

**Upaya Melegalisasi
Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia Yang Tidak Memiliki Ketrampilan
Oleh : Muslan Abdurrahman**

Abstraksi

Pekerjaan sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri ini menarik untuk diteliti, pertama : pekerjaan ini mampu mengubah status ekonomi sosial TKI, kedua : mampu menambah devisa negara. Hanya saja masalahnya adalah mereka menjadi TKI tanpa melalui prosedur dan persyaratan sebagaimana diatur melalui peraturan perundangan tentang penempatan dan perlindungan TKI. Perilaku ilegal TKI hakekatnya adalah dampak peraturan perundangan yang mengatur penempatan dan perlindungan TKI tersebut tidak responsif. Karena itu yang paling awal dalam upaya melegalisasi pemberangkatan TKI adalah perlunya sosialisasi tentang peraturan perundangan yang mengatur penempatan dan perlindungan bagi TKI di luar negeri.

Kata Kunci : TKI, dampak hukum, melegalisasi

A. Pendahuluan

Pembangunan pedesaan merupakan topik pembahasan dan objek penelitian para ahli, perencana, dan pejabat-pejabat pemerintah di banyak negara. Masalah ini kadang-kadang secara langsung dikaitkan dengan pembangunan pertanian, tetapi tidak jarang justru dibahas sebagai topik nonpertanian, karena berbagai alternatif mata pencaharian penduduk pedesaan justru terletak di luar sektor pertanian. Sementara itu kemiskinan pedesaan (*rural proverty*) juga hampir menjadi topik yang tidak mungkin dilepaskan dari masalah pembangunan pedesaan, karena di banyak negara berkembang sebagian besar penduduk miskin tinggal di daerah pedesaan. Hal ini menjadi lebih menonjol lagi setelah banyak negara berkembang melaksanakan program-program pembangunan ekonomi yang

cenderung bersifat mendahulukan kepentingan penduduk perkotaan¹. Melalui program-program pembangunan ekonomi, pendapatan, tingkat hidup, dan mutu kehidupan masyarakat perkotaan meningkat sangat cepat meninggalkan kelompok penduduk di daerah pedesaan. Hasilnya keadaan kemiskinan perkotaan banyak berkurang namun tidak demikian halnya bagi masyarakat pedesaan. Berbagai upaya telah ditempuh oleh pemerintah guna memecahkan masalah tersebut. Berbagai upaya yang dianggap paling efektif, baik dengan pendekatan dari atas, maupun pendekatan dari bawah sudah ditempuh tetapi hasil-hasilnya belum dapat dikatakan memuaskan. Walaupun sebagai topik diskusi akademik masalah kemiskinan baru populer pada tahun 70-an, tetapi kenyataannya adanya kemiskinan dan masalah kemiskinan sudah sejak awal abad ke-20 ini. Pemerintah Belanda misalnya, mengizinkan studi yang mendalam tentang kemiskinan yang antara lain studi mahasiswa-mahasiswa Belanda mengenai ekonomi Indonesia, di samping beberapa studi lainnya. Salah satu kesimpulannya adalah sebagai akibat pertumbuhan penduduk yang tinggi, persediaan tanah garapan yang mengecil dan jumlah pangan yang tersedia menjadi menurun. Keadaan ini masih terus berlanjut hingga akhir dasawarsa 90-an ini. Optimisme untuk mengukur hasil kemiskinan bukan saja tidak ada, tetapi persoalannya adalah dengan kebijakan yang bagaimana kemiskinan harus dipecahkan².

Berbagai pemikiran untuk memecahkan masalah kemiskinan, khususnya di pedesaan, telah banyak dilontarkan, baik oleh perorangan maupun kelembagaan. Namun secara pasti dapat dikatakan, bahwa kebijakan untuk memecahkan masalah kemiskinan di pedesaan sebagian besar menekankan pada pentingnya peningkatan pendapatan, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan memberikan kesempatan-kesempatan bagi pengembangan diri si miskin. Kebijakan sebagai upaya jalan keluar tersebut telah ditempuh oleh pemerintah, baik melalui kebijakan umum maupun kebijakan operasional, baik di dalam sektor pertanian maupun di luar sektor pertanian, baik berbentuk program subsidi desa, kebijakan penataan kependudukan, intensifikasi/ekstensifikasi pertanian,

¹ Mubyarto, Nelayan dan Kemiskinan, Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai, Agro Ekonomi, Jakarta, 1984. Hal 1 – 2.

² Mubyarto, 1984. *op. cit.* Hal. 3-5

pembangunan keagrariaan, ketenagakerjaan, maupun yang secara khusus ditujukan kepada petani/desa miskin. Lihatlah misalnya, kebijakan di bidang sektor agraria yang secara populer dikenal dengan “Revolusi Hijau”. Program ini melahirkan swasembada beras, namun di balik itu terdapat suatu proses yang biasa disebut sebagai diferensiasi agraria, yaitu pergeseran kelompok sosial yang merupakan akibat dari masuknya unsur di sektor agraria, di mana hanya 20 persen hingga 30 persen rumah tangga tani diuntungkan dengan program ini. Mereka berhasil menjadi petani kaya yang sangat tergantung pada subsidi negara dan perlindungan ekstra ekonomi negara. Mereka mengkonsentrasikan sejumlah tanah dan menggunakan sejumlah teknologi baru dalam proses produksinya. Konsekwensinya, lambat laun mereka menjadi kapitalis-kapitalis pertanian, yang memperkerjakan buruh tani untuk tanah-tanahnya yang cukup luas. Melalui program ini aparat pemerintahan lokal dari Camat dan unsur-unsur sektoral kecamatan sampai Kepala Desa dan pegawainya mengendalikan hampir seluruh program ini dan juga program pembangunan pedesaan lainnya, seperti pajak dan inpres. Dari program-program pemerintah ini, mereka semakin memperoleh penguatan terhadap sentralisasi kekuasaan yang dipunyainya, berhadapan dengan penduduk desa secara keseluruhan³. Di sektor pertanian⁴ program penanggulangan kemiskinan dilakukan baik secara langsung, misalnya melalui program Pembinaan dan Peningkatan Pendapatan petani/Nelayan Kecil (P4K), maupun tidak langsung melalui program Pembangunan Pertanian Rakyat Terpadu (P2RT) dan program peningkatan produksi komoditas pertanian lainnya. Di samping pendekatan sektoral melalui departemen terkait, pemerintah juga menerapkan pendekatan intersektoral dalam memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan dan sekaligus menanggulangi kemiskinan. Di antara pendekatan intersektoral itu yang populer adalah Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan Program Pembangunan Keluarga Sejahtera. Kedua program tersebut ditujukan untuk lebih memberdayakan masyarakat miskin di pedesaan untuk secara berangsur-angsur keluar dari jeratan kemiskinan. Karena keterbatasan modal dan akses

³ Noer Fauzi, Anatomi Politik Agraria Orde Baru, Sinar Harapan, Jakarta, 1999. Hal 148 - 149

