

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Salah satu masalah nasional yang mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat luas adalah kependudukan. Jumlah penduduk yang besar memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positif dari besarnya jumlah penduduk yaitu sebagai modal dalam pembangunan, sedangkan dampak negatif dari besarnya jumlah penduduk yaitu menimbulkan beban bagi pemerintah dalam kaitannya dengan kebutuhan primer maupun sekunder. Pertumbuhan penduduk merupakan bentuk keseimbangan dinamis antara kekuatan-kekuatan yang menambah dan mengurangi jumlah penduduk. Jumlah pertumbuhan penduduk secara kontinyu akan dipengaruhi oleh jumlah bayi yang lahir yang akan menambah jumlah penduduk, sedangkan jumlah penduduk berkurang apabila terjadi jumlah kematian yang terjadi pada semua golongan umur.

Besarnya jumlah penduduk di Indonesia (berdasarkan data dari BPS Tahun 2015 sebesar 134 jiwa/km<sup>2</sup>), sekaligus memicu munculnya permasalahan publik. Pemerintah dituntut untuk mampu mensejahterakan semua warga negaranya dalam mengatasi berbagai permasalahan publik. Salah satu permasalahan publik di Indonesia adalah banyaknya pengangguran. Penyebab banyaknya pengangguran di Indonesia diantaranya disebabkan karena terbatasnya kesempatan kerja dibandingkan banyaknya pertumbuhan angkatan kerja. Masalah pengangguran ini nantinya akan berpengaruh terhadap permasalahan sosial

lainnya seperti meningkatnya tindak kriminalitas, meningkatnya jumlah penduduk miskin, menurunnya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat, kurang terpenuhinya kebutuhan papan, sandang, dan tempat tinggal. Alternatif yang paling tepat dilakukan dalam kondisi tersebut adalah mencari pekerjaan ke luar negeri.

Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri merupakan salah satu usaha pemerintah untuk memperluas lapangan kerja, meningkatkan keahlian dan pengalaman kerja di luar negeri, serta meningkatkan perekonomian Indonesia melalui pemasukan devisa negara yang diperoleh dari TKI yang bekerja di luar negeri. Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri untuk mendukung terciptanya rasa aman dan terlindunginya nasib TKI di luar negeri. Implementasi kebijakan penempatan TKI di Luar Negeri yang seharusnya sesuai dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yaitu meliputi:

a. **Pengerahan meliputi :**

- Pengurusan Surat Ijin Pengerahan (SIP) yang memuat nomor dan tanggal surat permintaan TKI; nama calon mitra usaha atau pengguna di negara penempatan; jumlah calon TKI yang akan direkrut pada provinsi yang

bersangkutan; jenis pekerjaan/jabatan serta syarat-syarat dan kondisi kerja; jangka waktu berlakunya SIP; dan daerah rekrut.

- Pendaftaran

Pencari kerja yang berminat bekerja di luar negeri harus mendaftarkan diri pada dinas kabupaten/kota dengan tidak dipungut biaya. Pencari kerja harus memenuhi persyaratan:

- a. Berusia sekurang-kurangnya 18 tahun, kecuali bagi TKI yang akan diperkerjakan pada pengguna perseorangan sekurang-kurangnya berusia 21 tahun yang dibuktikan dengan KTP/E-KTP dan akte kelahiran/surat kenal lahir dari instansi yang berwenang;
- b. Surat keterangan sehat dan tidak dalam keadaan hamil dari dokter bagi calon tenaga kerja perempuan;
- c. Surat izin dari suami/isteri/orang tua/wali/yang diketahui oleh Kepala Desa atau Lurah;
- d. Memiliki kartu pendaftaran sebagai pencari kerja (AK/I) dari dinas kabupaten/kota dan;
- e. Memiliki kualifikasi/syarat pendidikan yang dipersyaratkan oleh pengguna.

- Rekrut

Perekrutan calon TKI didahului dengan memberikan informasi sekurang-kurangnya memuat:

- a. Lowongan, jenis, dan uraian pekerjaan yang tersedia beserta syarat jabatan;

- b. Lokasi dan lingkungan kerja;
- c. Tata cara perlindungan bagi TKI dan resiko yang mungkin dihadapi;
- d. Waktu,tempat, dan syarat pendaftaran;
- e. Tata cara dan prosedur perekrutan;
- f. Persyaratan calon TKI;
- g. Kondisi dan syarat-syarat kerja yang meliputi gaji, waktu kerja, waktu istirahat/cuti, lembur jaminan perlindungan, dan fasilitas lain yang diperoleh;
- h. Peraturan perundang-undangan, sosial budaya, situasi, dan kondisi negara penempatan;
- i. Kelengkapan dokumen penempatan TKI;
- j. Biaya-biaya yang dibebankan kepada calon TKI dalam hal biaya tersebut tidak ditanggung oleh PPTKIS atau pengguna dan mekanisme pembayarannya; dan
- k. Hak dan kewajiban calon TKI

- Seleksi

Seleksi calon TKI meliputi seleksi administrasi dan seleksi minat, bakat, keterampilan calon TKI. Seleksi administratif meliputi pemeriksaan dokumen jati diri dan surat lainnya sesuai persyaratan calon TKI yaitu:

- a. Berusia sekurang-kurangnya 18 tahun, kecuali bagi TKI yang akan diperkerjakan pada pengguna perseorangan sekurang-kurangnya berusia 21 tahun yang dibuktikan dengan KTP/E-KTP dan akte kelahiran/surat kenal lahir dari instansi yang berwenang;

- b. Surat keterangan sehat dan tidak dalam keadaan hamil dari dokter bagi calon tenaga kerja perempuan;
- c. Surat izin dari suami/isteri/orang tua/wali/yang diketahui oleh Kepala Desa atau Lurah;
- d. Memiliki kartu pendaftaran sebagai pencari kerja (AK/I) dari dinas kabupaten/kota dan;
- e. Memiliki kualifikasi/syarat pendidikan yang dipersyaratkan oleh pengguna.

- Pendidikan dan Pelatihan

Setiap calon TKI wajib memiliki kemampuan atau kompetensi kerja yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan kerja dan atau pengalaman kerja.

- Pemeriksaan Kesehatan dan Psikologi.

PPTKIS wajib membantu dan memfasilitasi calon TKI yang telah lulus seleksi untuk melakukan pemeriksaan kesehatan dan psikologi.

Pemeriksaan kesehatan dan psikologi calon TKI dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

**b. Perjanjian Kerja**

Perjanjian kerja sekurang-kurangnya memuat:

- a. Identitas pengguna (nama, nomor kartu identitas, pekerjaan, alamat);
- b. Identitas TKI (nama, nomor paspor, nomor visa, nomor rekening di Indonesia, alamat di Indonesia);
- c. Jabatan dan jenis pekerjaan TKI;
- d. Hak dan kewajiban para pihak;

- e. Kondisi dan syarat kerja yang meliputi jam kerja, upah/gaji dan mekanisme pembayaran gaji, 1 hari libur dalam satu minggu/kompensasi, waktu istirahat dan hak cuti, fasilitas akomodasi, rekening perbankan atas nama TKI di negara penempatan, akses komunikasi kepada keluarga di daerah asal dan jaminan sosial atau nomor kepesertaan asuransi yang ditanggung oleh pengguna;
- f. Jangka waktu perjanjian kerja;
- g. Penyelesaian sengketa;

**c. Pembekalan Akhir Pemberangkatan**

PPTKIS wajib mendaftarkan setiap calon TKI yang telah memenuhi persyaratan administrasi dan memiliki dokumen untuk mengikuti PAP kepada penyelenggara dan atau pelaksana PAP. PAP dimaksudkan untuk memberikan pemahaman dan pendalaman terhadap peraturan perundang-undangan di negara penempatan, materi perjanjian kerja, dan materi lain yang dianggap perlu.

**d. Koordinasi Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI di Daerah**

Dinas provinsi mengkoordinasikan BP3TKI, dinas kabupaten/kota dan instansi pemerintah terkait dalam memberikan pelayanan penempatan dan perlindungan TKI sesuai tugas masing-masing.

**e. Sistem Layanan Satu Atap di Daerah**

Koordinasi pelaksanaan layanan satu atap dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah dengan melibatkan BP3TKI, dinas provinsi, dinas

kabupaten/kota, dan instansi pemerintah terkait sesuai tugas masing-masing.

**f. Komponen Biaya yang Dapat Dibebankan Kepada Calon TKI**

PPTKIS hanya dapat membebankan biaya penempatan kepada calon TKI untuk komponen biaya:

- a. Pengurusan dokumen jati diri;
- b. Pemeriksaan kesehatan dan psikologi;
- c. Pelatihan kerja dan sertifikasi kompetensi kerja;
- d. Visa kerja;
- e. Akomodasi dan konsumsi selama masa penampungan;Tiket pemberangkatan dan retribusi jasa pelayanan bandara;
- f. Transportasi lokal sesuai jarak asal TKI ke tempat pelatihan/penampungan;dan
- g. Premi asuransi TKI.

