum (*law as a social engineering*) Hal ini menunjukkan, bahwa dalam menjalankan tugasnya sehari-hari para penegak hukum ini tidak dapat dipisahkan dari efektifitas birokrasi penegakan hukum itu dalam melakukan fungsinya.

Dengan latar belakang budaya hukum masyarakat Desa Jago Kabupaten Lombok Tengah itu maka dapatlah dipahami jika dalam bekerjanya hukum kurang memberikan perlindungan kepada calon tenaga kerja artinya tindakan calo/tekong yang merugikan calon tenaga kerja belum pernah diangkat menjadi sebuah kasus di pengadilan. Keadaan ini menggambarkan peranan dari penegak hukum itu sendiri belum optimal dalam melaksanakan kewajibannya. Kewajiban disini tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena banyak terjadi penyalahgunaan wewenang maksudnya aparat penegak hukum yang berkaitan langsung dengan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri yaitu aparat desa, Kepolisian serta pihak Departemen Ketenagakerjaan dalam

melaksanakan kewajibannya kesannya kurang koordinasi satu sama lain.

Hal ini secara tidak langsung menyebabkan bertambah suburnya praktek calo/tekong dalam merekrut tenaga kerja yang akhirnya memperbesar peluang bagi masyarakat Desa Jago untuk bekerja di luar negeri secara ilegal. Berdasarkan temuan dilapangan terungkap bagaimana peran dari aparat penegakan hukum dalam menangani penempatan tenaga kerja di lapangan khususnya terhadap tenaga kerja ilegal.

Aparat desa disini yakni kepala desa serta sekretaris desa yang merupakan ujung tombak pemerintahan di desa dapat dikatakan turut berperan dalam timbulnya tenaga kerja ilegal hal ini disertai dengan alasan yaitu :

- a. Tidak tahu adanya masyarakat Desa Jago yang menjadi tenaga kerja ilegal karena calon tenaga kerja yang memalsukan identitasnya atau mengurus identitasnya diluar Desa Jago.
- b. Tahu tapi membiarkan karena ada faktor-faktor sebagai berikut yaitu:
  - Adanya kontribusi tertentu yang sangat bermanfaat dan bernilai bagi perkembangan desa.
  - Calon tenaga kerja yang akan berangkat keluar negeri. Secara ilegal adalah mereka-mereka yang mempunyai catatan-catatan tersendiri bagi masyarakat Desa Jago yaitu mereka-mereka yang memiliki catatan yang berhubungan dengan keamanan dan ketertiban desa.

Ditinjau dari sisi kepentingan pribadi aparat desa yaitu menyangkut kedudukannya sebagai aparat penegak hukum dan juga sebagai pribadi dalam masyarakat, di Desa Jago terjadi dualisme kewajiban. Di satu pihak sebagai aparat pelaksana pemerintahan desa yang tentunya dalam tugas sehari-hari menjadi contoh serta panutan bagi masyarakatnya, di lain pihak aparat desa khususnya kepala desa serta sekretaris Desa Jago bertindak sebagai calo tenaga kerja. Keadaan ini tentunya sangat berpengaruh bagi bekerjanya hukum, yakni dalam hal penegakan hukum, ini dikarenakan terjadinya perbedaan kepentingan yang akhirnya menimbulkan konflik kepentingan.

Bagi pihak kepolisian didalam menjalankan tugasnya terjadi pula benturan-benturan kepentingan sehingga menyalahgunakan tugas. Hasil penelitian dilapangan, polisi ikut serta berperan dalam menyuburkan praktek calo/tekong tenaga kerja ilegal dengan ikut berperan sebagai becking atau pelindung dari calo/tekong. Bagi masyarakat Desa Jago sendiri enggan untuk meminta bantuan ke polisi karena kendala birokrasi yang diciptakan oleh polisi yang hasilnya tidak sesuai dengan seperti apa yang diharapkan.

Berdasarkan temuan di lapangan polisi berperan dalam pemberangkatan tenaga kerja ilegal yaitu di pelabuhan penyeberangan .

Dari pihak Departemen Tenaga kerja adalah masalah kinerja dari lembaga itu, yaitu dalam hal perijinan PJTKI, seleksi bagi PJTKI yang berhak merekrut tenaga kerja serta

yang tidak berhak. Disini fungsi pengawasan lebih dioptimalkan, untuk menghindari paling tidak mengurangi timbulnya tenaga kerja ilegal serta menekan beroperasinya calo/tekong di Desa Jago. Disamping seleksi ijin usaha, tidak transparannya batasan jumlah perekrutan tenaga kerja di Kabupaten Lombok Tengah, temuan di lapangan juga menunjukkan bahwa dalam perekrutan jumlah tenaga kerja menggunakan target maksimal dengan sistem stock. Stock ini mengakibatkan jumlah tenaga kerja yang direkrut melebihi kebutuhan atau permintaan, akibatnya menimbulkan image yang miring dari masyarakat terhadap prosedur tenaga kerja melalui jalur legal (resmi).