terhadap lembaga keuangan merupakan masalah cukup serius yang membuat masyarakat pedesaan umumnya dan golongan miskin khususnya semakin tidak berdaya, maka pemerintah telah melakukan pengadaan kredit bersubsidi baik untuk usaha tani maupun usaha lainnya, misalnya Kredit Usaha Tani (KUT) dan Kredit Umum Pedesaan (KUPEDES). Namun program-program demikian masih memperlihatkan ketidakmampuannya dalam memberikan kesejahteraan bagi petani. Justru yang terjadi program-program tersebut memunculkan sejumlah masalah dalam dirinya sendiri. Lihatlah misalnya, laporan Jawa Pos, 12 Oktober 2001, program KUT seringkali memunculkan masalah membengkaknya tunggakan kredit. Di Jawa Barat misalnya, berdasarkan data, di antara jumlah tunggakan pada tahun pengadaan (TP) 1995/1996 sebesar Rp. 12,5 miliar, TP 1996/1997 sebesar Rp. 4,3 miliar, TP 1997/1998 sebesar Rp. 8,4 miliar, sampai saat ini belum ada angsuran sama sekali. Sementara itu realisasi KUT TP 1998/1999 di antara Rp. 2,04 triliun baru dicicil Rp. 452,4 miliar sehingga masih tersisa tunggakan Rp. 1,6 triliun. Penyaluran KUT pada TP 1999/2000 Rp. 286,6 miliar baru dilunasi Rp. 23,9 miliar, atau terjadi tunggakan Rp. 262,6 miliar. Laporan di lapangan menunjukkan, bahwa tunggakan KUT itu disebabkan, antara lain petani belum sanggup mengembalikan. Sebab, harga produk yang dihasilkannya jatuh di pasaran. Akibatnya, pendapatan yang diterima hanya cukup untuk keperluan modal tanam berikutnya. Penyebab lainnya, penyaluran bantuan oleh lembaga yang dipercaya, baik KUD, Koperasi, maupun LSM kepada petani tidak didasarkan pada penilaian yang tepat. Tetapi penilaian itu hanya asal tunjuk meskipun mereka belum membutuhkan bantuan. Kartini menunjuk⁵, bahwa pembangunan pedesaan pun kurang berhasil, bahkan sering mengakibatkan penduduk bertambah miskin. Contoh yang dapat ditunjuk adalah, Program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) yang membuat petani bertambah miskin dan akhirnya pergi ke kota untuk mencari pekerjaan baru. Hal itu terjadi karena keseluruhan biaya untuk mengerjakan program TRI ini merupakan hutang petani. Petani tidak terlibat mengawasi hasil panen, karena hasil yang mereka terima dihitung

⁴ Erwidodo, *Modernisasi dan Penguatan Ekonomi Masyarakat Pedesaan*, dalam Hasan Basri (Ed), PT. Bina Rena Pariwisata, Jakarta, 1999. Hal. 4

berdasarkan banyaknya gula yang diperoleh, bukan berdasarkan jumlah tebu yang dihasilkan. Proses demikian menjadikan petani mengalami kerugian, terutama jika dibandingkan dengan jika mereka diberikan kebebasan untuk menanam tanah sendiri dengan jenis tanaman lain. Tidak sedikit di antara mereka akhirnya menjadi pemiutang pada bank atau koperasi, yang kemudian cenderung menjual tanah tanahnya kepada tuan tanah pedesaan, dan kemudian meninggalkan kampung halamannya untuk mencari pekerjaan lainnya.

Di tengah serangkaian kebijakan pemerintah yang tidak mampu mengubah kesejahteraan buruh tani itu, terdapat sektor pekerjaan lain yang cukup menjanjikan untuk mengubah nasib petani miskin yang lebih berkecukupan, yaitu melalui sektor pekerjaan yang berasal dari lingkungan supradesa, dalam wujud sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri, diantaranya ke Malaysia. Hal itu tidaklah berlebihan mengingat gaji yang dijanjikan cukup besar, apabila dibandingkan dengan upah sebagai buruh tani. Misalnya sebagai pembantu rumah tangga (PRT) dijanjikan sebesar 65 Ringgit per hari. Demikian juga bekerja pada sektor konstruksi sebagai kuli bangunan, yang tidak memerlukan keahlian/keterampilan (*unskilled*) antara 800 ringgit – 2500 ringgit per bulan.

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri Malaysia sebagaimana dilaporkan oleh Harian Pikiran Rakyat 11 Mei 2004, terdapat 923.145 WNI yang berada di Malaysia pada tahun 2003. Dari jumlah tersebut 876.526 diantaranya adalah TKI dan sisanya pelajar. Sedangkan yang berstatus sebagai TKI mayoritas sebagai pekerja kasar, dan hanya 2.080 yang merupakan pekerja terampil. Demikian juga berdasarkan data yang tercatat di Atase Ketenagakerjaan Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di Kuala Lumpur, jumlah TKI yang bekerja di berbagai sektor pekerjaan di Malaysia mengalami fluktuasi. TKI yang bekerja di sektor perkebunan pada tahun 2001 berjumlah 144.880 orang atau 26 persen. Jumlah tersebut mengalami kenaikan pada tahun 2003, yaitu berjumlah 175.219 orang atau 29 persen. Kemudian pada tahun 2004 jumlah tersebut mengalami penurunan, yaitu 164.195 atau 23 persen. Sektor industri, TKI yang bekerja di sektor ini pada tahun 2001

⁵ Kartini, Migrasi Tukang Bangunan, Beberapa Faktor Pendorong, Prisma, LP3ES, Jakarta, 1989. Hal 47

berjumlah 100.301 orang atau 18 persen. Jumlah tersebut mengalami kenaikan sampai pada tahun 2003 berjumlah 111.579 atau 19 persen, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2004 berjumlah 114.946 orang atau 16 persen. Sektor konstruksi TKI yang bekerja pada sektor ini pada tahun 2001 berjumlah 133.735 orang. Jumlah ini mengalami penurunan hingga tahun 2003 yaitu berjumlah 103.577 atau 18 persen, kemudian mengalami kenaikan pada tahun 2004 yaitu berjumlah 186.991 atau 26 persen.

Fenomena migrasi pekerja Indonesia ke luar negeri, sesungguhnya bukan lagi menjadi persoalan yang baru muncul pada tahun 1980-an, melainkan sejarah mencatat⁶ bahwa migrasi penduduk antar negara di kawasan Asia dan khususnya kawasan Asia Tenggara telah berlangsung berabad-abad. Bahkan peristiwa kemanusiaan ini telah terjadi jauh sebelum negara-negara modern di kawasan tersebut terbentuk.

Nayyar mengidentifikasi⁷ tiga tahap dan tiga kawasan negara tujuan bagi Tenaga Kerja Indonesia yang melakukan migrasi. Tahap pertama, yaitu tahun 1969 – 1979 hampir 50 % Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri memilih negara-negara di kawasan Eropa terutama Belanda sebagai negara tujuan. Hal demikian diduga berkaitan erat dengan hubungan pasca kolonisasi. Tahapan kedua, antara tahun 1979 di mana telah terjadi perubahan negara tujuan. Pada masa tersebut, Timur Tengah utamanya Saudi Arabia merupakan negara tujuan utama. Sejak tahun 1989 – 1994 negara tujuan migran Indonesia adalah negara-negara Asia Selatan terutama Malaysia dan Singapura. Sementara Kim melihat, bahwa selama ini tujuan migrasi Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri terdapat di Timur Tengah, 27 % bekerja di Malaysia dan sisanya bekerja di Singapura, Hongkong,

⁶ Abdul Haris dan Nyoman Adika, Gelombang Migrasi dan Konflik Kepentingan Regional (Dari Perbudakan ke Perdagangan Manusia), Lesfi, Yogyakarta, 2002. Hal. 23-25

⁷ Nayyar dalam Prijono T, Migrasi Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia, UI Press, Jakarta, 1997. Hal. 143-147

Brunei, Eropa, Amerika Serikat dan sebagainya. Diperkirakan kebutuhan akan tenaga kerja di kawasan Timur Tengah tidak akan meningkat lagi di masa mendatang, sedangkan kebutuhan akan tenaga kerja asing di negara-negara Asia Selatan dan Tenggara, terutama Malaysia dan Brunei akan meningkat tajam dan menjadi sangat signifikan. Tingginya kualifikasi yang diberlakukan oleh pemerintah setempat untuk bekerja di berbagai negara di kawasan Eropa merupakan alasan utama mengapa terjadinya penurunan tersebut. Sementara itu penurunan pertumbuhan ekonomi di kawasan Timur Tengah menjadi salah satu sebab utama menurunnya arus migrasi Tenaga Kerja Indonesia ke kawasan tersebut. Studi yang dilakukan oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN bekerja sama dengan Pusat Studi Kependudukan Universitas Pajajaran, memperlihatkan bahwa responden mengemukakan, dari segi penghasilan yang mereka peroleh bekerja di beberapa negara di Asia seperti Malaysia, Singapura, Hongkong dan Brunei lebih menguntungkan, bila dibandingkan dengan bekerja di kawasan Timur Tengah. Lebih-lebih jarak yang tidak terlalu jauh dengan kampung halaman, menjadikan kawasan Asia sebagai pilihan utama Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri.

Pada umumnya Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri bekerja di sektor domestik, seperti pembantu rumah tangga, sektor-sektor transportasi dan pertanian. Selama tahun 1984 – 1989 misalnya, prosentase Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di sektor domestik cenderung meningkat, sedangkan prosentase mereka yang bekerja di sektor lainnya cenderung menurun.