**g. Penempatan TKI untuk Kepentingan Perusahaan Sendiri**

Penempatan TKI untuk kepentingan perusahaan sendiri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha milik negara; badan usaha milik daerah; atau perusahaan swasta bukan PPTKIS.

**h. TKI yang Bekerja Secara Perseorangan**

TKI perseorangan harus terdaftar pada dinas kabupaten/kota dan melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di negara penempatan atau KDEI.

**i. Layanan Data dan Informasi TKI**

Pelayanan penempatan dan perlindungan TKI diselenggarakan secara terpadu melalui sistem *online* dan dapat diakses oleh publik. Layanan data dan informasi TKI sekurang-kurangnya memuat:

- a. Identitas TKI meliputi nama, tempat tanggal lahir, alamat dan photo;
- b. Nomor paspor;
- c. Nama dan alamat PPTKIS yang menempatkan TKI;
- d. Nama dan alamat mitra usaha dan atau pengguna;
- e. Nomor perjanjian penempatan;
- f. Nomor perjanjian kerja;
- g. Tanggal keberangkatan; dan
- h. Kepesertaan asuransi TKI.

**j. Pemantauan Penempatan TKI**

PPTKIS wajib memantau keberadaan dan kondisi TKI selama masa penempatan. Pemantauan meliputi: nama dan alamat pengguna; kesesuaian jabatan dan tempat kerja; pemenuhan hak-hak TKI; dan kondisi dan permasalahan yang dihadapi TKI.

**k. Pelayanan Kepulangan TKI**

Kepulangan TKI dari negara penempatan sampai tiba di daerah asal menjadi tanggung jawab PPTKIS. Pelayanan kepulangan TKI dilakukan melalui Pos Pelayanan TKI di pelabuhan debarkasi. Pos pelayanan TKI mempunyai tugas:



- a. Pemantau kedatangan TKI sesuai jadwal kepulangan berkoordinasi dengan instansi terkait;
- b. Memandu TKI dengan cara memberikan arahan yang berkaitan dengan perlindungan;
- c. Melakukan pendataan yang meliputi negara asal penempatan TKI, nama dan alamat pengguna, PPTKIS pengirim, nomor dan tanggal paspor, tanggal keberangkatan dan kepulangan, daerah asal TKI dan sebab-sebab kepulangan;
- d. Menangani TKI bermasalah berupa fasilitasi pemenuhan hak-hak TKI;
- e. Menangani TKI sakit berupa fasilitasi perawatan kesehatan dan rehabilitasi fisik dan mental;
- f. Mendata dan memfasilitasi TKI cuti;
- g. Mendata dan memfasilitasi TKI yang memperpanjang masa perjanjian kerja;
- h. Memfasilitasi kepulangan TKI berupa layanan transportasi, jasa keuangan, dan jasa melakukan pengiriman barang;
- i. Melakukan pengamanan pemulangan TKI di debarkasi; dan
- j. Melakukan monitoring kepulangan TKI sampai ke daerah asal.

l. Pelaporan

BNP2TKI selaku pelaksana kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri wajib melaporkan secara berkala setiap 1 bulan kepada Menteri. Laporan meliputi:

- a. Pelayanan penerbitan SIP;
- b. Pelaksanaan PAP;
- c. Pelayanan penempatan TKI;
- d. Penyelesaian permasalahan TKI;
- e. Pelayanan kepulangan TKI;
- f. Pemberian peringatan tertulis kepada PPTKIS; dan
- g. Hal lain yang dianggap perlu.

m. Pengawasan

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri yang diatur dalam Peraturan Menteri ini dilaksanakan sesuai dengan lingkup tugas dan kewenangan masing-masing kementerian/lembaga pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.

n. Koordinasi

Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi dengan Kepala BNP2TKI dalam rangka peningkatan pelayanan penempatan dan perlindungan TKI secara berkala sekurang-kurangnya setiap 3 bulan sekali. Apabila dianggap perlu rapat koordinasi dapat melibatkan pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, instansi terkait, dan pemangku kepentingan.

Kenyataan implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati, masih belum berjalan dengan maksimal. Berdasarkan wawancara dengan pejabat fungsional pengantar kerja ahli Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati Bu Sri

Rahayu, S.P , tanggal 6 Januari 2017 pukul 09.05, implementasi kebijakan penempatan TKI yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati sesuai dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 meliputi pasal 8 tentang pendaftaran; pasal 15 tentang seleksi; pasal 39 tentang koordinasi pelayanan penempatan TKI di daerah; pasal 51 tentang layanan data dan informasi TKI; pasal 58 tentang pelaporan yang meliputi pelayanan penempatan TKI, penyelesaian permasalahan TKI, pemberian peringatan tertulis kepada PPTKIS; pasal 61 tentang koordinasi yaitu menyelenggarakan rapat koordinasi melalui forum komunikasi dan konsultasi dalam penyelesaian masalah di bidang penempatan TKI.

Permasalahan yang pertama terkait implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati menurut keterangan dari pejabat fungsional pengantar kerja ahli Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati Bu Sri Rahayu, S.P , tanggal 6 Januari 2017 pukul 09.15 WIB yaitu masalah seleksi. Beberapa dokumen yang dibawa oleh Calon TKI terkadang ada yang tidak sama dengan dokumen aslinya. Contohnya: mempunyai paspor yang berbeda dengan dokumen paspor yang lama. Masalah administratif TKI seperti perbedaan tanggal lahir TKI antara di ijazah dengan di e-KTP; nama orang tua TKI di ijazah dan e-KTP berbeda; dan lain-lain.

Permasalahan yang kedua, terkait dengan implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati menurut keterangan dari pejabat fungsional pengantar kerja ahli Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati Bu Sri Rahayu, S.P , tanggal 6 Januari 2017 pukul 09.25 WIB adalah masalah pelaporan. Pihak

PPTKIS Cabang di Kabupaten Pati kurang disiplin dalam melaporkan laporan penerbangan (AN05) kepada pihak Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati.

Permasalahan yang ketiga, terkait dengan implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati menurut keterangan dari pejabat fungsional pengantar kerja ahli Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati Bu Sri Rahayu, S.P , tanggal 6 Januari 2017 pukul 09.35 WIB adalah masalah layanan data dan informasi TKI. Pada saat melakukan proses layanan data dan informasi TKI secara *online* terkadang mengalami hambatan server/jaringan internet dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) di Jakarta yang tidak terkoneksi dengan sistem komputerisasi tenaga kerja luar negeri (siskotkln). Hambatan layanan data dan informasi TKI secara *online* meliputi layanan yang memuat tentang identitas TKI meliputi nama, tempat dan tanggal lahir, alamat dan pas photo; nomor paspor; nama dan alamat PPTKIS yang menempatkan TKI; nama dan alamat mitra usaha dan atau pengguna; nomor perjanjian penempatan; nomor perjanjian kerja; tanggal keberangkatan; dan kepesertaan asuransi TKI.

Peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana proses implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri yang ada di Kabupaten Pati karena dilandasi dengan beberapa alasan. Alasan pertama yaitu mengingat masih terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati dalam mengimplementasikan kebijakan penempatan TKI di Luar Negeri di Kabupaten Pati. Beberapa TKI di Kabupaten Pati juga masih menghadapi beberapa kasus seperti yang dijelaskan dalam tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1

## Laporan Kasus TKI di Kabupaten Pati Tahun 2015

No	Nama TKI	Daerah Asal	Negara Tujuan	Nama PT	Permasalahan	Ket.
1.	Nur Hamidah  Pati, 24 Februari 1983	Ds.Kasihah rt 06/01  Kec.Sukolilo Pati	Brunei	Tidak jelas	Hamil di luar nikah  Lari dari majikan	Mau dipulangkan, lari  Ditunggu orang tua  Paspor A 4749822 Imigrasi Pati
2.	Nur Kholis	Ds.Pasuruhan rt 05/02  Kec.Kayen Pati	Malaysia	Tidak jelas	Meninggal karena kecelakaan	Mengurus asuransi
3.	Untung Siswanto	Ds.Sunggingwarno rt 09 rw 01 Kec.Gabus	Taiwan (informal )	Jaya Frans Abadi Cabang Kendal	Meninggal 25-02-2015  Rencana autopsi 05-03-2015	
4.	Muhammad Mustain  Pati, 25-11-1988	Ds.Tluwuk rt 06/02 Kec.Wedarijaksa Pati	Malaysia	Tidak jelas	Meninggal	
5.	Siti Hamdanah	Ds.Pangkalan Margoyoso	Malaysia	Tidak jelas	Meninggal karena sakit	

Sumber: Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati Tahun 2015.