Dari gambaran serta uraian hasil penelitian diatas maka dapat digambarkan proses bekerjanya hukum pada masyarakat Desa Jago yakni hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, serta persepsi masyarakat Desa Jago terhadap hukum tersebut adalah tidak efektif atau tidak optimal dalam mencapai tujuannya. Terbukti masih banyaknya masyarakat Desa Jago yang menjadi tenaga kerja ilegal ke luar negeri. Hal ini dikarenakan kurang mendapat dukungan baik dari aspek hukumnya sendiri, masyarakat yang merespon serta peran penegak hukum dalam proses penegakan hukum. Hal ini menjadi tolok ukur bagi penegakan hukum, oleh Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor atau

komponen yang mempengaruhinya. Faktor-faktor atau komponen itu ialah :

1. Faktor hukumnya sendiri, atau peraturan perundang-undangan.
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya. Oleh karena itu merupakan unsure esensi dari penegakan hukum, disisi lain juga merupakan tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum dalam masyarakat.<sup>101</sup>

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa penegakan hukum berarti menempatkan hukum sebagai suatu *solengesetze* pada kehidupan sehari-hari. Pada saat itulah hukum mendapatkan kesempatannya untuk diuji dan diterapkan dalam dunia kenyataan sehari-hari. Terjadilah disini suatu proses interaksi yang melibatkan empat unsur yaitu :

1. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum.
2. Tindakan para penegak hukum
3. Struktur penegakan hukum

---

<sup>101</sup> Soejono Soekanto, 1986, *Op. Cit.*, hal.5

4. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan hidup sehari-hari<sup>102</sup>.

Dari uraian diatas maka penulis menarik kesimpulan bahwa komponen-komponen yang menjadi sub sistem dari sistem penegakan hukum ialah :

1. Aturan hukum
2. Birokrasi penegakan hukum
3. Budaya hukum

Ketiga komponen tersebut penulis gunakan sebagai patokan di dalam penelitian proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat Desa Jago. Analisis yang digunakan adalah analisis perspektif normatif yaitu khusus dalam pembahasan undang-undang (peraturan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri). Sedang analisis dalam perspektif empiris yaitu digunakan dalam pembahasan birokrasi penegakan hukum serta budaya hukum Desa Jago.

### **C. Pengaruh Tenaga kerja Indonesia Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Desa Jago.**

Seperti telah diuraikan pada pembahasan pertama yaitu faktor-faktor penyebab timbulnya tenaga kerja Indonesia adalah faktor ekonomi yang merupakan faktor utama, maka dari hasil penelitian ini diungkapkan pengaruh adanya tenaga kerja Indonesia terhadap pertumbuhan ekonomi Desa Jago. Pertumbuhan ekonomi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah perkembangan serta kemajuan

---

<sup>102</sup> Satjipto Rahardjo, 1976, *Keadaan dan Permasalahan Dalam Penegakan Hukum Dewasa Ini. Loc. Cit.* hal .1

ekonomi pada masyarakat desa yang ditandai dengan perbaikan-perbaikan kehidupan masyarakat. Menurut Schum Peter pertumbuhan ekonomi adalah kenikan out put yang bersumber dari perkembangan ekonomi, perkembangan ekonomi merupakan sumber kemajuan ekonomi yang secara histories paling penting<sup>103</sup>.

Dari pandangan Scum Peter di atas terlihat bahwa motor penggerak pertumbuhan ekonomi masyarakat desa dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi dalam desa tersebut yang disebabkan oleh banyaknya warga masyarakat Desa Jago menjadi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri.

Perubahan struktur ekonomi desa atau masyarakat sangat ditentukan oleh intensitas dan kualitas aktivitas ekonomi yang berlangsung. Artinya, perkembangan kehidupan ekonomi desa bergantung pada putaran ektivitas ekonomi dalam sistem yang terus berkembang.

Pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri merupakan suatu aktifitas yang dilakukan yang bertujuan untuk meningkatkan produktifitas, memperoleh kesempatan kerja dan meningkatkan pendapatan, yang tentunya semua ini berpengaruh pula pada pertumbuhan ekonomi desa. Wacana ini sejalan dengan pandangan Todaro<sup>104</sup> yaitu bahwa para angkatan kerja baik actual maupun potensial akan membanding-bandingkan penghasilan mereka yang

---

<sup>103</sup> Budiono, *Teori Pertumbuhan Ekonomi*, Seri Sinopsis, Pengantar Ilmu Ekonomi No.4, BPFE, Yogyakarta, 1985, hal 48.

<sup>104</sup> Michael P Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Gohlia Indonesia, 1983, hal, 356.

“diharapkan” untuk satu jangka waktu tertentu di daerah lain (yaitu perbedaan antara penghasilan dan biaya yang dikeluarkan untuk berimigrasi), sehingga bekerja ke luar negeri merupakan fenomena ekonomi yang bagi masing-masing tenaga kerja Indonesia (buruh migran) bias menjadi keputusan atau tindakan yang rasional<sup>105</sup>. keadaan ini menggambarkan bahwa respons dari tenaga kerja terhadap perbedaan-perbedaan upah antara daerah tujuan dengan daerah asal sangat tinggi sehingga diharapkan lebih baik dari pada penghasilan-penghasilan yang sebenarnya.

Betapapun besarnya arus tenaga kerja yang bekerja di luar negeri ikatan lahir batin antara tenaga kerja dengan daerah asal terlihat cukup kuat, kuatnya ikatan tersebut diekspresikan dalam berbagai bentuk dan berbagai cara. Pengiriman remitan ke daerah asal merupakan salah satu pengekspresian ikatan tersebut, hal ini tentunya memiliki pengaruh yang kuat terhadap perbaikan ekonomi keluarga tenaga kerja yang di desa asal yang tentunya berpengaruh pula terhadap pertumbuhan ekonomi desa.

Remitan<sup>106</sup> merupakan salah satu aspek yang dihasilkan oleh tenaga kerja selama bekerja di luar negeri, dalam bentuk uang dan barang serta mencakup pula, kiriman informasi, jasa dan ide-ide pembangunan yang berkaitan dengan peruntungan (*lucky*) tenaga kerja

---

<sup>105</sup> Lihat pandangan Weber tentang 4 jenis tindakan manusia yaitu, Zweck rasional, wert ratwel, effectual dan tradisional, Hotman M Siahaan, M Pengantar ke Arah Sejarah dan Teori Sosiologi, *loc, at*, hal 263.

<sup>106</sup> Remitan dalam kamus Webster dan kamus Random House menyebutkan bahwa Remitan adalah suatu bentuk kiriman uang atau sejenisnya dari satu daerah ke daerah lain yang menjadi tujuan, Abdul Haris, Mobilitas Ilegal Orang Sasak ke Malaysia Barat, proses dan dampaknya bagi daerah asal, Hasil penelitian, 1997

di daerah tujuan. Dilihat dari aspek frekuensi remitan ada yang bersifat reguler (teratur) dan irregular (tidak teratur) meskipun demikian memiliki pengaruh kuat terhadap peningkatan pendapatan desa maupun daerah. Untuk Desa Jago frekuensi remitan bersifat *irregular* (tidak teratur) karena sebagian besar tenaga kerja tersebut berangkat melalui prosedur ilegal.

Adapun besarnya remitan yang dikirim dipengaruhi oleh beberapa kondisi yang secara langsung berkaitan dengan kondisi tenaga kerja di daerah asal yang tentunya dipengaruhi oleh faktor-faktor.

Sosial budaya yang berkaitan dengan hubungan antara tenaga kerja dengan daerah asal, ekonomi yang berkaitan dengan peruntukan tenaga kerja di rantau, bidang kerja.

Untuk remitan di Desa Jago yang terbesar adalah dari sektor perkebunan terutama, perkebunan kelapa sawit dan pisang, menurut data di lapangan pemanfaatan remitan sangat tergantung dari besar kecilnya remitan dan secara umum dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan. Disamping untuk kebutuhan konsumsi, remitan juga dapat digunakan untuk pembangunan perumahan, pertanian, perdagangan, pendidikan atau dapat dimanifestasikan pada hal-hal yang lebih bermanfaat.

Ketergantungan keluarga tenaga kerja terhadap remitan cukup tinggi terutama ketergantungan ekonomi karena keluarga tenaga kerja di daerah asal memerlukan uang untuk menyambung hidupnya, membayar utang, dan biaya pendidikan anak-anaknya. Sehingga bentuk remitan di Desa Jago berupa uang.