Sejalan dengan era perdagangan bebas dan investasi bebas, arus migrasi tenaga kerja internasional akan semakin deras di masa mendatang. Pindahnya tenaga kerja dari satu negara ke negara lain akan sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi, sosial, politik yang ada di negara-negara tersebut. Oleh karena itu pemerintah seharusnya melihat gerak migrasi internasional ini sebagai suatu fenomena alami sebagaimana halnya keinginan seseorang untuk pindah dari desa ke kota atau dari suatu daerah lain dalam usaha meningkatkan kesejahteraannya. Pemerintah berkepentingan mengatur arus migrasi tenaga kerja internasional ini manakala proses migrasi tersebut telah mengganggu perkembangan ekonomi nasional. Sampai saat ini Indonesia masih tergolong dalam negara pengirim

(eksportir) tenaga kerja. Dilihat dari arus ke luar dan masuk tenaga kerja di Indonesia, maka jumlah pengiriman tenaga kerja ke luar negeri jauh melampaui jumlah tenaga kerja asing yang berada di Indonesia. Dalam repelita VI misalnya, waktu itu pemerintah menargetkan pengiriman TKI ke luar negeri sebanyak 1.250.000 orang. Angka ini jauh di atas target pengiriman TKI pada Repelita V yang hanya berjumlah 500.000 orang.

Kebijakan pemerintah melalui Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) ketika itu, berupaya mengurangi pengiriman tenaga kerja yang tidak terdidik dan sebaliknya secara bertahap akan meningkatkan jumlah tenaga kerja terdidik. Untuk mewujudkan rencana tersebut Depnaker menetapkan kuota atas pengiriman tenaga kerja tidak terdidik selama repelita VI. Namun realitas menunjukkan, bahwa bangsa Indonesia masih menghadapi banyak masalah ketenagakerjaan di dalam negeri, seperti jumlah angkatan kerja yang masih besar, angka pengangguran yang cenderung meningkat, rendahnya kualitas tenaga kerja, serta upah yang relatif rendah dibandingkan dengan negara lain, maka kebijakan membatasi pengiriman tenaga kerja yang tidak terdidik (*unskilled*) bukan merupakan pemecahan masalah. Banyak ahli melihat bahwa kebijaksanaan pembatasan pengiriman TKI akan memacu meningkatnya tenaga kerja tidak resmi (*illegal*) dari Indonesia.

Besarnya minat tenaga kerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri, di samping karena rendahnya kesempatan kerja di dalam negeri, juga disebabkan tingginya perbedaan tingkat upah. Oleh karena itu, selama perbedaan upah antara di Indonesia dengan di negara lain masih mencolok, pembatasan pengiriman tenaga kerja dirasakan kurang efektif. Karena itu selama kebijakan pengupahan masih lemah, serta kebijakan pembangunan perekonomian yang memihak rakyat masih gagal dilakukan oleh pemerintah, maka pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, baik yang terdidik (*skilled*) maupun yang tidak terdidik (*unskilled*) memiliki argumentasi yang cukup rasional. Hanya saja persoalannya, mengacu pada studi yang pernah dilakukan Universitas Indonesia buruh migran (*migrant workers*) terutama yang ilegal dan umumnya tidak memiliki keterampilan (*unskilled*) itu, terutama mereka yang bekerja di Malaysia hidup tanpa memiliki jaminan sosial, fasilitas kesehatan dan tunjangan lainnya di luar upah yang mereka terima. Umumnya mereka bekerja di sektor-sektor domestik seperti pembantu rumah tangga, transportasi, pertanian,

konstruksi. Kondisi pekerjaan demikian tidak menguntungkan, sebab sektor domestik sangat jauh dari perlindungan ketenagakerjaan. Perlindungan ketenagakerjaan di sektor ini menjadi sangat sulit dilakukan mengingat kebanyakan tenaga kerja yang bekerja di sektor domestik termasuk tenaga kerja ilegal. Lihatlah misalnya, pengamatan Pandriono⁸ di daerah Rawang kurang lebih 30 km dari pusat kota Kuala Lumpur, kondisi tempat tinggal pekerja kurang memenuhi syarat kesehatan, tidak ada WC, tidak tersedia tempat mandi yang layak, rumah hanya berupa gubug di tengah ladang, bahkan tempat tidurpun seadanya berupa papan yang digelari tikar. Tempat istirahat yang disediakan/kongsi wujudnya seperti peti kemas kemudian disekat-sekat, untuk tidur hanya diberi alas berupa lembaran plastik (perlak) ataupun tikar. Mereka diperlakukan kejam oleh polisi Malaysia ketika polisi melakukan razia. Misalnya ditembak dengan peluru karet, ditendang, ditelanjangi, dirampas semua peralatannya termasuk uang saku para TKI ini. Demikian pula perilaku majikan. Memberhentikan pekerja secara sepihak, memotong gaji secara sepihak. Pada sisi lain, jumlah TKI ilegal dan tidak memiliki keterampilan ini diprediksikan jumlahnya lebih dari 70% dari total Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri. Sekalipun sesungguhnya era ke depan pentingnya buruh migran (TKI) yang memiliki keterampilan dalam rangka persaingan di era globalisasi. Oleh karena mobilitas tenaga kerja yang bertumpu pada sumber daya manusia berkualitas menjadi faktor penentu keberhasilan suatu bangsa dalam persaingan global tersebut. Menghadapi tantangan demikian, Indonesia sebagai salah satu negara yang selama ini banyak menempatkan tenaga kerjanya ke negara lain tentu saja perlu meningkatkan keunggulan komparatif dan kompetitif sumber daya manusianya agar dapat merebut keunggulan di antara negara-negara penempatan tenaga kerja. Tetapi suatu realitas yang sulit untuk ditutupi, bahwa banyak diantara buruh Indonesia yang tidak memiliki keterampilan karena rendahnya tingkat pendidikan serta mereka memerlukan hak untuk mencari nafkah di negeri sendiri, bahkan hak untuk mencari hidup di negara lain sekalipun. Mengingkari realitas itu hakekatnya sama dengan telah memperkosa hak-hak

⁸ Pandriono, et.al, Liku-liku Perjalanan TKI/TKW Tak Berdokumen Ke Malaysia : Kerjasama YPP dengan The Asia Foundation, Malang, 1999. Hal. 15

asasi mereka. Lihatlah misalnya, selama 2 tahun (1999 – 2001) jumlah TKI cukup melonjak jumlahnya, yaitu dari 968.280 orang meningkat rata-rata 387.304 orang tiap tahun. Jumlah tersebut tersebar 47,52% ke negara ASEAN, 34,5% di Asia Tenggara, 17,52% di Asia Pasifik, 0,7% di Eropa, dan 0,06% di Amerika Serikat.

Masalah ketenagakerjaan Indonesia pada saat ini dan masa mendatang masih diwarnai dengan pertumbuhan angkatan kerja baru yang tinggi yang disebabkan oleh faktor-faktor demografi, ekonomi, dan sosial. Meningkatnya jumlah penduduk dan terbatasnya lapangan kerja, terutama pada masa krisis ekonomi dewasa ini, telah meningkatkan angka pengangguran. Data ILO (1997) memperkirakan bahwa pada tahun 1998 jumlah pengangguran terbuka mencapai 13,7 juta, jumlah tersebut berasal dari 5,8 juta pengangguran terbuka pada tahun tersebut, dan tambahan angkatan kerja yang belum bekerja sejumlah 2,7 juta, serta korban PHK sebanyak 5,2 juta. Pada tahun 2001 pengangguran terbuka naik cukup signifikan sebanyak 8,1% dari 6,1% selama krisis. Dalam persoalan demikian, maka program penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri merupakan salah satu alternatif untuk mengatasi masalah pengangguran dan perluasan kesempatan kerja bagi rakyat. Keberhasilan program ini, dengan demikian akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan membawa implikasi pada peningkatan penerimaan devisa negara. Lihatlah misalnya, Nasution mencatat⁹ bahwa sektor pekerjaan ini mampu meningkatkan taraf hidup keluarganya dari pendapatan yang mereka peroleh selama bekerja di Malaysia. 65 % migran berhasil dalam memenuhi kebutuhan makan telah naik dari kurang memuaskan, dan sangat kurang memuaskan 23,0 % sebelum bekerja di Malaysia ke tingkat memuaskan (86,3 %) dan sangat memuaskan (5,7 %). Mereka juga memiliki kemampuan membeli tanah, ternak, emas dan perabotan rumah tangga lainnya. Demikian pula TKI asal desa Sugihan ini, kesejahteraannya jauh lebih meningkat setelah menjadi TKI ke Malaysia. Keadaan demikian tentunya jauh lebih baik dibandingkan ketika mereka masih menjadi buruh tani di pedesaan. Sebagai sumber devisa negara, Tenaga Kerja Indonesia (TKI) asal Jawa Timur misalnya, yang bekerja di luar negeri selama tahun 2001

⁹ M. Arif Nasution, *Orang Indonesia di Malaysia* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001. Hal. 118

diperkirakan menghasilkan devisa sebesar Rp. 1,3 trilyun, dengan total TKI legal asal Jawa Timur diperkirakan berjumlah 160.000 orang. Belum lagi yang ilegal.