Berdasarkan tabel 1.1 di atas, kasus yang menimpa TKI di Kabupaten Pati tahun 2015 antara lain hamil di luar nikah, lari dari majikan, meninggal karena

kecelakaan, meninggal karena sakit, dan ada beberapa TKI yang belum diketahui menggunakan jasa PPTKIS yang mana.

Alasan kedua yaitu dapat dilihat Tabel 1.2 Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Berdasarkan Kab-Kota Periode 2017 (s.d Desember) sebagai berikut:

Tabel 1.2  
Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Berdasarkan Kab-Kota Periode 2017 (s.d Desember)

No	Kab-Kota	Januari-Desember Tahun 2017 (jiwa)
1.	Indramayu	17.618
2.	Lombok Timur	15.230
3.	Cirebon (Kab)	10.170
4.	Cilacap	10.128
5.	Lombok Tengah	9.800
6.	Ponorogo	9.075
7.	Blitar	8.426
8.	Malang	8.238
9.	Subang	7.853
10.	Kendal	7.431
11.	Tulungagung	6.129
12.	Lampung Timur	5.453
13.	Banyuwangi	5.129
14.	Brebes	4.811
15.	Madiun	4.644
16.	Lombok Barat	4.418
17.	Banyumas	3.764
18.	Kediri	3.585
19.	<b>Pati</b>	<b>3.415</b>
20.	Karawang	3.098
21.	Majalengka	2.851
22.	Magetan	2.768

Tabel 1.2  
Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Berdasarkan Kab-Kota Periode 2017 (s.d  
Desember)

No	Kab-Kota	Januari-Desember Tahun 2017 (jiwa)
23.	Grobogan	2.712
24.	Deli Serdang	2.492
25.	Cianjur	1.975
26.	Lainnya	100.607
	TOTAL	261.820

Sumber : Pusat Penelitian Pengembangan Dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) Tahun 2017.

Berdasarkan data dari PUSLITFO BNP2TKI Tahun 2017, Kabupaten Pati menempati urutan ke 19 dari Kab-Kota dalam penempatan Tenaga Kerja Indonesia periode Januari-Desember 2017. Berikutnya, di bawah ini disajikan Tabel 1.3 Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Kab-Kota di Jawa Tengah Periode Januari-Desember 2017.

Tabel 1.3  
Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Berdasarkan Kab-Kota di Jawa Tengah  
Periode Januari-Desember 2017

No	Kab-Kota	Januari-Desember Tahun 2017 (jiwa)
1.	Cilacap	10.128
2	Kendal	7.431
3	Brebes	4.811
4.	Banyumas	3.764
5.	Pati	3.415

Sumber : Data diolah sendiri oleh peneliti berdasarkan data dari Pusat Penelitian Pengembangan Dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) Tahun 2017.

Berdasarkan tabel di atas, dalam lingkup Jawa Tengah, Kabupaten Pati menempati peringkat ke-5 setelah Kabupaten Cilacap, Kabupaten Kendal, Kabupaten Brebes, dan Kabupaten Banyumas dalam banyaknya penempatan

Tenaga Kerja Indonesia berdasarkan Kab-Kota periode Januari-Desember 2017 yaitu sebesar 3.415 jiwa.

Alasan ketiga yaitu dapat dilihat dari Tabel 1.4 Jumlah Pengaduan Tenaga Kerja Berdasarkan 25 Kab/Kota Periode Tahun 2016 dan 2017 (s.d Desember).

Tabel 1.4

Jumlah Pengaduan Tenaga Kerja Berdasarkan 25 Kab/Kota Periode Tahun 2016 dan 2017 (s.d Desember)

No.	Kab/Kota	Januari-Desember 2016	Januari-Desember 2017	Jumlah
1.	Indramayu	261	265	526
2.	Cirebon (Kab)	208	166	374
3.	Karawang	176	147	323
4.	Cianjur	176	131	307
5.	Lombok Timur	125	99	224
6.	Sumbawa	118	91	209
7.	Cilacap	91	93	184
8.	Sukabumi (Kab)	111	68	179
9.	Subang	92	65	157
10.	Lombok Tengah	80	66	146
11.	Serang	62	83	145
12.	Bandung (Kab)	92	52	144
13.	Medan	46	83	129
14.	Brebes	58	58	116
15.	Majalengka	60	48	108
16.	Lampung Timur	50	49	99
17.	Purwakarta	75	22	97
18.	Kendal	45	52	97
19.	Lombok Barat	54	41	95
20.	Banyumas	52	39	91
21.	Belu	46	44	90
22.	Tegal	38	46	84
<b>23.</b>	<b>Pati</b>	<b>34</b>	<b>48</b>	<b>82</b>



Tabel 1.4

Jumlah Pengaduan Tenaga Kerja Berdasarkan 25 Kab/Kota Periode Tahun 2016 dan 2017 (s.d Desember)

No.	Kab/Kota	Januari-Desember 2016	Januari-Desember 2017	Jumlah
24.	Blitar	37	45	82
25.	Malang	38	43	81
26.	Lainnya	2.535	2.531	5.066
	Total	4.760	4.475	9.235

Sumber : Pusat Penelitian Pengembangan Dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) Tahun 2017.

Berdasarkan Tabel 1.4 di atas, Kabupaten Pati menempati peringkat ke 23 dalam banyaknya jumlah pengaduan Tenaga Kerja berdasarkan 25 Kab/Kota periode tahun 2016 dan 2017 (s.d Desember) yaitu sebesar 34 pengaduan di tahun 2016 dan 48 pengaduan di tahun 2017. Berikutnya, di bawah ini disajikan Tabel 1.5 Tentang Jumlah Pengaduan Tenaga Kerja Berdasarkan Kab/Kota di Jawa Tengah Periode Januari-Desember 2016 dan Januari-Desember 2017.

Tabel 1.5

Jumlah Pengaduan Tenaga Kerja Berdasarkan Kab/Kota di Jawa Tengah Periode Januari-Desember 2016 dan Januari-Desember 2017

No	Kab/Kota	Januari-Juli 2016	Januari-Juli 2017
1.	Cilacap	91	93
2.	Brebes	58	58
3.	Kendal	45	52
4.	Banyumas	52	39
5.	Tegal	38	46
<b>6.</b>	<b>Pati</b>	<b>34</b>	<b>48</b>

Sumber : Data diolah sendiri oleh peneliti berdasarkan data dari Pusat Penelitian Pengembangan Dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) Tahun 2017.

Berdasarkan Tabel 1.5 di atas, dalam lingkup Jawa Tengah, Kabupaten Pati menempati peringkat ke 6 dalam banyaknya jumlah pengaduan Tenaga Kerja berdasarkan 25 Kab/Kota periode tahun 2016 dan 2017 (s.d Desember) setelah Kabupaten Cilacap, Kabupaten Brebes, Kabupaten Kendal, Kabupaten Banyumas, dan Kota Tegal. Jumlah pengaduan TKI di Kabupaten Pati berdasarkan Tabel 1.5 mengalami peningkatan sebesar 14 pengaduan mulai Januari-Desember 2016 sampai Januari-Desember 2017.

Peneliti memutuskan memilih tempat kegiatan penelitian di Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kabupaten Pati. Hal tersebut dilandasi karena Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati sebagai salah satu instansi ketenagakerjaan yang ada di Kabupaten/Kota yang mengurus masalah implementasi kebijakan penempatan TKI di Luar Negeri khususnya di Kabupaten Pati. Peneliti memutuskan memberi judul skripsi “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI DI KABUPATEN PATI.”

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati?
2. Apa saja faktor penghambat dan pendorong yang dihadapi oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati dalam mengimplementasikan kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor penghambat dan pendorong yang dihadapi oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati dalam mengimplementasikan kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat sebagai berikut:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta sumbangan yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang administrasi publik khususnya mengenai kebijakan pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati menurut Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

#### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah, praktisi, dan masyarakat pada umumnya. Dalam hal ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan terhadap pemerintah (Disnaker Kabupaten Pati, PPTKIS, BNP2TKI, Kantor Cabang, dan Instansi fungsional lainnya) dalam meningkatkan kualitas calon TKI yang akan bekerja di luar negeri.