Besarnya ketergantungan keluarga tenaga kerja di Desa Jagho terhadap remitan disebabkan rata-rata keluarga yang ditinggalkan tidak memiliki pekerjaan tetap yang bersifat produktif dan juga disebabkan oleh sebagian besar tenaga kerja yang keluar negeri berstatus sebagai kepala keluarga atau anak sulung yang dalam tradisi keluarga merupakan sosok bertanggung jawab terhadap keluarga.

Untuk tenaga kerja yang berasal dari Desa Jago penggunaan remitan yang dihasilkan sebagai tenaga kerja ilegal digunakan secara lebih spesifik, sebagian besar digunakan untuk membayar hutang termasuk untuk membayar kembali lahan yang digadaikan. Besarnya pemanfaatan remitan untuk kebutuhan membayar hutang disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut. Pertama, Saat memutuskan untuk menjadi tenaga kerja ilegal memperoleh dana pinjaman dari tekong yang dikembalikan dengan bunga relatif tinggi (100%). Hal ini berarti pinjaman yang diberikan tekong harus dikembalikan dua kali lipat dari jumlah pokok pinjaman. Kedua disamping dapat pinjaman dari tekong para tenaga kerja juga memperoleh dana dari hasil menggadaikan lahan garapan keluarga sehingga untuk mengembalikan tanah yang digadaikan, uang yang dikirimkan tenaga kerja digunakan untuk mencicil pengembalian gadai atau dalam bahasa setempat disebut nyakap atau nanggung. Ketiga untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga tenaga kerja yang ditinggalkan biasanya mencari pinjaman untuk membeli bahan-bahan kebutuhan pokok secara kredit terutama berkaitan dengan kebutuhan pangan.

Adapun dampak tenaga kerja Indonesia ke luar negeri memiliki dampak nyata yaitu :

#### 1. Dampak Material

Dampak material yang dimaksud disini adalah makin tinggi intensitas aktifitas ekonomi. Hal ini dimungkinkan karena bertambahnya income penduduk, minimal akan berpengaruh pula terhadap pola kebutuhan atau konsumsi masyarakat bersangkutan di daerah asal. Jika sebelumnya kebutuhan sebagian besar penduduknya hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan pokok, seperti makanan atau kebutuhan pangan lainnya, maka setelah adanya *income* yang berasal remitan yang dihasilkan dari aktifitas tenaga kerja pola kebutuhan tersebut bergeser ke upaya pemenuhan kebutuhan non pangan, seperti kendaraan dan pakaian. Adapun pembelian kendaraan ini digunakan untuk transportasi umum dari desa ke kecamatan atau ke kabupaten yaitu ojek. Ojek desa Jago sangat bermanfaat dalam memperlancarkan arus transportasi dan arus sirkulasi barang dalam roda perekonomian desa, yang sebelumnya sangat minim karena kendaraan umum (angkutan desa) hanya ada dua kali saja yaitu pagi dan siang.

Terjadinya pergeseran pola konsumsi tersebut sesungguhnya berjalan sejajar dengan pergeseran status pekerjaan tenaga kerja purna tugas khususnya dan keluarga pada umumnya. Maksudnya adalah pergeseran status pekerjaan sebagai tukang ojek dan juga terdapat pergeseran status dari petani menjadi pedagang.

Fakta yang ditemukan dilapangan menunjukkan bahwa aktifitas perdagangan lokal didaerah penelitian mengalami peningkatan dibandingkan sebelumnya yaitu aktifitas perdagangan tradisional yang menjual barang-barang kebutuhan pokok yang dihasilkan oleh pertanian setempat menjadi lebih bervariasi dengan berbagai bentuk barang kebutuhan yang lebih bervariasi.

Pergeseran-pergeseran yang terjadi pada pola konsumsi masyarakat setempat berpengaruh pada putaran kehidupan ekonomi yang pada gilirannya juga berpengaruh terhadap pendapat daerah bersangkutan.

## 2. Dampak In Material (Sosial-Budaya).

Terjadinya transformasi sosial budaya adalah segala bentuk perubahan yang terjadi mengangkut perubahan norma maupun kebiasaan baik dalam skala individu maupun kolektif. Dalam skala individu dapat bergesernya perspektif individu khususnya menyangkut peran-peran sosial kemasyarakatan. Adapun dalam skala kolektif dapat berupa terjadinya perubahan atau pergeseran hubungan-hubungan antar generasi, pengalihan fungsi sosial keluarga. Kedua hal tersebut diatas terlihat dalam pola pengambilan keputusan keluarga yang semula suatu keputusan diambil berdasarkan pertimbangan keluarga untuk melakukan sesuatu atau tidak bergeser menjadi keputusan pribadi.