Sejalan dengan realitas di atas, yakni munculnya fenomena migrasi pekerja Indonesia ke luar negeri, pemerintah melalui peraturan perundangan telah mengatur tentang syarat-syarat dan prosedur untuk menjadi TKI ke luar negeri. Peraturan yang ada sekarang, yakni sebagaimana diatur melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep- 104 A/MEN/ 2002, menentukan bahwa setiap calon TKI yang mendaftar harus telah mengikuti penyuluhan mengenai lowongan kerja, syarat-syarat kerja. Demikian pula melalui Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004, calon TKI harus memenuhi persyaratan, berusia 18 (delapan belas) tahun, berpendidikan sekurang-kurangnya 21 (dua puluh satu) tahun, serta memiliki sertifikat keterampilan melalui uji kompetensi kerja¹⁰ Persoalannya adalah banyak TKI ke luar negeri terutama ke Malaysia tidak menggunakan prosedur sebagaimana diatur melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep- 104 A/MEN/ 2002 serta Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 tersebut, dengan ciri-ciri berpendidikan rendah serta tidak memiliki keterampilan (*unskilled*). Atas dasar itulah, maka penelitian ini mengkaji upaya melegalisasi pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri yang tidak memiliki ketrampilan. Secara konseptual TKI yang tidak terampil adalah TKI yang tidak memiliki keterampilan atau keahlian sebagaimana yang dipersyaratkan oleh peraturan perundangan. Peraturan perundangan tentang penempatan TKI ke luar negeri mensyaratkan, bahwa calon TKI wajib memiliki sertifikat kompetensi kerja sesuai dengan persyaratan jabatan.¹¹

Penelitian mengenai upaya melegalisasi pengiriman TKI ke luar negeri yang tidak memiliki ketrampilan sejauh yang penulis lakukan melalui studi kepustakaan belum penulis temukan. Penelitian-penelitian mengenai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri yang

¹⁰ Pasal 39 Kepmenakertrans Nomor 104 A/MEN/2002 dan Pasal 5 Undang Undang Nomor 3 Tahun 2004

¹¹ Pasal 39 ayat (2) Kepmenakertrans Nomor Kep-104 A/MEN/2002 dan Pasal 41 ayat (1) Undang Undang Nomor 39 tahun 2004.

ada selama ini lebih melihat dampak sosio ekonomi bagi TKI¹² hak dan kewajiban TKI dilihat dari segi kontrak kerja (*employment contract*).¹³ Serta penelitian tentang kebijakan dan implementasi pengelolaan TKI ke luar negeri¹⁴

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka masalah yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses pemberangkatan TKI asal desa Sugihan, Kecamatan Solokuro, Kabupaten Lamongan ketika berangkat menjadi TKI ke luar negeri ?
2. Apakah proses pemberangkatan TKI asal desa Sugihan tersebut disebabkan dampak peraturan perundangan tentang penempatan dan perlindungan TKI yang tidak responsif ?
3. Upaya-upaya apakah yang dapat dilakukan untuk melegalisasi pengiriman TKI asal desa Sugihan, Kecamatan Solokuro, Kabupaten Lamongan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas maka tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan proses pemberangkatan TKI yang tidak memiliki ketrampilan asal desa Sugihan, mengkaji apakah proses pemberangkatan TKI asal desa Sugihan tersebut sebagai dampak dari pelaksanaan peraturan perundangan tentang penempatan TKI ke luar negeri, serta mencari upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk melegalisasi pengiriman TKI asal desa Sugihan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini bersifat akademik maupun praktis. Secara akademik, penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam pengembangan pemikiran teoritik yang berkaitan dengan bekerjanya hukum di dalam masyarakat, khususnya Undang Undang Nomor 39 tahun 2004. Secara praktis hasil penelitian ini merupakan masukan bagi

¹² Haris, Memburu Ringgit Membagi Kemiskinan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

¹³ Makmun, Hak dan Kewajiban Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (Hong Kong) Dikaji Dari Kontrak Kerja (Employment Contract), KKI FH Unibraw, 1999

¹⁴ Rachmad Syafaat (ed), Menggagas Kebijakan Pro TKI, Pusat Pengembangan Hukum dan Gender FH Unibraw Kerjasama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Blitar dan Lappera, Pustaka Utama, Malang, 2002.

pemerintah dalam upaya untuk memberi informasi tentang persoalan-persoalan yang berkaitan dengan proses-proses berlangsungnya penempatan TKI ke luar negeri, khususnya ke Malaysia, serta upaya-upaya melegalisasi pengiriman TKI.

E. Metode Penelitian

Dilihat dari cara pendekatannya, penelitian ini menggunakan pendekatan non-doktrinal (*socio legal research*). Digunakannya metode pendekatan non-doktrinal dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengevaluasi keterkaitan aspek-aspek empiris dan normatif terhadap proses berlangsungnya pengiriman TKI, dampak peraturannya serta upaya melegalisasi pengirimannya. Penggunaan non-doktrinal mengacu pada istilah yang digunakan oleh E. Jones, yaitu *doctrinal and nondoctrinal research*, sedangkan Soetandyo Wignyosoebroto menggunakan istilah penelitian *socio legal research*. Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, hingga saat ini tercatat sekurang-kurangnya ada 5 (lima) konsep hukum yang dikemukakan orang, yaitu hukum dalam konsep hukum alam, hukum dalam konsep hukum positif, hukum dalam konsep keputusan-keputusan hakim, hukum dalam konsep realitas sosial yang empiris dan hukum dalam konsep realitas sosial yang simbolisme. Dalam konsepnya yang pertama melahirkan penelitian normatif metafisik filosofik, dan dalam konsep kedua dan ketiga melahirkan penelitian normatif yuridik positifistik (doktrinal) sedangkan dalam konsepnya yang keempat dan kelima melahirkan penelitian sosial yang empirik tentang hukum (non-doktrinal).¹⁵

Penelitian dilakukan di desa Sugihan, Kecamatan Solokuro, Kabupaten Lamongan, Jawa Timur. Desa Sugihan dipilih secara *purposive*, yakni pemilihan secara sengaja dengan maksud menemukan sebuah desa yang relevan dengan tujuan penelitian. Desa Sugihan dipilih menjadi lokasi penelitian, karena sebagian besar TKI ke Malaysia asal desa Sugihan bekerja pada sektor pekerjaan yang tidak memerlukan keterampilan; berangkat secara ilegal; banyak diantara mereka menjadi TKI-TKI yang berhasil menurut pandangan masyarakatnya. Keberhasilan itu ditandai dengan dimilikinya simbol-simbol kekayaan,

¹⁵ Soetandyo W, Hukum dan Metode-Metode Kajiannya, tanpa tahun

antara lain rumah mewah menurut ukuran masyarakatnya; kemampuan membeli tanah; kendaraan bermotor; kemampuan memberangkatkan haji kedua orang tua mereka.