## **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 Administrasi Publik**

#### **1.5.1.1 Pengertian Administrasi Publik**

- a. Menurut Chandler & Plano (Dalam Harbani Pasolong, 2014:7) mendefinisikan administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*artandscience*) yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.
- b. Menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock, dan Louis W. Koenig (Dalam HarbaniPasolong, 2014:7) mendefinisikan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.
- c. Menurut Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (Dalam Harbani Pasolong, 2014:8) mendefinisikan administrasi publik adalah (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) Meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara cabang pemerintahan mereka, (3) Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, (4) Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. (5) Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.
- d. Menurut Dwight Waldo (Dalam Harbani Pasolong, 2014:8) mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan

organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

- e. Menurut David H. Rosenbloom (Dalam Harbani Pasolong, 2014:8) mendefinisikan administrasi publik adalah pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

Dari beberapa definisi administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah suatu kerjasama yang dilakukan oleh lembaga baik itu lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif atau sekelompok orang dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan publik dan mencapai kepuasan publik.

### **1.5.1.2 Paradigma Administrasi Publik**

Ilmu Administrasi Negara dalam perkembangannya juga telah melewati beberapa paradigma. Administrasi negara sebagai suatu disiplin ilmu telah mengalami berbagai macam pergantian paradigma. Hal tersebut membuktikan bahwa administrasi negara bukanlah ilmu yang statis, tetapi senantiasa berkembang. Paradigma – paradigma Ilmu Administrasi Negara menurut Nicholas Henry (Dalam Sri Suwitri, 2011:16-20) adalah sebagai berikut:

- a Paradigma 1 : Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Pada tahun 1900 Frank J. Goodnow mengatakan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berkaitan dengan penetapan kebijakan negara atau tujuan dan keinginan negara yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugas politik. Perbedaan kedua fungsi tersebut didasarkan atas adanya pemisahan kekuasaan Trias Politika dari Montesquieu antara lembaga legislatif dengan lembaga yudikatif dalam menetapkan tujuan dan keinginan negara. Keinginan dan tujuan negara tersebut dirumuskan dalam proses formulasi kebijakan sampai keluarnya output kebijakan. Lembaga eksekutif memiliki perbedaan peran dan fungsi dari lembaga legislatif dan yudikatif, yaitu melaksanakan ketetapan yang telah dirumuskan oleh legislatif dengan bantuan yudikatif. Lembaga eksekutif dianggap terpisah dan apolitis saat melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut. Paradigma ini melokuskan administrasi negara pada birokrasi pemerintahan, sedangkan lembaga legislatif dan yudikatif berlocus pada penetapan tujuan dan kebijakan negara, sehingga keduanya

mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari administrasi negara. Kondisi tersebut yang disebut dikotomi politik dan administrasi.

b. Paradigma 2 : Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Pada paradigma ini administrasi negara memfokuskan diri pada pencarian prinsip-prinsip administrasi negara agar pelaksanaan pencapaian tujuan dan kebijakan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Locus administrasi negara pada paradigma ini yaitu birokrasi pemerintahan. Pada paradigma ini ditemukan prinsip-prinsip administrasi negara oleh Luther H. Gulick and Lyndall Urwick yaitu : POSDCORB, yaitu *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*. Perkembangan lebih lanjut banyak pihak yang menolak dikotomi politik administrasi, karena administrasi negara tidak imparsal dan politis atau hampa nilai, tetapi sesuatu yang sarat akan nilai politik. John Gaus (1950) bahkan menyatakan dengan tegas bahwa “*a theory of public administration means in our time a theory of politics also*” (teori administrasi negara adalah juga teori tentang politik ). Pada tahun 1947-1950 Herbert A. Simon menawarkan dua macam Sarjana Administrasi Negara yaitu sarjana administrasi negara yang mengembangkan ilmu administrasi negara secara murni berdasarkan ilmu sosial dan Sarjana Administrasi Negara yang berhubungan dengan pengembangan kebijakan negara, berlandaskan pada ilmu politik, ekonomi, dan sosiologi.

c. Paradigma 3 : Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Simon mempertegas hubungan antara administrasi negara dan ilmu politik dengan pernyataannya bahwa terdapat hubungan sangat kuat dalam proses perumusan kebijakan negara antara administrasi negara yang berfungsi untuk menciptakan struktur kondusif pada lembaga pemerintahan dalam rangka implementasi kebijakan negara, dengan ilmu politik yang berfungsi menciptakan struktur kondusif pada masyarakat agar dapat membangkitkan perubahan politik dan sosial yang berdampak pada keberhasilan implementasi kebijakan negara sesuai dengan yang diharapkan. Pemikiran ini merupakan cikal bakal perkembangan ilmu kebijakan publik. Administrasi negara dengan ilmu politik sulit terpisahkan, sehingga membawa administrasi negara kembali pada induk disiplin ilmu politik dan berupaya membangun kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Locus administrasi negara pada birokrasi pemerintahan, tetapi fokusnya dalam mencari prinsip-prinsip administrasi negara semakin berkurang Akibatnya, administrasi negara menjadi sinonim dengan ilmu politik dan teralinasikan dari bagian ilmu politik menjadi “warga negara kelas dua”.

d. Paradigma 4 : Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Prinsip-prinsip administrasi negara yang dikembangkan pada paradigma 2 adalah prinsip-prinsip administrasi dan karena merasa sebagai warga negara kelas dua dalam bagian ilmu politik, para sarjana administrasi negara mulai mencari alternatif lain yaitu ilmu administrasi. Pada paradigma ini, ilmu administrasi negara mencari induk baru yaitu ilmu administrasi. Ilmu administrasi merupakan studi gabungan teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi negara, sosiologi, administrasi niaga untuk mempelajari tingkah laku organisasi; sedangkan ilmu manajemen menggunakan bantuan ilmu komputer, statistik, ekonomi, analisa sistem, dalam mempelajari perilaku organisasi. Prinsip-prinsip ilmu administrasi negara pun tidak dapat melepaskan diri dari bantuan ilmu-ilmu tersebut. Pada tahun 1960-an muncul pengembangan organisasi dalam ilmu administrasi, sehingga ilmu administrasi negara pun segera mengikutinya. Prinsip-prinsip administrasi berlaku universal, dimana-mana maka muncul keinginan memisahkan antara prinsip-prinsip dalam organisasi publik dan bisnis. Locus ilmu administrasi negara berada pada organisasi publik.

e. Paradigma 5 : Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-?)

Administrasi negara telah tumbuh menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan publik dan semakin penting peranannya dalam proses kebijakan publik. Setiap unsur aparatur negara termasuk birokrasi di dalamnya apapun posisinya dari staf hingga jabatan tertinggi, memiliki peran dalam proses kebijakan publik sesuai batas kewenangannya masing-masing. Peran dan tanggung jawab aparatur negara dalam proses kebijakan publik menjadi semakin besar seiring dengan meningkatnya posisi dan jenjang jabatan pemerintahan yang diembannya.

## 1.5.2 Kebijakan Publik

### 1.5.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Irfan Islamy (Dalam Sri Suwitri, 2011:9) telah mengumpulkan beberapa pengertian kebijakan publik seperti pendapat Thomas R.Dye, James Anderson, David Easton, George C.Edwards, dan Ira Sharkansky. Beberapa pandangan ilmuwan mengenai pengertian kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a. Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah:

Thomas R.Dye (Dalam Sri Suwitri, 2011:9) mengemukakan kebijakan publik sebagai “apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu”. Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik, karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

George C.Edwards III dan Ira Sharskansky (Dalam Sri Suwitri, 2011:9) juga sependapat dengan pandangan Thomas, R. Dye mengemukakan kebijakan publik sebagai “apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.”

James Anderson (Dalam Sri Suwitri,2011:9): “kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.”

b. Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah:

Harold D.Laswell dan Abraham Kaplan (Dalam Sri Suwitri, 2011:10): “suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”.

David Easton (Dalam Sri Suwitri, 2011:10): “kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.”

c. Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan:

James E.Anderson (Dalam Sri Suwitri, 2011:10) : “kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.”

George C.Edwards III dan Ira Sharkansky (Dalam Sri Suwitri, 2011:10): kebijakan publik adalah “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan.”

Dari beberapa definisi kebijakan publik di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah segala tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat/publik.