### 3. Dampak Positif

Berdasarkan temuan dilapangan dampak positif yang terjadi desa Jago dengan adanya tenaga kerja ke luar negeri adalah dalam hal aspirasi dan etos kerja dari tenaga kerja Indonesia purna tugas.

Aspirasi dan etos kerja merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks pembicaraan tenaga kerja khususnya dampak/pengaruh yang ditimbulkannya. Hal ini disebabkan aspirasi dan etos kerja berkaitan dengan keinginan tenaga kerja itu sendiri, dan bagaimana upaya-upaya yang dilakukan dalam mewujudkan keinginan-keinginan tersebut.

Ini berkaitan dengan perubahan perilaku tenaga kerja yang timbul sebagai akibat adanya pengaruh eksternal selama bekerja diluar negeri.

Sosialisasi disiplin kerja selama di daerah tujuan berpengaruh terhadap etos kerja terutama dalam hal :

#### a. Cara pengolahan lahan pertanian.

Tenaga kerja purna kerja yang berhasil dan kembali ke darat asal telah dapat memiliki lahan pertanian sendiri yang diperoleh dari hasil kerja selama diluar negeri mengolah lahan pertaniannya lebih disiplin hal ini disebabkan karena pengolahan yang semula dilakukan hanya untuk keperluan pemenuhan kebutuhan pokok berubah menjadi bentuk yang berorientasi pasar. Cara kerja yang demikian ini berpengaruh juga terhadap petani lain.

b. Dalam bidang perdagangan dan jasa.

Para tenaga kerja yang purna kerja yang kembali banyak beralih profesi ke sektor perdagangan dan jasa.

4. Dampak Negatif

Adanya dampak-dampak positif yang berpengaruh pada perekonomian desa Jago juga menimbulkan dampak negatif yaitu hilangnya/berkurangnya tenaga kerja potensial di desa sehingga menghambat pembangunan desa, khususnya disektor-sektor pertanian dan ini juga sangat berpengaruh terhadap tingkat produktifitas desa Jago. Salah satu dampak negatif yang menonjol adalah desa Jago merupakan desa peternakan yang berhasil yaitu khususnya sapi dan kambing, tetapi kini sudah tinggal nama saja, karena tidak ada lagi yang memiliki hewan ternak dan para pekerja purna tugas enggan untuk kembali berprofesi sebagai peternak.

Keadaan ini dipicu oleh tidak populernya menjadi petani atau peternak bagi kalangan generasi muda di desa Jago yang pada gilirannya mengakibatkan menurunnya tingkat produktivitas pertanian.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Bertolak dari uraian pada Bab terdahulu maka dapat penulis tarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Faktor-faktor penyebab timbulnya tenaga kerja illegal di desa Jago, yaitu :
  - a. Faktor umum, yaitu faktor yang menyebabkan timbulnya tenaga kerja, yaitu faktor ekonomi yang merupakan faktor utama. Hal ini disebabkan oleh pendapatan petani rendah karena lahan pertanian kian sempit, tidak populernya menjadi petani bagi generasi muda, cerita sukses dari tenaga kerja yang telah berhasil, ingin mencari pengalaman serta tingginya upah tenaga kerja di luar negeri.
  - b. Faktor khusus, yaitu faktor yang menyebabkan timbulnya tenaga kerja illegal adalah :
    - faktor persepsi masyarakat desa jago terhadap tenaga kerja illegal, yaitu dengan menjadi tenaga kerja illegal dapat memperbaiki dan meningkatnya ekonomi keluarga;
    - faktor birokrasi, menjadi tenaga kerja ke luar negeri secara legal memerlukan prosedur yang berbelit-belit (panjangnya birokrasi yang dilalui) sehingga memerlukan waktu yang cukup lama dan menyerap biaya yang besar;

- peran tekong/calor tenaga kerja begitu dominan karena keberadaannya hampir dikatakan dilegitimasi secara sosial oleh masyarakat desa Jago.
  - a. dalam hal perekrutan; tekong dan calo di desa Jago beroperasi secara agresif melalui pendekatan yang dilakukan, baik kepada calon tenaga kerja itu sendiri maupun terhadap keluarga calon tenaga kerja;
  - b. peran tekong/calor dalam hal pendanaan awal melalui pinjaman yang diberikan kepada calon tenaga kerja;
  - c. dalam fungsinya sebagai broker tenaga kerja di daerah tujuan.
- 2. Bekerjanya hukum yang mengatur penempatan tenaga kerja ke luar negeri pada masyarakat desa Jago tidak efektif, hal ini disebabkan oleh faktor-faktor :
  - a. Peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan penempatan tenaga kerja (Kepmen No. 204/1999) tidak mengakomodasi kepentingan calon tenaga kerja yang akan bekerja ke luar negeri, khususnya dalam hal perlindungan terhadap tenaga kerja, karena keputusan ini sifatnya "*Pelayanan Publik Oriented*". Dalam hal pengelolaan penempatan tenaga kerja ke luar negeri lebih berorientasi bisnis dalam rangka meningkatkan devisa negara;
  - b. Budaya hukum masyarakat; Pada umumnya masyarakat di desa Jago ini tidak mengerti dan memahami masalah hukum ketenagakerjaan, karena di samping tidak adanya sosialisasi yang efektif dari pihak