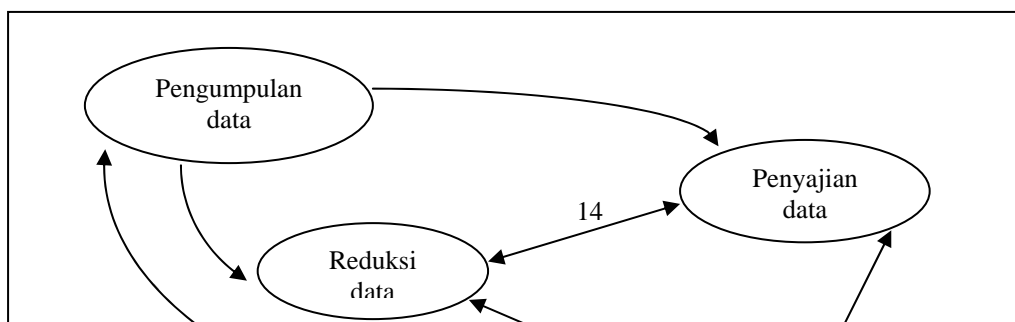
Populasi penelitian ini meliputi TKI ke Malaysia asal desa Sugihan yang sedang pulang ke desa masa-masa ketika Idul Fitri tahun 2007 karena masa-masa itulah banyak diantara mereka pulang ke desa. TKI yang sedang pulang ke desa ini sejumlah 45 orang. Sampel diambil secara *purposive*, sebanyak 25 TKI. Serta aparat desa Sugihan dipilih secara *purposive*.

Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer meliputi deskripsi proses pemberangkatan TKI asal desa Sugihan dan upaya-upaya melegalisasi pemberangkatan TKI asal desa Sugihan. Sedangkan data sekunder adalah telaah dari perspektif peraturan perundangan tentang penempatan TKI ke luar negeri terhadap proses pemberangkatan TKI ke luar negeri.

Alat atau instrumen penelitian ini adalah kuesioner terbuka. Artinya peneliti mengedarkan sejumlah daftar kuesioner kepada sejumlah responden. Di dalam daftar kuesioner tersebut tidak ada pilihan-pilihan jawaban, melainkan jawaban itu diserahkan sepenuhnya kepada responden. Penelitian studi kepustakaan dilakukan untuk menelaah peraturan perundangan tentang penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri.

Teknik analisis penelitian ini mengikuti tipe Strauss dan Corbin¹⁶ yang menginstruksikan agar analisis data kualitatif seyogyanya dilakukan semenjak berada di lapangan. Dalam langkah pragmatis analisis data penelitian ini akan dilakukan mengikuti

¹⁶ A. Strauss dan J. Corbin, Basic Qualitatif Research: Grounded Theory Procedure and Techniques, Sage Publication, London, 1990. Hal. 19



model interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman¹⁷, yang mensyaratkan bahwa penelitian bergerak dalam 3 (tiga) siklus kegiatan, yaitu : reduksi data¹⁸, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi, sebagai sesuatu yang jalin menjalin baik dilakukan pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data lapangan, untuk membangun suatu analisis data yang komprehensif. Secara sistematis kegiatan dalam proses analisis data penelitian, tampak dalam bagan berikut¹⁹

F. Tinjauan Pustaka

1. Fungsi Hukum

Hukum itu dibuat tidaklah sekedar untuk memenuhi kebutuhan struktur kenegaraan, melainkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat suatu negara. Dan dengan demikian maka sesungguhnya kehadiran hukum itu tidak terlepas dari masyarakatnya. Hukum itu ada untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, dan kultural masyarakat²⁰. Dan dengan demikian, kehadiran hukum itu diharapkan memerankan beberapa fungsi yang diembannya.

Terdapat beberapa pemikiran yang tentu saja berbeda antara ahli yang satu dengan lainnya, tentang fungsi hukum dalam masyarakat. Hoebel misalnya,²¹ melihat bahwa terdapat empat fungsi hukum dalam masyarakat, (1) hukum berfungsi untuk menjelaskan hubungan diantara anggota masyarakat, menjelaskan aktivitas-aktivitas yang boleh dan yang dilarang oleh hukum. (2) hukum berfungsi untuk mengatur alokasi kekuasaan dan

¹⁷ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. Analisis Data Kualitatif. UI Press, Jakarta. 1992. Hal 20.

¹⁸ Reduksi data dipahami sebagai proses peralihan, pemusatan perhatian dan penyederhanaan, pengabstrakan, dan transportasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi data bukanlah sat hal yang terpisah dari analisis tetapi merupakan bagian yang inheren. Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. 1992. *Ibid.* Hal. 16

¹⁹ Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, Analisis Data Kualitatif, 1992. *Ibid.* Hal. 20. Periksa pula Norman K. Denzin & Yonna S. Lincoln. Handbook of Qualitative Research. Sage Publications, Boston. 1994. Hal. 429

²⁰ Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Jambatan, Jakarta, 1980. Hal. 12

²¹ Hoebel, The Law of Primitive Man, Atheneum, New York, 1968. Hal. 275

penentu siapa yang boleh memaksakan secara fisik yang diakui oleh masyarakat, termasuk pemilihan bentuk-bentuk sanksi fisik yang paling efektif untuk mencapai tujuan sosial. (3) hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian kasus-kasus sengketa yang timbul. (4) hukum berfungsi sebagai penjelas hubungan-hubungan antara individu dan kelompok. Fungsi hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hoebel tersebut, pada prinsipnya merupakan fungsi hukum sebagai kontrol sosial, yaitu untuk mempertahankan pola-pola hubungan sosial dan norma-norma yang ada. Fungsi hukum demikian oleh Selznick²² sebagai fungsi hukum yang lebih bersifat elementer, oleh karena hukum hanya sebatas diperankan untuk menjaga ketenteraman, menyelesaikan sengketa dan menindas pembangkangan. Fungsi hukum demikian oleh Satjipto Rahardjo²³ tidaklah cukup lengkap dalam rangka masyarakat yang sedang membangun, karena hukum tidak bergerak ke arah perubahan-perubahan sesuai dengan harapan suatu masyarakat. Hukum disebut sebagai sarana perubahan-perubahan bilamana hukum itu difungsikan secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan.

Hukum berfungsi sebagai sarana perubahan juga dikemukakan oleh Kusumaatmadja bahwa : (1) pemerintah menginginkan dan bahkan mutlak memerlukan keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan. (2) hukum dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana penyaluran kegiatan warga masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan. Friedman²⁴ lebih melihat, bahwa fungsi hukum itu meliputi : (1) pengendalian sosial (*social control*), (2) penyelesaian sengketa (*dispute settlement*), (3) rekayasa sosial (*social engineering*). Soekanto menyebut, fungsi hukum itu meliputi : (1) untuk memberikan pedoman kepada warga masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku dalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat yang terutama menyangkut kebutuhan-kebutuhan pokok. (2) untuk menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan. (3) memberikan pegangan kepada masyarakat yang bersangkutan untuk mengadakan pengendalian sosial (*social control*).

²² Selznick, *Law, Society and Industrial Justice*, Russel Stage Foundation, 1969. Hal. 8

²³ Satjipto Rahardjo, 1983.*op. cit.* Hal. 146

Beberapa fungsi hukum di atas, oleh Salman dirinci²⁵, bahwa fungsi hukum dimaksud antara lain : (1) memberikan pedoman/pengarahan kepada warga masyarakat untuk berperilaku. (2) pengawasan atau pengendalian sosial (*social control*). (3) penyelesaian sengketa (*dispute settlement*). (4) rekayasa sosial (*social engineering*).

Hukum sebagai pedoman atau pengarah perilaku barangkali tidak memerlukan banyak keterangan, mengingat bahwa hukum itu telah disifatkan sebagai kaidah, yaitu sebagai pedoman perilaku, yang menyiratkan perilaku seyogyanya atau diharapkan diwujudkan oleh masyarakat apabila warga masyarakat melakukan suatu kegiatan yang diatur oleh hukum. Sebagai sarana pengendalian sosial, hukum bermakna secara esensial bahwa sistem mengandung peraturan-peraturan perilaku yang benar, dan setiap warga masyarakat membatasi beberapa perilaku sebagai penyimpangan, dan setiap warga masyarakat mempunyai ide-ide tentang perilaku yang baik dan buruk. Semua masyarakat akan mengambil langkah-langkah untuk mendorong ke arah perilaku yang baik, dan memberikan sanksi negatif bagi perilaku yang buruk. Sedangkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial, Satjipto Rahardjo menyebut²⁶, hukum tidak saja digunakan untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat di dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan pada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan-kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya.