### 1.5.2.2 Proses Kebijakan Publik

Pendekatan yang lazim digunakan dalam mempelajari siklus kebijakan publik adalah membagi proses kebijakan ke dalam fase-fase dan tahap-tahap, dimulai dari perumusan kebijakan, implementasi, dan diakhiri dengan evaluasi. Banyak ahli merumuskan proses kebijakan publik melalui beberapa tahapan. Akan tetapi, kesemuanya selalu dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan evaluasi kebijakan publik. Menurut Islamy (Dalam Sri Suwiri, 2011:69) kebijakan publik sebagai suatu proses diawali dengan perumusan kebijakan sebelum dilanjutkan dengan implementasi dan evaluasi. Proses-proses kebijakan publik antara lain:

#### 1. Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan publik berkaitan dengan pembuatan keputusan. Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan dan bukan keputusan yang berdiri sendiri. Beberapa ahli sering menyebut perumusan kebijakan sebagai alternatif kebijakan, adapula yang menyebut sebagai proses perumusan usulan kebijakan. Proses perumusan kebijakan adalah proses yang terdiri dari beberapa tahap. Dimulai dari mengidentifikasi alternatif; mendefinisikan dan merumuskan alternatif; menilai masing-masing alternatif yang tersedia; dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling memungkinkan untuk dilaksanakan. Para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Menurut Howlet dan M.Ramesh (Dalam Sri Suwiri 2011: 71) menggambarkan alternatif kebijakan sebagai pilihan diantara alternatif-alternatif kebijakan yang telah berhasil diusulkan bagi pemecahan masalah yang sudah diperkirakan.

Masalah-masalah publik setelah didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan tersebut dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Ketika pemerintah mempunyai masalah publik dan ingin menyelesaikan masalah tersebut, maka aktor kebijakan perlu membuat alternatif pemecahan masalah. Mereka perlu mencari banyak informasi dan sejumlah pilihan yang ada untuk mengatasi masalah dengan tepat.

Memilih alternatif kebijakan merupakan persoalan yang kompleks. Tugas aktor pembuat kebijakan untuk membantu memilih *public policy decision making* atau memilih cara bertindak. Aktor kebijakan harus sangat berhati-hati dan mencurahkan segenap usaha agar menemukan serangkaian tindakan atau alternatif-alternatif apa yang memberikan harapan dapat memecahkan suatu masalah. Pembuat

keputusan dalam memilih suatu alternatif tertentu harus dipertimbangkan dengan matang.

## 2. Implementasi Kebijakan

Ripley dan Franklin (Dalam Budi Winarno, 2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Implementasi kebijakan publik (Dalam Sri Suwitri, 2011:79-80) hakekatnya untuk memahami apa yang terjadi di lapangan sesudah suatu kebijakan dirumuskan dan mendapat legitimasi.

Implementasi kebijakan publik berkaitan dengan masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan suatu kebijakan, mengelolanya, maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu dari suatu kebijakan kepada masyarakat. Pemahaman suatu implementasi, tidak hanya tergantung pada badan administratif yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut, tetapi juga ditentukan oleh kekuatan ekonomi, sosial, politik, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perilaku pihak yang terlibat. Dalam memahami implementasi juga harus memperhatikan dampak yang ditimbulkan baik dampak yang dikehendaki ataupun yang tidak dikehendaki. Kegunaan implementasi kebijakan yaitu sebagai upaya untuk mencapai suatu tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan publik yang telah ditetapkan sebelumnya pada tahap perumusan kebijakan, agar dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintahan.

Implementasi menyangkut kreativitas dari implementor untuk menemukan dan merancang alat-alat khusus dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tahap awal proses implementasi kebijakan adalah menentukan target sasaran dan tujuan umum. Berikutnya, target sasaran dan tujuan umum tersebut, diubah menjadi proyek serta dana yang telah dialokasikan dalam rangka mencapai tujuan kebijakan publik. Pada tahap ini, implementasi telah menggantikan proses formulasi kebijakan melalui pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan.

## 3. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi Kebijakan menurut Subarsono (Dalam Sri Suwitri: 2011: 90) adalah kegiatan untuk menilai kinerja suatu kebijakan. Tidak ada batasan waktu yang pasti kapan suatu kebijakan dapat dievaluasi. Menurut Subarsono (Dalam Sri Suwitri: 2011 : 90) evaluasi kebijakan mempunyai beberapa tujuan:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan dapat diketahui melalui evaluasi.
3. Mengukur tingkat keluaran suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Evaluasi untuk mengetahui apabila terjadi penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Evaluasi kebijakan berdasarkan proses menurut Islamy (Dalam Sri Suwitri, 2011 : 91) dapat berupa evaluasi sebelum kebijakan dilaksanakan atau pada saat formulasi kebijakan (ex-ante), evaluasi pada saat implementasi (on-going), dan evaluasi sesudah implementasi (ex-post). Menurut Islamy (Dalam Sri Suwitri, 2011: 92) mengemukakan bahwa evaluasi formulasi bukanlah semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional dalam mengantisipasi dampak positif dan negatif pilihan alternatif yang bukan hanya untuk kepentingan dirinya saja tetapi juga untuk kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh, akibat, dan konsekuensi dari pilihannya itu. Evaluasi implementasi menurut Samodra Wibawa (Dalam Sri Suwitri, 2011 : 92) pada dasarnya berusaha melihat proses implementasi program atau proyek. Evaluasi ex-post merupakan evaluasi dampak kebijakan. Sasaran evaluasi dampak mempunyai persamaan dengan evaluasi implementasi (on going) yaitu tidak terlepas dari kerangka input dan output.

Implementasi kebijakan merupakan sebuah hal wajib yang ada di dalam sebuah proses kebijakan. Maka dari itu, dengan melihat dari perspektif proses kebijakan, peneliti mengambil judul mengenai implementasi kebijakan publik.

### **1.5.3 Implementasi Kebijakan**

#### **1.5.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

- a. Menurut Ripley dan Franklin (Dalam Budi Winarno, 2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah

undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

- b. Menurut Grindle (Dalam Budi Winarno, 2012: 149) berpendapat bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya "*a policy delivery system*", dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.
- c. Menurut van Meter dan van Horn (Dalam Budi Winarno, 2012: 149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan definisi implementasi kebijakan oleh beberapa ahli yang telah dipaparkan diatas, dapat peneliti simpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah salah satu dari serangkaian proses kebijakan publik, dimana implementasi merupakan proses pelaksanaan program dari sebuah kebijakan. Pelaksanaan program ini dilakukan setelah adanya pengesahan dari sebuah kebijakan, dan merupakan proses yang tidak kalah pentingnya dengan proses lainnya di dalam kebijakan publik.

### **1.5.3.2 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

#### **1. Model Implementasi Merilee S.Grindle**

Keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut Marilee S.Grindle (1980) ditentukan oleh 2 variabel pokok yaitu variabel konten dan variabel konteks. Variabel konten adalah apa yang menjadi isi kebijakan publik yang akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik. Variabel konteks adalah melihat bagaimana aktivitas administrasi dan konteks politik akan mempengaruhi implementasi kebijakan publik tersebut. Dengan kata lain, variabel konteks meliputi lingkungan publik dan administratif dimana kebijakan publik tersebut diterapkan.

Variabel konten menurut Merilee S. Grindle (1980) dibagi menjadi 6 unsur (Dalam Sri Suwitri, 2011: 86), yaitu:

a. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi

Theodore Lowi (Dalam Sri Suwitri, 2011: 86) mengungkapkan bahwa jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Sehingga, kebijakan publik yang tujuannya untuk melakukan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya dapat memicu timbulnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut.

b. Jenis manfaat yang dapat diperoleh

Program yang memberikan manfaat secara kolektif, memiliki keuntungan yaitu lebih mudah diimplementasikan karena memperoleh dukungan dari masyarakat, sehingga tingkat kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan program tersebut akan tinggi.

c. Jangkauan perubahan yang dapat diharapkan

Implementasi kebijakan cenderung sulit dilaksanakan apabila program yang dibuat sifatnya jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat yang menyebabkan masyarakat tidak segera merasakan manfaat yang ditimbulkan secara langsung.

d. Kedudukan pengambil keputusan

Implementasi program kebijakan publik akan semakin sulit apabila banyak satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya. Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan publik baik secara organisatoris maupun geografis, implementasi program akan semakin sulit.

e. Pelaksana-pelaksana program

Keberhasilan implementasi program dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana program yaitu staff yang ahli, berkualitas, aktif, dan berdedikasi tinggi terhadap pelaksanaan tugas.

f. Sumber-sumber yang dapat disediakan

Keberhasilan implementasi program juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber-sumber yang memadai baik itu sumber daya manusia, sumber daya finansial/ dana, dan lain-lain.

Disamping variabel konten, keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle juga ditentukan oleh variabel konteks yang meliputi 3 unsur (Dalam Sri Suwitri, 2011: 88-89) :

a. Kekuasaan, minat, dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat

Apabila terdapat kekuatan politik yang merasa dirinya berkepentingan dalam suatu program, mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi untuk mencapai output yang mereka inginkan dalam keberhasilan suatu program tersebut. Hal yang mereka lakukan biasanya adalah mencari dukungan dari elite politik dan masyarakat serta menghindari oposisi yang dianggap membahayakan.

b. Karakteristik rezim dan institusi

Di dalam implementasi program, adakalanya mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik akan menentukan siapa mendapatkan apa. Melalui strategi penyelesaian konflik, sekaligus dapat menilai ciri-ciri rezim/institusi dimana suatu program diimplementasikan, apakah program berada pada lingkungan yang demokratis atau otoriter.

c. Kesadaran dan sifat responsif

Implementor memerlukan daya tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari beneficiaries agar tujuan program dapat tercapai. Daya tanggap yang tinggi, berguna bagi implementor agar tidak kehilangan dukungan yang penting dan informasi dalam mengevaluasi pencapaian program.