instansi ketenagakerjaan, juga karena tingkat pendidikan masyarakat desa Jago ini masih sangat rendah, dominannya motivasi memenuhi kebutuhan ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan untuk itu walaupun mereka tahu aturannya tetapi disimpangi.

c. Peran aparat penegak hukum yang berkaitan dengan penempatan tenaga kerja di luar negeri (Kepolisian dan Kepala Desa) tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagaimana seharusnya. Justeru ikut membuka peluang praktek percaloan yang pada akhirnya menumbuhsururkan timbulnya tenaga kerja illegal di desa, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum tidak ada, akibatnya mereka enggan berurusan dengan aparat desa maupun Kepolisian.

3. Tenaga kerja Indonesia yang ke luar negeri berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi desa Jago. Hal ini dapat di lihat dari besarnya keuangan yang dikirim oleh TKI dari luar negeri.

Adapun dampaknya terhadap ekonomi itu dilihat dalam dua hal :

- a. Dampak positif ; dampak material berupa meningkatnya aktivitas ekonomi dan perdagangan lokal, terjadinya transparansi sosial budaya, berubahnya ethos kerja serta aspirasi kerja masyarakat.
- b. Dampak negatif; yaitu hilangnya sebagian besar tenaga kerja produktif dari desa Jago yang mengakibatkan turunnya produktivitas pertanian.

**B. REKOMENDASI :**

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan ini, dapat diajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut :

1. Sosialisasi peraturan penempatan tenaga kerja oleh BP2TKI secara efektif;
2. Perlunya penyederhanaan birokrasi daerah terutama berkaitan dengan pengurusan ijin maupun prosedur pengurusan tenaga kerja ke luar negeri;
3. Difungsikannya lembaga pengawasan ketenagakerjaan secara optimal, yaitu pengawasan secara langsung terhadap penyederhanaan birokrasi tersebut;
4. Pemberian informasi yang lebih transparan terutama yang menyangkut proses imigrasi yang disediakan pemerintah dan lamanya waktu pemberangkatan.
5. Perlu mempertimbangkan kepastian aturan jaminan hukum yang dapat menguntungkan tenaga kerja keseluruhan tanpa adanya dikotonomi legal dan illegal;
6. Memberikan kelonggaran-kelonggaran lebih transparan dalam berbagai hal yang berkaitan dengan kontrak kerja, baik menyangkut masa depan mereka pasca kontrak perjanjian kerja, upah dan bagaimana jaminan kerja yang akan diterima oleh tenaga kerja selama kontrak kerja berlangsung maupun setelah kembali ke tanah air;
7. Perlu dibenahi kinerja aparat yang berkaitan dengan penempatan tenaga kerja, yaitu kepolisian dan Aparat Desa dalam hak hak dan kewajiban sebagai aparat penegak hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, PT. Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Amirin, Tatang M. *Pokok-Pokok Teori Sistem*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984.
- Asikin, Zaenal, dkk, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, PT. Raja Grafindo, Persada, Jakarta, 1993.
- Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial dengan Orientasi Pada Penelitian Bidang Hukum*, Semarang, 1999.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary (Sixth Edition)*, West Publishing Co, St. Paul, Minnesota, U.S.A, 1990.
- Blau Peter. M, & Marshall W Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Edisi kedua, Penerbit Universitas Indonesia, UI. Press, 1971.
- Boediono, *Teori Pertumbuhan Ekonomi*, Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi Noy, BPFE Yogyakarta, 1981.
- Burhan Bungin et al. *Dimensi Metode Logis Dalam Penelitian Sosial*, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya, 1992.
- Chambell Tom, *Tujuh Teori Sosial*, Kanisius Yogyakarta, 1994.
- Depnaker, Edisi II. *Himpunan Peraturan Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri*, Bina Pelita.
- Ditjen Bina Penta Depnaker, *Himpunan Peraturan Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri*, Edisi II, 1999/2000.