Beberapa pandangan tentang fungsi hukum di atas, sesungguhnya pandangan-pandangan tersebut lebih memperkaitkan dengan perkembangan masyarakatnya. Namun Nonet dan Selznick²⁷ lebih mengaitkan fungsi hukum dengan tipe hukum yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Nonet membedakan tipe atau model hukum yang ada dalam masyarakat dalam tiga tipe, (1) hukum *represif* (2) hukum otonom (3) hukum *responsif*. Masing-masing tipe hukum tersebut memiliki fungsi yang berbeda. Berdasarkan

²⁴ Friedman, The Legal System : A Social Science Perspective, Russel Sage Foundation, New York, 1977. Hal. 11-12

²⁵ Salman, Beberapa Aspek Sosiologi Hukum, Alumni, Bandung, 1999. Hal. 37-38

²⁶ Satjipto Rahardjo, 1980. *Loc. cit.*

tiga tipe atau model hukum tersebut Nonet menyebut adanya tiga fungsi hukum yaitu, (1) sebagai alat untuk menekan (hukum *repressif*), (2) sebagai alat untuk mengurangi penekanan dan melindungi integritasnya (hukum otonom), (3) sebagai fasilitator untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat (hukum *responsif*).

Apabila dilihat dari konteks fungsi hukum di atas, maka Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep –104 A/MEN/ 2002 serta Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 tersebut hakekatnya adalah :

Pertama : berfungsi memberikan pedoman/pengarahan kepada calon-calon TKI sebagaimana peraturan hukum yang ada di dalam Kepmenakertrans tersebut ketika mereka hendak menjadi TKI ²⁸ Hal itu terlihat bahwa :

- (1) Setiap Calon TKI yang mendaftar harus telah mengikuti penyuluhan mengenai :
 - a. lowongan pekerjaan yang tersedia beserta uraian tugas;
 - b. syarat-syarat kerja yang memuat antara lain gaji, jaminan sosial, waktu kerja;
 - c. kondisi, lokasi dan lingkungan kerja;
 - d. peraturan perundang-undangan, sosial budaya, situasi dan kondisi negara tujuan;
 - e. hak dan kewajiban TKI;
 - f. prosedur dan kelengkapan dokumen penempatan TKI;
 - g. biaya-biaya yang dibebankan kepada Calon TKI dan mekanisme pembayaran; dan
 - h. persyaratan Calon TKI.
- (2) Bagi Calon TKI yang akan mengikuti penyuluhan harus memenuhi syarat :
 - a. berusia minimal 18 (delapan belas) tahun, kecuali peraturan negara tujuan menentukan usia minimal lebih dari 18 (delapan belas) tahun.

²⁷ Philippe dan Selznick, Law and Society in Transition : Toward Responsive Law, Harper and Row Publisher, New York, 1978. Hal. 14

²⁸ Pasal 39 Kepmenakertrans Nomor 104 A/MEN/2002

- b. memiliki Kartu Tanda Penduduk.
- c. sehat mental dan fisik yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter;
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya tamat SLTP atau sederajat.
- e. memiliki keterampilan atau keahlian yang dibuktikan dengan sertifikat keterampilan yang dikeluarkan oleh lembaga pelatihan yang diakreditasi oleh instansi yang berwenang.
- f. memiliki surat izin dari orang tua atau wali, suami atau istri; dan
- g. persyaratan lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku di negara tujuan penempatan.

Perekrutan calon TKI oleh pelaksana penempatan TKI swasta wajib dilakukan terhadap calon TKI yang telah memenuhi persyaratan²⁹ berusia sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun kecuali bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada pengguna perseorangan sekurang-kurangnya 21 (dua puluh satu) tahun, sehat jasmanai dan rohani. Tidak dalam keadaan hamil bagi calon tenaga kerja perempuan dan berpendidikan sekurang-kurangnya lulus Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau yang sederajat. Calon TKI wajib memiliki sertifikat kompetensi kerja sesuai dengan persyaratan jabatan; Dalam hal TKI belum memiliki sertifikat kompetensi kerja, pelaksana penempatan TKI swasta wajib melakukan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan.

Kedua : tidak saja sebatas memberikan pedoman untuk berperilaku ketika hendak menjadi TKI, melainkan juga Kepmenakertrans Nomor Kep- 104 A/MEN/2002 maupun Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 tersebut berfungsi mengarahkan pada tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh pemerintah. Tujuan itu adalah calon TKI yang memiliki daya saing terhadap pekerja-pekerja asing dimana TKI itu bekerja. Perlunya memiliki daya saing itu terlihat pada persyaratan tentang perlunya calon TKI itu memiliki keterampilan. Calon TKI yang akan ditempatkan wajib mengikuti pelatihan pada BLK/Lembaga Pelatihan dan lulus

²⁹ Pasal 35 dan 41 Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004

uji keterampilan untuk memperoleh sertifikat kompetensi. Uji keterampilan diselenggarakan oleh Lembaga Uji Kompetensi Independen.

Calon TKI berhak mendapat pendidikan dan pelatihan kerja sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan. Pendidikan dan pelatihan kerja bagi calon TKI dimaksudkan membekali, meningkatkan, dan mengembangkan kompetensi kerja calon TKI. Memberi pengetahuan dan pemahaman tentang situasi, kondisi, adat istiadat, budaya, agama, dan risiko bekerja di luar negeri. Membekali kemampuan berkomunikasi dalam bahasa negara tujuan, dan memberi pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban calon TKI/TKI.

2. Kepatuhan Hukum Dan Ketidakpatuhan Hukum

Masalah yang timbul kemudian berkaitan dengan bekerjanya hukum itu adalah pertanyaan mengenai apakah hukum yang dijalankan di dalam masyarakat itu benar-benar mencerminkan gambaran hukum yang terdapat di dalam peraturan hukum tersebut. Pertanyaan demikian, Purbacaraka membedakan³⁰ tiga hal tentang berlakunya hukum, yaitu hukum berlaku secara filosofis, secara yuridis dan sosiologis. Berlaku secara filosofis, bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum, yakni sebagai nilai positif yang tertinggi. Sedangkan hukum berlaku secara yuridis, terdapat anggapan, bahwa apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen). Atau terbentuk menurut cara yang ditetapkan (W. Zevenbergen). Bagi studi hukum dalam masyarakat, maka yang terpenting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis (efektivitas hukum). Studi efektivitas hukum³¹ adalah suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan realitas hukum dengan ideal hukum, yaitu terdapat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*). Roscoe Pound membuat perbedaan yang kemudian menjadi sangat terkenal di dalam ilmu hukum, yaitu antara *law in the books* dan *law in action*. Perbedaan ini mencakup persoalan-persoalan antara lain, apakah tujuan yang secara tegas dikehendaki oleh suatu peraturan itu sama dengan efek peraturan itu

³⁰ Purbacaraka, Perihal Kaidah Hukum, Citra Aaditya Bhakti, Bandung, 1978. Hal. 114-117

³¹ Black, The Behaviour of Law, Academic Press, New York, 1988. Hal. 27

dalam kenyataannya. Studi efektivitas hukum, adalah menelaah apakah hukum itu berlaku, dan untuk mengetahui berlakunya hukum tersebut, Black menganjurkan agar membandingkan antara ideal hukum, yakni kaidah yang dirumuskan dalam undang-undang atau keputusan hakim, dengan realitas hukum. Soerjono Soekanto³² berkaitan dengan realitas hukum ini menyatakan bahwa apabila seseorang mengatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diukur apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.

Kepatuhan seseorang terhadap hukum seringkali dikaitkan dengan persoalan-persoalan diseperti kesadaran hukum seseorang tersebut. Dengan lain perkataan, kesadaran hukum menyangkut masalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak dalam masyarakat. Kesadaran hukum pada dasarnya merupakan suatu konsepsi yang abstrak. Satjipto Rahardjo³³ memberikan pengertian kesadaran hukum sebagai kesadaran masyarakat untuk menerima dan menjalankan hukum sesuai dengan rasio pembentukannya. Mertokusumo³⁴ memberikan pengertian kesadaran hukum sebagai kesadaran tentang apa yang seyogyanya dilakukan atau perbuat atau seyogyanya tidak dilakukan atau perbuat terutama terhadap orang lain. Kedua pengertian itu dirumuskan secara berbeda akan tetapi keduanya melihat pada aspek pelaksanaan atau penggunaannya.