2. Model Implementasi George C. Edwards III

Menurut pandangan George C. Edwards III (1980), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel (Dalam AG. Subarsono, 2015: 90-92), yaitu:

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Resistensi dari kelompok sasaran akan terjadi apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran.

b. Sumberdaya

Implementasi tidak akan berjalan secara efektif, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten. Hal tersebut terjadi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk

melaksanakan. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif.

c. Disposisi

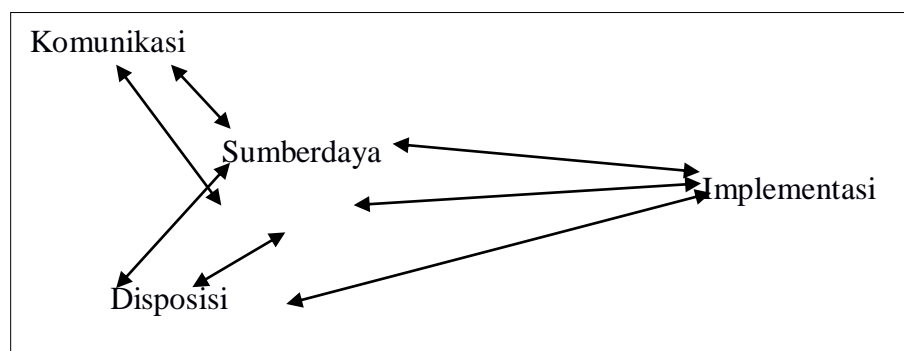
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

**Gambar 1.1**

**Faktor Penentu Implementasi menurut Edward III**



Sumber :Edward III dalam AG. Subarsono (2015 : 91)

3. Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

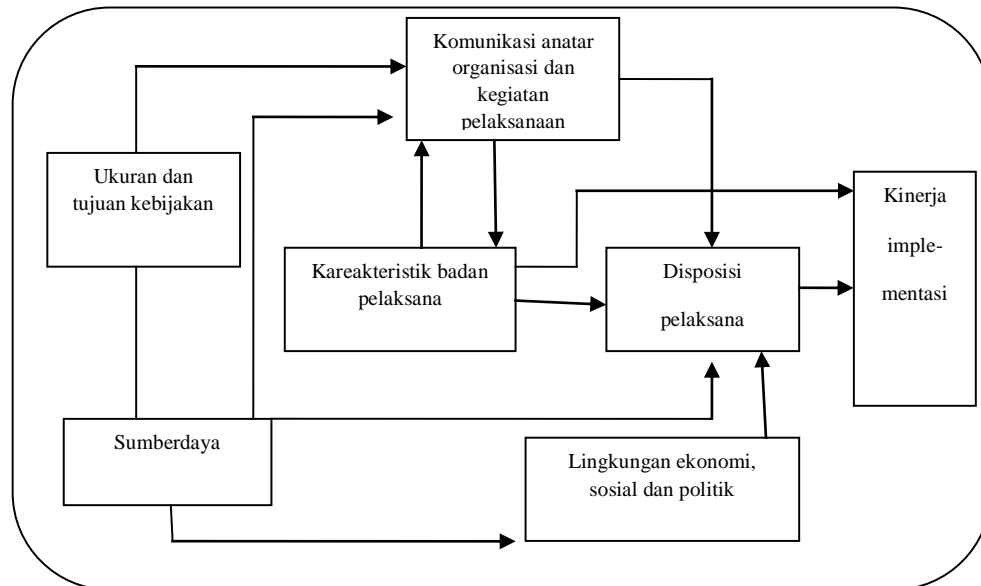
Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter Van Horn dipengaruhi oleh 6 variabel (Dalam AG. Subarsono, 2015: 99-101) yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan  
Standar dan sasaran kebijakan harus terukur dan jelas agar dapat terealisasikan. Akibat dari kekaburan sasaran dan standar kebijakan, akan mudah menimbulkan terjadinya konflik diantara para agen implementasi serta akan menyebabkan terjadinya multiinterpretasi.
- b. Sumberdaya.  
Keberhasilan implementasi kebijakan perlu mendapat dukungan sumberdaya baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- c. Hubungan antar organisasi.  
Keberhasilan implementasi program, perlu mendapat dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- d. Karakteristik agen pelaksana.  
Mencakup norma-norma, pola-pola hubungan, struktur birokrasi, dan lain-lain yang akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.
- e. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.  
Variabel ini mencakup bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi program atau kebijakan.
- f. Disposisi implementor.  
Mencakup tiga hal yaitu kognisi yakni pemahaman implementor terhadap suatu program/kebijakan; respons implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; dan intensitas disposisi implementor yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor dalam menjalankan suatu program/kebijakan.



Gambar 1.2

### Model Implementasi Donald Van Meter dan Carl Van Horn

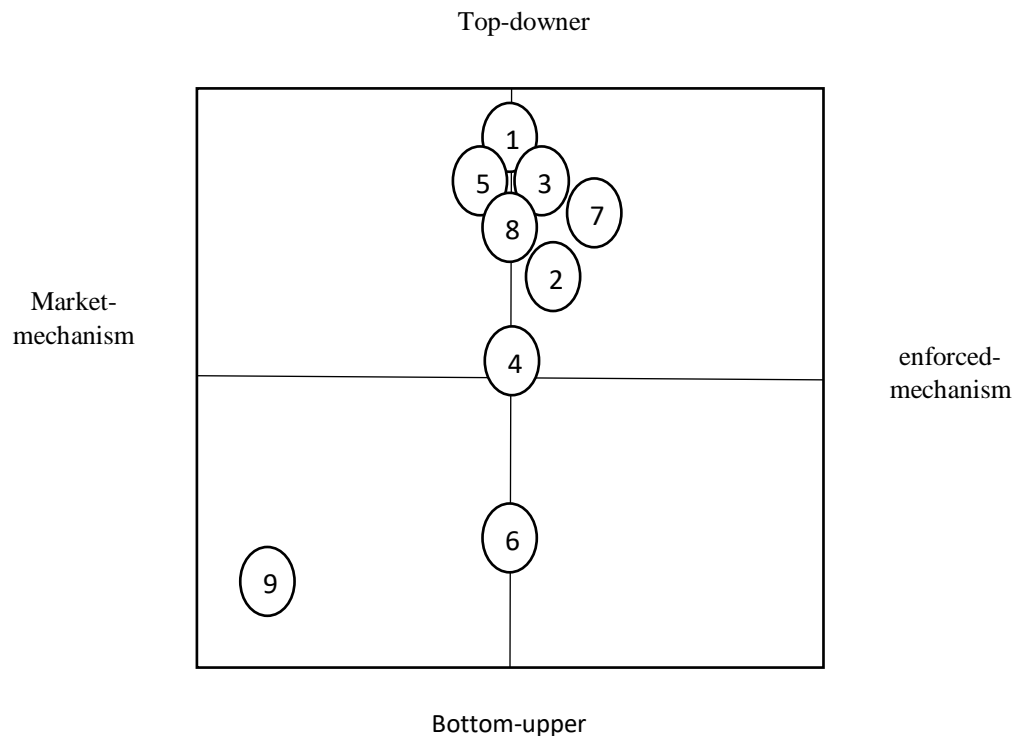


Sumber : *Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2015 : 100)*

Berdasarkan teori-teori di atas, peneliti memilih untuk menggunakan teori dari Van Meter dan Van Horn, karena disini peneliti akan melakukan penelitian dengan melibatkan berbagai pihak yaitu pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan / masyarakat, dan teori yang menurut peneliti relevan untuk digunakan adalah Teori dari Van Meter dan Van Horn ini.