- Djumaldji FX, dan Wiwoho Soedjono, *Perjanji Perburuhan dalam Hubungan Perburuhan Pancasila*, Cet I. Ghalia Indonesia, 1984.
- Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar Aplikasi*, 4A3, Malang, 1990.
- , *Format-format Penelitian Sosial, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Rajawali, Jakarta, 1995.
- Friedman, W. *Teori dan Filsafat Hukum, Ideologi dan Problematika Keadaan* (Susunan I). PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1994.
- , *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofi dan Problematika Keadaan* (Susunan II), PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 1994.
- , *Teori dan Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer* (Susunan III). PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Gerungan, *Psikologi Sosial*, Cetakan VIII, Erisco, Bandung, 1998.
- Giddens, A, *A. Central Problem in Social Theory*, Mac Mulan, 1979.
- Hartono Sunarjati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, Alumni Bandung, 1994.
- Hennessy, Benard, *Pendapat Umum* (Dialihbahasakan) oleh Amrudin Nasution, Edisi Keempat, Erlangga, Jakarta, 1989.
- Herrick Bruce dan Charles P Koidle Berger, *Ekonomi Pembangunan I*, Bina Aksara, Jakarta, 1979.
- Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang (tanpa tahun) serta ubahannya tertanggal 28 Januari 1998 : A Format Tesis (halaman 18-lampiran); B. Format Proposal halaman 21-lampiran.*

- Hummer, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- Husni. L, *Pengantar Hukum Ketenaga Kerjaan*, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000..
- Jurnal Hukum, Fakultas Hukum UI No. 3 vol 1 1995, Yogyakarta.
- Jhingan, ML, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983.
- Kartasapoetra, et al. *Hukum Perburuhan Pancasila Bidang Pelaksanaan Hubungan Kerja*, Cet I. Armico, Bandung, 1982.
- , *Hukum Perburuhan di Indonesia Berlandaskan Pancasila*. Cet. I. Bina Aksara, Bandung, 1988.
- Keraf, Gorys, *Komposisi Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Flores, 1999.
- , *Fiksi dan Gaya Bahasa, Sari Retoritika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- , *Eksposisi Komposisi (Lanjutan)*, Gramedia Widiaksara Indonesia, 1995, Jakarta.
- Kerlinger, Fred N, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Gajah Mada. University Press, 1993.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, PT. Gramedia, Jakarta. 1982.
- Lembaga Advokasi Buruh Migran, *Solidaritas Perempuan, Panduan Buruh Migran Perempuan*, Rumah Condet, Jakarta, 2000.

- Lev. S. Daniel, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, Jakarta.
- Manulang. H, Sendjun, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Ketenagaan Kerjaan*, Editor Andi Hamzah, Rajawali.
- Martini H, Mimi dan Nawami H. Hadari, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998.
- Martokusumo Soedikno, *Penegakan Hukum dan Penemuan Hukum*, Penataran Hukum dagang F.H. UGM, Yogyakarta, 1995.
- Milles, B, Matthew dan Huberman, Michael, A, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992.
- Moleong, J.Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1997.
- Nasution, S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.
- Nasution, S, dan M, Thomas, *Buku Penuntun Pembuat Tesis, Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Nasution. M. Arief. Ph. D. *Globalisasi & Migrasi Antar Negara*, Alumni, Bandung, 1999.
- Pangestu Mar'i dan Ira Setiabudi. *Mencari Paradigma Baru Pembangunan Indonesia*.
- Peter, A.G. (ED), *Hukum dan Perkembangan Sosial* (Buku Teks Sosiologi Hukum II), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998.
- Podgorecki Adam dan Christoper J. Whelan, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, PT. Bina Aksara – Jakarta, 1987.

- Poloma, Margareth M, *Sosiologi Kontemporer*, (Terjemahan Yasogema), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Prints, Darwan, *Hukum Ketenaga Kerjaan Indonesia*, Buku Pegangan Bagi Pekerja Untuk Mempertahankan Hak-Haknya, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum UNDIP, 1999.
- , *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum*, (Masalah-Masalah Hukum), UNDIP, Semarang, 1995
- Purbacaraka Purnadi, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti Bandung, 1993.
- Rahardjo Satjipto, dkk, *Problema Globalisasi*, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi & Agama, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- , *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni Bandung, 1991.
- , *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni Bandung.
- , *Keadaan dan Permasalahan Dalam Penegakan Hukum Dewasa Ini*, Makalah Simposium Penegak Hukum, Denpasar Bali, 1979
- , *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, 1977.
- , *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Karunika, Jakarta, 1996.