Simposium Nasional dengan tema Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Masa Transisi yang dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) di Jakarta pada tahun 1975 dalam kesimpulannya menyatakan bahwa kesadaran hukum itu mencakup tiga hal yaitu :

(1) pengetahuan terhadap hukum

³² Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum & Kepatuhan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983. Hal. 7

³³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1986. Hal. 75-76

³⁴ Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangan di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya bagi Kita Bangsa Indonesia*, Disertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1981. Hal. 3

- (2) penghayatan fungsi hukum, dan
- (3) ketaatan terhadap hukum.

Berdasarkan kesimpulan simposium di atas, memperlihatkan bahwa salah satu unsur dalam proses agar orang sadar hukum adalah adanya pengetahuan terhadap hukum. Kata “sadar” mengandung pengertian “tahu dan memahami”. Dengan demikian mengetahui dan memahami suatu hukum merupakan unsur penting dalam proses pentaatan terhadap hukum tersebut. Kesadaran hukum merupakan hasil dari serangkaian proses hubungan yang saling berkaitan antara ketiga unsur tadi. Orang harus mengetahui hukum, kemudian memahami hukum, dan akhirnya mentaati hukum tersebut.

Pengetahuan terhadap hukum merupakan unsur atau proses awal yang penting agar timbul kesadaran masyarakat terhadap hukum. Pengetahuan terhadap hukum tidak berarti hanya sekedar tahu terhadap hukum tersebut, tetapi mengetahui apa saja yang diatur, apa yang dilarang, dan apa yang seharusnya dilakukan menurut hukum tersebut. Tanpa adanya pengetahuan mengenai hukum, adalah sulit mengharapkan orang untuk memahami fungsi hukum dan juga sulit mengharapkan orang untuk mentaati hukum tersebut, dan pada akhirnya adalah sulit mewujudkan kesadaran masyarakat terhadap hukum. Akan tetapi pengetahuan dan pemahaman terhadap hukum belum tentu menjamin timbulnya kesadaran masyarakat terhadap hukum apabila hukum tersebut tidak dipatuhi atau ditaati oleh warga masyarakat.

Ketidakpatuhan hukum dalam judul disertasi ini dimaksudkan sebagai suatu sikap ketidakpatuhan calon-calon Tenaga Kerja Indonesia (TKI) terhadap peraturan perundangan tentang penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri sebagaimana tertuang di dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep-104 A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri, serta Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri. *Black's Law Dictionary* menyebutkan, bahwa kepatuhan itu adalah tunduk terhadap perintah maupun larangan. Dengan demikian, ketidakpatuhan adalah ketidaktundukan/ketidaktaatan terhadap perintah maupun larangan.

Soerjono Soekanto³⁵ menyebut bahwa derajat tinggi rendahnya kepatuhan hukum terhadap hukum positif tertulis, antara lain ditentukan oleh taraf kesadaran hukum yang didasarkan pada faktor-faktor sebagai berikut : (1) pengetahuan tentang peraturan, (2) pemahaman hukum (3) sikap hukum, (4) pola perilaku hukum.

Pengetahuan hukum adalah pengetahuan seseorang mengenai beberapa perilaku tertentu yang diatur oleh hukum. Sudah tentu hukum yang dimaksud hukum di sini adalah hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Pengetahuan tersebut berkaitan dengan perilaku yang dilarang ataupun perilaku yang diperbolehkan oleh hukum. Sebagaimana dapat dilihat di dalam masyarakat bahwa pada umumnya seseorang mengetahui bahwa membunuh, mencuri dan seterusnya itu dilarang oleh hukum. Pengetahuan hukum tersebut erat kaitannya dengan asumsi bahwa masyarakat dianggap mengetahui isi suatu peraturan manakala peraturan tersebut telah diundangkan.³⁶ Kenyataannya asumsi tersebut tidak selalu benar, hal tersebut terbukti dari berbagai penelitian yang dilakukan di berbagai negara. Salah satu contoh penelitian yang dilakukan di Inggris oleh Walker dan Argyle pada tahun 1964 tentang Suicide Act of 1961. Ternyata hanya 16 % masyarakat Inggris yang tahu bahwa sejak Suicide Act ada, percobaan untuk bunuh diri bukanlah merupakan suatu kejahatan. Sebaliknya, berpendapat bahwa percobaan untuk bunuh diri merupakan tindak kejahatan.

Berkaitan dengan pengetahuan hukum di atas, persoalannya adalah benarkah calon-calon TKI itu memiliki pengetahuan terhadap isi Kepmenakertrans tersebut. Mengertikah calon-calon TKI itu bahwa ada peraturan tentang penempatan TKI ke luar negeri, dan dari mana sumber-sumber pengetahuan itu mereka peroleh.

Pemahaman hukum adalah sejumlah informasi yang dimiliki seseorang mengenai isi peraturan dari suatu hukum tertentu. Dengan lain perkataan pemahaman hukum adalah suatu pengertian terhadap isi dan tujuan dari suatu peraturan dalam suatu hukum tertentu,

³⁵ Soerjono Soekanto, 1983, *Ibid.* Hal. 272

³⁶ Kutchinsky, Berl. The Legal Conciousness: A Survey of Research on Knowledge and Opinion about Law, dalam C.M. Campbell, et. Al (eds), Knowledge and Opinion about Law, London: Martin

Roberston, 1973. Hal. 101

tertulis maupun tidak tertulis, serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan tersebut. Dalam hal pemahaman hukum, tidak disyaratkan seseorang harus terlebih dahulu mengetahui adanya suatu aturan tertulis yang mengatur suatu hal. Akan tetapi yang dilihat adalah bagaimana persepsi mereka dalam menghadapi berbagai hal, dalam kaitannya dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat. Persepsi ini biasanya diwujudkan melalui sikap mereka terhadap tingkah laku sehari-hari. Pemahaman hukum ini dapat diperoleh apabila peraturan tersebut dapat atau mudah dimenegrti oleh warga masyarakat. Bila demikian, hal ini tergantung pula bagaimanakah perumusan pasal-pasal peraturan perundang-undangan tersebut.

Sebagaimana uraian di atas, maka pemahaman calon-calon TKI terhadap Kepmenakertrans itu tidak disyaratkan calon-calon TKI harus terlebih dahulu mengetahui adanya aturan tertulis yang mengatur tentang penempatan TKI ke luar negeri. Akan tetapi yang dilihat adalah bagaimana persepsi calon-calon TKI terhadap aturan tentang penempatan TKI ke luar negeri tersebut. Pemahaman terhadap aturan tentang penempatan TKI ke luar negeri itu tentu saja bisa diperoleh melalui cerita-cerita teman-teman mereka yang pernah mengikuti prosedur menjadi TKI sebagaimana yang diprogramkan oleh pemerintah melalui Kepmenakertrans tersebut, atau melalui para bos.

Sikap hukum (*legal attitude*)³⁷ adalah suatu kecenderungan untuk menerima hukum karena adanya penghargaan terhadap hukum sebagai sesuatu yang bermanfaat atau menguntungkan jika hukum itu ditaati. Suatu sikap hukum akan melibatkan pilihan warga terhadap hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam dirinya sehingga akhirnya warga masyarakat menerima hukum berdasarkan penghargaan terhadapnya. Calon TKI akan memiliki sikap menerima aturan hukum tentang penempatan TKI ke luar negeri, jika aturan hukum tersebut dirasakan bermanfaat atau menguntungkan bagi mereka.

³⁷ Podgorecky, Public Opinion About Law, dalam CM. Combell et. al (eds), Knowledge and Opinion About Law, London : Martin Roberston, 1973. Hal. 83

Pola perilaku hukum (*legal behavior*)³⁸ merupakan hal yang utama dalam kesadaran hukum, karena di sini dapat dilihat apakah suatu peraturan berlaku atau tidak dalam masyarakat. Dengan demikian, sampai seberapa jauh kesadaran hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari pola perilaku hukum suatu masyarakat.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa apabila indikator-indikator dari kesadaran hukum dipenuhi, maka derajat kesadaran hukumnya tinggi, begitu pula sebaliknya. Tingginya kesadaran hukum warga masyarakat mengakibatkan para warga masyarakat mentaati ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, begitu pula sebaliknya, apabila derajat kesadaran hukumnya rendah, maka derajat ketaatan terhadap hukum juga rendah.