#### 1.5.3.3 Model Model Implementasi Kebijakan Publik berdasarkan Pemetaan Model

Menurut Riant Nugroho (2014 : 680-681) dengan memahami model-model implementasi di depan, pada dasarnya dapat dibuat pemetaan model-model implementasi kebijakan ke dalam dua jenis pemilahan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-downer*) versus dari “bawah ke atas” (*bottom-upper*), dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*enforced mechanism; command-and-control*) dan mekanisme pasar (*market mechanism; economic incentives*). Model-model implementasi kebijakan dapat dipetakan sebagai berikut :

**Gambar 1.3****Pemetaan Model Implementasi**

Pemetaan Model Implementasi Riant Nugroho (2014 : 679)

Ket :

1. Donald Van Meter & Carl Van Horn
2. Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier
3. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun
4. Malcolm Goggin, Ann Bowman, and James Lester
5. Merilee S. Grindle
6. Richard Elmore, M. Lipsky, Benny Hjem & David O'Porter
7. George Edward III
8. Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood
9. Network

Model mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa pada negara di mana tidak ada mekanisme insentif bagi yang melaksanakan atau menjalankan, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat disebut sebagai “*Zero-Minus Model*” di mana yang ada hanya nilai ‘nol’ dan “minus” saja. Sedangkan model mekanisme pasar adalah model yang mengedepankan mekanisme insentif bagi yang menjalangi, dan bagi yang tidak menjalankan tidak mendapatkan sanksi, namun tidak mendapatkan insentif. Ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat

disebut sebagai “*Zero-Plus Model*”, di mana yang ada hanya nilai “nol” dan “Plus”. Di antaranya ada kebijakan yang memberikan insentif di satu kutub, dan memberikan sanksi di kutub lain.

Model “*top-downer*” berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, di mana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, “*bottom-upper*” bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaan oleh rakyat. Di antara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dengan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti memilih untuk menggunakan **model implementasi dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn** karena implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati merupakan sebuah pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Pati, khususnya pada Dinas Tenaga Kerja Kab.Pati yang tentu saja berhubungan juga dengan masyarakat yang tinggal di Kabupaten Pati yang bekerja sebagai TKI. Hal ini menunjukkan bahwa program ini termasuk dalam model *top-downer*. Apabila kita lihat pada gambar pemetaan model implementasi, letak dari model implementasi Donald Van Meter dan Carl Van Horn berada di bagian paling atas yang mengartikan bahwa model ini cocok untuk digunakan dalam menganalisis sebuah kebijakan yang bersifat *top-downer*. Berikut merupakan model implementasi dari Van Meter dan Van Horn yang dikaitkan dengan implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati adalah sebagai berikut :

### **1. Standar dan sasaran kebijakan**

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga bisa diwujudkan dalam tindakan nyata. Dalam penelitian ini, peneliti akan meneliti standar dan sasaran dari kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati untuk menilai sejauh mana keberhasilan yang telah dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Pati, khususnya Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati.

### **2. Sumber daya**

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Dalam penelitian ini, peneliti akan meneliti apa saja sumber daya yang menjadi faktor pendukung dari implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati. Di sini, sumber daya yang ada meliputi sumberdaya manusia, tepatnya yaitu Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati yang menjadi implementor dalam kebijakan ini.

### **3. Hubungan Antar Organisasi**

Diperlukan kerjasama dan koordinasi antar instansi dalam implementasi kebijakan. Dalam kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati, peneliti akan melakukan penelitian mengenai hubungan Dinas Tenaga Kerja Kab.Pati dalam menjalankan kebijakan

penempatan TKI di Kabupaten Pati dengan bantuan organisasi / pihak lainnya yaitu PPTKIS di Kab.Pati selaku pihak swasta.

#### **4. Karakteristik Agen Pelaksana**

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Peneliti akan melakukan penelitian terkait struktur birokrasi yang ada di dalam Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati, beserta dengan norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi terutama dalam hal implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati.

#### **5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi**

Dalam penelitian ini, peneliti akan mengamati kondisi eksternal dalam implementasi kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati. Kondisi eksternal yang dimaksud adalah kondisi sosial, politik dan ekonomi yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

#### **6. Disposisi pelaksana**

Disposisi pelaksana mencakup tiga hal yang penting, yaitu:

- Respon dari Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati selaku implementor terhadap kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
- Kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan. Peneliti akan meneliti lebih lanjut mengenai pemahaman implementor yaitu Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati yang nantinya menjadi sebuah faktor yang mempengaruhi jalannya kebijakan penempatan TKI di Kabupaten Pati.
- Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor, yaitu Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati.

### **1.6 Fenomena Penelitian**

Fenomena penelitian merupakan usaha untuk menerjemahkan konsep yang abstrak ke sesuatu yang konkrit. Penelitian ini memiliki beberapa tujuan dimana salah satunya adalah untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penempatan TKI di Luar Negeri di Kabupaten Pati. Peneliti mengukur implementasi dengan

melihat kesesuaian antara Implementasi Kebijakan Penempatan TKI di Luar Negeri di Kabupaten Pati dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati. Fenomena penelitian yang akan diteliti adalah:

**1.6.1. Implementasi Kebijakan Penempatan TKI di Luar Negeri di Kabupaten Pati yang dilaksanakan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014**

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana suatu kebijakan yang sudah dibuat dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh kebijakan itu sendiri.

Gejala implementasi berkaitan dengan :

1. Pendaftaran
2. Seleksi
3. Koordinasi pelayanan penempatan TKI di Kabupaten Pati
4. Layanan data dan informasi TKI
5. Pelaporan meliputi:
  - Pelayanan penempatan TKI
  - Penyelesaian permasalahan TKI
  - Pemberian peringatan tertulis kepada PPTKIS

6. Rapat koordinasi melalui forum komunikasi dan konsultasi dalam penyelesaian masalah di bidang penempatan TKI.

#### **1.6.2. Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penempatan TKI di Luar Negeri yang dilaksanakan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati**

Dalam menentukan faktor keberhasilan implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati yang dilaksanakan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014, peneliti telah memilih untuk menggunakan teori dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn yang dapat diamati melalui gejala-gejala, yaitu :

- 1) Standar dan sasaran, dapat dilihat dari fenomena :
  - a. Standar Operasional Prosedur
  - b. Sasaran
- 2) Sumberdaya, dapat dilihat dari fenomena :
  - a. Sumberdaya manusia (pegawai) pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati
  - b. Sumber dana
  - c. Fasilitas penunjang
- 3) Hubungan antar organisasi, dapat dilihat dari fenomena :
  - a. Kerjasama Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati dengan instansi lain dalam menyelenggarakan implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati
  - b. Kerjasama antara Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati dengan pihak swasta

- 4) Karakteristik Agen Pelaksana, dapat dilihat dari fenomena :
  - a. Struktur birokrasi Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati
  - b. Kesesuaian SOP
- 5) Kondisi social, politik dan ekonomi, dapat dilihat dari fenomena :
  - a. Sumber-sumber ekonomi pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati
  - b. Respon kelompok sasaran
- 6) Disposisi implementor, dapat dilihat dari fenomena :
  - a. Pemahaman dari Dinas Tenaga Kerja Kabupten Pati terhadap Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri spesifiknya pada pasal 8 tentang pendaftaran; pasal 15 tentang seleksi; pasal 39 tentang koordinasi pelayanan penempatan TKI di daerah; pasal 51 tentang layanan data dan informasi TKI; pasal 58 tentang pelaporan meliputi pelayanan penempatan TKI, penyelesaian permasalahan TKI, pemberian peringatan tertulis kepada PPTKIS; pasal 61 tentang koordinasi yaitu menyelenggarakan rapat koordinasi melalui forum komunikasi dan konsultasi dalam penyelesaian masalah di bidang penempatan TKI
  - b. Respon dari Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati

### **1.7 Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah cara ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Metode penelitian memiliki empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan. Cara ilmiah adalah

kegiatan penelitian didasarkan pada ciri-ciri keilmuan yaitu empiris, rasional, dan sistematis. Rasional adalah kegiatan penelitian dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga dapat menjangkau penalaran manusia. Empiris adalah cara-cara yang dilakukan dalam kegiatan penelitian dapat diamati oleh indera manusia agar orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis adalah proses kegiatan penelitian menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.

### **1.7.1 Desain Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang tidak menggunakan perhitungan. Data yang dikumpulkan dalam penelitian kualitatif bersifat kualitatif dan dikumpulkan dalam situasi yang wajar (*natural setting*). Metode kualitatif berusaha untuk menafsirkan dan memahami interaksi tingkah laku manusia pada situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri. Metode kualitatif mengutamakan penghayatan dan lebih mendasarkan pada filsafat fenomenologis. Di dalam penelitian ilmiah dikenal berbagai macam tipe penelitian yang selalu dikaitkan dengan tujuan penelitian tersebut.