- Rajagukguk Erman. Dkk. *Rancangan Undang-Undang Ketenaga Kerjaan Pantas Meresahkan Buruh*, Komisi Pembaharuan, Hukum Perburuhan, Jakarta, 2000.
- Rasyidi Lili, dan B. Arief Sidharta, *Mazhab-Mazhab dan Refleksinya*. Penerbit PT. Remaja Rusakarya. Bandung, 1988.
- Ritzer, George, *Sociology : A Multiple Paradigm Science*, Disadur ke dalam Bahasa Indonesia oleh Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Siahaan M. Hotman, M. *Pengantar Ke Arah Sejarah dari Teori Sosiologi*, Airlangga, Surabaya, 1986.
- Sisworo Soejono Koesoemo, *Beberapa Aspek Filsafat Hukum Dalam Penegakan Hukum*, (Masalah-Masalah Hukum no 4 tahun XIX, 1989, Semarang FH-UNDIP), 1988.
- Soedjono Wiwoho, *Hukum Perjanjian Kerja Cet.I*. Bina Aksara, 1983.
- Soekanto Soerjono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta CV. Rajawali, 1980.
- Soekanto Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Penerbit CV. Rajawali, Jakarta,, 1983.
- , *Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. UI. Press. Jakarta, 1975.
- , *Teori Sosiologi Tentang Pribadi Dalam Masyarakat*, Thalia Indonesia, 1982.
- , *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, Radjawali Press, Jakarta, 1993.

UNF-POSTAK-UNDIP

- , *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bhatara, Jakarta, 1973
- , *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*. Rajawali Press, 1982.
- , *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. Penerbit CV Rajawali, 1982.
- , *Sosiologi Konflik*, Rajawali, 1986, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1994.
- , *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993.
- , *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993.
- Soemardjan, Selo, *Peranan Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan*, 1973, Pidato Dies UI, 1973.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat*, (Edisi II), Penerbit Alumni Bandung, 1984.
- , *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, Agung Press Semarang, 1990.
- , *Hukum dan Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Tehnologi di dalam Masyarakat*, Pidato Pengukuran Sebagai Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang 6 Desember 1990.
- , *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Edisi IV) Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- , *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983.

- , *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remaja Karya, Bandung, 1985
- , *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Penerbit Tugu Muda, Semarang, 1989.
- , *Studi Hukum Dan Masyarakat*, Penerbit Alumni Bandung, 1985.
- , *Studi Hukum Masyarakat dan Tehnologi*, Agung, Semarang, 1990.
- , *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung Press Semarang, 1989.
- , *Politik, Kekuasaan dan Hukum (Pendekatan Manajement Hukum)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Soepomo, Imam, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Penerbitan Djambatan Jakarta, 1981.
- *Hukum Perburuhan Undang-Undang dan Peraturan*, Penerbitan Djambatan, 1986.
- Sofyan Effendi, *Hukum Perburuhan di Indonesia*, Jilid 1,2,3 & 4 Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Spradley, James P, *Metode Etnografi*, Tiara Wacana, Jogja, 1997.
- Sunggono, Bambang, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, 1994
- Tagaroa Rusdi & Encop Sofia, *Perdagangan Buruh Migran Indonesia* Yayasan Koslata Bekerja sama dengan INPI Pact, Juli 1999.
- Tagaroa Rusdi, *Panduan Bekerja Ke Luar Negeri*, Lembaga Advokasi Buruh Migran Solidaritas Perempuan dan USAID, 1999.
- Taneko B Soleman. *Pokok-Pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992

- Todaro, Michael P, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga* (Edisi Indonesia), Erlangga, Jakarta, 1995.
- Toha Halili dan Hari Pramono, *Hubungan Kerja Antara Majikan dan Buruh*, Cet. I. Bina Aksara, 1987.
- Toha, Miftah, *Perilaku Organisasi Konsep dan Dasar Aplikasi*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.
- Widjosoebroto Soetandijo, *Hukum Kolonial ke Hukum Nasional al : Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, 1995.
- , *Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya*, Makalah dalam Penataran Metode Penelitian Hukum Universitas Udayana Denpasar, 1994.
- Yayasan Koslata, Rantau, *Gelagat Kebijakan Buruh Migran Indonesia*, INPI PACT, Edisi XX/III 2000.
- Yayasan Koslata, Rantau, *Gelagat Kebijakan Gerakan Buruh Migran Indonesia*, INPI DACT Edisi XIX/th 2000.
- Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, PT. Tiara Wacana Yogyakarta, 1992.
- Zetlin, Irving, M, *Rethinking Sociology : A. Kritik of Contemporary Theory*, (Edisi Bahasa Indonesia), Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.