Salah satu tipe penelitian ilmiah adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dapat berupa kualitatif, kuantitatif, dan dapat pula gabungan antar keduanya yaitu kualitatif dan kuantitatif. Ciri-ciri penelitian deskriptif kualitatif antara lain yaitu diuraikan melalui kata-kata berdasarkan pendapat responden; apa adanya dengan berlandaskan pada pertanyaan penelitian, kemudian dianalisis dengan kata-kata yang dilandasi lewat pengamatan perilaku responden (berpikir,



berperasaan, bertindak). Penelitian kualitatif setidaknya menggambarkan minimal tiga hal yaitu kejadian-kejadian yang terjadi selama penelitian, karakteristik pelaku, dan karakteristik tempat penelitian berlangsung. Berdasarkan hal tersebut, peneliti memilih untuk menggunakan penelitian deskriptif kualitatif untuk menggambarkan karakteristik pelaku, kejadian-kejadian yang terjadi selama penelitian, dan karakteristik tempat penelitian berlangsung.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian merupakan tempat atau *locus* dimana penelitian dilaksanakan. Peneliti memilih *locus* penelitian di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati, Jalan Panglima Sudirman Nomor 70 Telepon (0295) – 381471, Fax 384750, Kode Pos: 59114.

### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Informan adalah orang yang memberikan informasi mengenai suatu kelompok tertentu dan informan bukan diharapkan representasi dari kelompok tertentu. Informan yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati yaitu pegawai di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati yang memiliki tupoksi dalam mengurus pelaksanaan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati, pihak swasta yang bekerja sama dengan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati dalam implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati yaitu PT.Dewi Pengayom Bangsa, dan kelompok sasaran yaitu TKI di Kabupaten Pati.

#### 1.7.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati yaitu:

a. Kata-kata dan Tindakan

Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diwawancarai atau diamati merupakan sumber data utama. Sumber data utama tersebut dicatat melalui pengambilan foto, perekaman video/*audio tapes*.

b. Sumber tertulis

Sumber tertulis dapat dilihat dari sumber buku dan majalah ilmiah, dokumen pribadi, sumber dari arsip, dan dokumen resmi.

c. Foto

Ada dua kategori foto yang dapat dimanfaatkan dalam penelitian kualitatif menurut Bogdan dan Biklen, 1982:102 (Dalam Lexy J.Moleong, 2012:160) yaitu foto yang dihasilkan orang dan foto yang dihasilkan oleh peneliti sendiri. Foto menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan sering digunakan untuk menelaah segi-segi yang bersifat subjektif dan hasilnya dianalisis secara induktif.

#### 1.7.5 Sumber Data

Menurut sumbernya, data penelitian digolongkan menjadi data primer dan data sekunder. Dalam penelitian Implementasi Kebijakan Penempatan TKI di Luar Negeri di Kabupaten Pati sumber data yang digunakan sebagai berikut:

## 1. Data Primer

Data primer atau data tangan pertama merupakan data yang diperoleh secara langsung dari subyek penelitian dengan menggunakan alat pengambilan data atau alat pengukuran data langsung kepada subjek sebagai sumber informasi yang dicari. Data tersebut berasal dari daftar pertanyaan yang ditanyakan kepada informan mengenai implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder atau data tangan kedua adalah data yang diperoleh melalui pihak lain atau data yang tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya. Data sekunder pada umumnya berwujud data dokumentasi atau data lapangan yang telah tersedia. Data tersebut berupa Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

### **1.7.6 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam mengumpulkan data yang relevan, penulis menggunakan teknik pengumpulan data:

#### 1. Observasi

Observasi ialah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang akan diteliti. Observasi menjadi salah satu teknik pengumpulan data apabila dapat dikontrol keandalan (reliabilitas) dan keabsahannya

(validitasnya), sesuai dengan tujuan penelitian, dan direncanakan dan dicatat secara sistematis. Observasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah observasi terbuka dan tertutup. Observasi terbuka dilakukan dengan melakukan pengamatan secara langsung yaitu peneliti secara terbuka melakukan penelitian dengan diketahui oleh subjek dan subjek secara sukarela memberikan kesempatan bagi peneliti untuk mengamati peristiwa yang sedang terjadi. Namun ada saatnya peneliti melakukan pengamatan secara tertutup yaitu untuk melihat bagaimana keadaan yang sebenarnya terjadi di lapangan yaitu di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pati dalam mengimplementasikan kebijakan penempatan TKI di luar negeri di Kabupaten Pati.

## 2. Wawancara

Wawancara artinya melakukan proses tanya jawab secara lisan dan langsung yang dilakukan antara dua orang atau lebih. Tujuan dari wawancara yaitu untuk memperoleh data dari tangan pertama (primer); sebagai pelengkap dalam teknik pengumpulan data lainnya; serta untuk menguji hasil pengumpulan data lainnya. Metode wawancara formal terstruktur akan dilakukan kepada informan yang bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan penempatan TKI di luar negeri khususnya di Kabupaten Pati yang ada di lokus yang ditentukan. Wawancara yang dilakukan dilengkapi dengan alat wawancara seperti buku catatan, *tape recorder*, dan kamera.

### 3. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi yaitu proses pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen. Data-data yang diperoleh dengan teknik dokumentasi cenderung merupakan data sekunder. Data-data yang diperoleh dari teknik observasi dan wawancara cenderung merupakan data primer karena datanya langsung didapatkan dari pihak pertama. Hasil penelitian dari observasi dan wawancara akan dapat dipercaya apabila didukung dengan bukti foto-foto atau karya tulis akademik.

#### **1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data menurut Bogdan dan Biklen (Dalam Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, 2008:84) ialah proses pencarian dan penyusunan data yang sistematis melalui transkrip wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi yang secara akumulasi menambah pemahaman peneliti terhadap yang ditemukan. Menurut Spradley (Dalam Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, 2008:84) analisis data merujuk pada pengujian sistematis terhadap sesuatu untuk menentukan bagian-bagiannya, hubungan diantara bagian-bagian, dan hubungan bagian-bagian itu dengan keseluruhan. Dari definisi-definisi analisis data di atas, dapat disimpulkan bahwa analisis data yaitu kegiatan analisis dengan mengkategorikan data untuk mendapatkan tema, pola hubungan, menyampaikan kepada orang lain yang berminat, serta menaksirkan apa yang bermakna. Tujuan dari analisis data yaitu untuk menguji hipotesis, mengetahui kesalahan apa yang harus diperbaiki, menjawab pertanyaan yang perlu dijawab, mengetahui metode

apa yang harus digunakan untuk mendapatkan informasi baru, serta untuk mengungkapkan data yang masih perlu untuk dicari.

Langkah-langkah untuk menganalisis data adalah sebagai berikut (Dalam Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, 2008:84-85) :

### 1. Reduksi Data

Dalam penelitian kualitatif apabila ada data yang sifatnya kuantitatif yaitu dalam bentuk kata-kata, maka angka-angka tersebut jangan dipisahkan dari kata-katanya secara kontekstual. Hal tersebut bertujuan agar tidak mengurangi makna dari angka-angka. Data-data yang didapatkan di lapangan, sebaiknya langsung disusun, ditulis, kemudian diketik dengan rapi, terinci, dan sistematis setiap selesai melakukan pengumpulan data. Penelitian dimulai dengan menganalisis laporan sejak awal.

Laporan-laporan tersebut perlu direduksi dengan tujuan untuk memilih hal-hal penting/pokok sesuai dengan fokus penelitian, kemudian dicari temanya. Reduksi data yang telah dilakukan nantinya akan memudahkan peneliti dalam mengetahui gambaran yang tajam terhadap hasil pengamatan. Data-data yang telah direduksi juga akan membantu peneliti untuk mencari data apabila sewaktu-waktu dibutuhkan. Reduksi data juga dapat membantu pengkodean dalam aspek-aspek tertentu.

### 2. *Display* Data

Peneliti ketika memperoleh data-data yang bertumpuk-tumpuk di lapangan, pasti akan kesulitan untuk mengetahui gambaran informasi secara menyeluruh dari data-data yang telah didapatkan. Langkah yang harus

dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut yaitu dengan melakukan *display* data. *Display* data yaitu menyajikan data dalam bentuk grafik atau *chart*, matriks, *networks*, dan lain-lain. Peneliti nantinya dapat menguasai data dan tidak akan terbenam dengan setumpuk data apabila telah melakukan *display* data dengan baik.

### 3. Pengambilan Keputusan dan Verifikasi

Peneliti sejak awal melakukan penelitian pasti akan berusaha mencari arti/makna dari data yang telah diperoleh di lapangan. Arti/makna data yang dicari peneliti ketika melakukan penelitian antara lain berusaha mencari tema, model, pola, persamaan, hubungan, hal-hal yang sering muncul, hipotesis, dan kesimpulan. Kesimpulan yang diperoleh pada awalnya memang kabur, namun lama-lama kesimpulan akan terlihat dengan jelas apabila telah memperoleh data yang mendukung dan banyak. Mengumpulkan data yang baru merupakan cara singkat untuk melakukan proses verifikasi.