Kesadaran hukum seringkali juga dikaitkan dengan efektivitas hukum. Dengan lain perkataan lain, kesadaran hukum menyangkut masalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak dalam masyarakat. Untuk menggambarkan keterkaitan antara kesadaran hukum dengan ketaatan hukum terdapat suatu hipotesis, yaitu kesadaran hukum yang tinggi menimbulkan ketaatan terhadap hukum, sedangkan kesadaran hukum yang lemah mengakibatkan timbulnya ketidaktaatan terhadap hukum.

Di Indonesia masalah kesadaran hukum mendapat tempat yang sangat penting di dalam politik hukum nasional. Hal ini dapat diketahui misalnya sebagaimana tercermin dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menyatakan bahwa : 2. pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang kearah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan sebagai sarana penunjang perkembangan

³⁸ Dror, Jehezkel, *Law and Social Change*, dalam Rita Janes Simon (ed), *The Sociology of Law*, San Fransisco:Chandler Publishing Company, 1968. Hal. 671

modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, dilakukan dengan : (a) Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat. (b) Menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing. (c) Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum. 3. Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintahan ke arah penegakan hukum, Keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam GBHN di atas, menunjukkan bahwa kesadaran hukum rakyat perlu diperhatikan. Hal ini bukan semata-mata dikarenakan agar hukum yang diciptakan dapat berlaku secara efektif, melainkan juga mengandung arti bahwa para pembentuk hukum harus memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini sesuai dengan makna bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, di mana dalam suatu negara demokrasi aspirasi rakyat merupakan suatu hal yang pokok yang pada tahap selanjutnya diwujudkan dalam produk-produk hukum. Kesadaran hukum masyarakat bukanlah suatu hal yang statis, melainkan berkembang sesuai dengan perkembangan zaman sebagai akibat terjadinya berbagai perubahan diberbagai bidang. Oleh karena itu, para pembentuk hukum harus tanggap terhadap perkembangan kesadaran hukum masyarakat sehingga tercipta berbagai produk hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia. Suatu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa tidak setiap pembentukan hukum harus selalu didasarkan pada kesadaran hukum masyarakat. Hal itu disebabkan karena kadang kala kesadaran hukum yang terdapat dalam masyarakat tidak sesuai dengan kebutuhan atau kondisi pada suatu saat tertentu, terutama apabila dikaitkan dengan tahapan-tahapan pembangunan. Adakalanya kesadaran hukum masyarakat perlu diubah agar kesadaran masyarakat tersebut sesuai dengan kondisi yang diperlukan dalam menunjang pembangunan yang sedang dilaksanakan. Hal ini berakibat bahwa hukum lebih ditekankan fungsinya sebagai sarana perubahan masyarakat.

Fungsi hukum sebagai sarana perubahan masyarakat berarti hukum menciptakan pola-pola baru di dalam masyarakat. Pola-pola tersebut tentu saja, harus mampu mendukung terciptanya suatu kondisi yang dapat menunjang pembangunan di berbagai sektor. Apabila hal itu dikaitkan dengan pembentukan hukum, hal ini berarti produk hukum yang dikeluarkan kemungkinan akan mengubah kesadaran hukum masyarakat yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Namun demikian, pembentukan hukum yang didasarkan pada kesadaran hukum masyarakat juga mempunyai arti penting, sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, bahwa kesadaran hukum berkaitan dengan validitas berlakunya hukum dalam masyarakat dan efektivitas atau menyangkut masalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak dalam masyarakat. Hal demikian memperlihatkan bahwa pembentukan hukum harus memperhatikan kesadaran hukum masyarakat. Di samping itu tidak tertutup kemungkinan bahwa hukum menciptakan pola-pola baru di dalam masyarakat sehingga pada akhirnya menciptakan kesadaran hukum baru sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan.³⁹Tingkat kepatuhan hukum yang ideal, yang dilandasi oleh keempat faktor tersebut tentunya sulit untuk direalisasikan. Oleh karena dalam praktek sehari-hari sangat jarang sekali semua faktor tersebut bereksistensi dalam diri seseorang. Yang sering terjadi malahan eksistensi faktor-faktor tersebut secara bervariasi. Misalnya secara ekstrem dapat terjadi, seseorang mengerti adanya suatu peraturan dan isinya namun sikapnya dan apalagi perilakunya, bahkan sama sekali tidak dapat mencerminkan kemampuannya dalam mengerti pengetahuan dan isi pengetahuan tentang peraturan tersebut. Kondisi seperti ini juga dikemukakan oleh Hoefnagels dalam membedakan bermacam-macam derajat kepatuhan hukum⁴⁰ Kepatuhan hukum menurut Hoefnagels, (1) seseorang berperilaku seperti yang diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya sesuai dengan sistem nilai-nilai dari yang berwenang terhadap hukum yang bersangkutan. (2) seseorang berperilaku seperti diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya, namun tidak setuju dengan penilaian yang diberikan oleh yang berwenang. (3) seseorang mematuhi hukum, namun tidak setuju dengan kaedahnya maupun nilai-nilai dari penguasa.

³⁹

⁴⁰ Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta, 1982. Hal. 234

(4) seseorang tidak patuh hukum, namun menyetujui kaedahnya dan nilai-nilai dari penguasa. (5) seseorang tidak setuju pada semuanya dan juga tidak patuh pada hukum. Karena itu bagi Seidman ⁴¹ hukum tidak akan dapat menyebabkan atau merangsang perubahan perilaku secara sadar atau sengaja, jika hukum tidak dikomunikasikan diantara para pihak yang berkepentingan dalam masyarakat (*role occupants*). Demikian pula Astrid S. Susanto mengatakan ⁴² bahwa dalam mengkomunikasikan sesuatu hal bukan hanya informasi saja yang diperlukan, namun juga perlu mensosialisasikan isi pesan-pesan yang terkandung dalam aspek-aspek yang dikomunikasikan. Studi-studi tentang kepatuhan hukum sudah dapat dicatat sejak tahun 70 – an, seperti yang dilakukan misalnya Adam Podgorecki, Wolfgang Kaupen, J. Van Houtte, P. Vinke, B. Kutchinsky. Dalam buku tentang “ Knowledge and Opinion about Law “, Kutchinsky melakukan suatu survai mengenai penelitian terhadap kesadaran hukum (*legal consciousness*). Kepatuhan terhadap hukum bukan merupakan fungsi dari peraturan hukum semata, melainkan juga dari mereka yang menjadi sasaran pengaturan hukum tersebut. Dengan demikian, maka kepatuhan hukum itu tidak hanya dijelaskan dari kehadiran hukum, melainkan juga dari kesediaan manusia untuk mematuhi. Teori-teori kepatuhan hukum yang mengatakan, bahwa kepatuhan itu merupakan fungsi dari peraturan hakekatnya mengabaikan kompleksitas, khususnya dalam hubungan dengan masyarakat yang menjadi sasaran dari pengaturan.

3. Pilihan Tindakan Dalam Mematuhi atau Tidak Mematuhi Hukum

Berdasarkan sikap hukum (*legal attitude*) di atas, maka calon-calon TKI mematuhi atau tidak mematuhi hukum (baca : Kepmenakertrans) itu sesungguhnya adalah merupakan perilaku manusia. Oleh karena itu untuk memahami perilaku tersebut, kajian teori Struktural Fungsional, teori Pertukaran, teori Interaksionisme Simbolik, teori Strukturasi perlu diketengahkan dalam kajian ini. Friedman misalnya ⁴³, bahwa bekerjanya hukum itu tergantung pada kekuatan-kekuatan sosial di dalam masyarakat, yang secara populer disebut dengan budaya hukum (*legal culture*). Untuk kepentingan analisa, sistim hukum

⁴¹ Soerjono Soekanto, 1983. *op.cit.* Hal. 234

⁴² Astrid S. Susanto, Filsafat Komunikasi, Bina Cipta, Bandung, 1976. Hal. 34

⁴³ Friedman, 1977, *op. cit.* Hal. 15

yang tengah berlaku itu berisikan tiga komponen, pertama : komponen struktural, yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme. Komponen kedua adalah substansi, yaitu hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum. Struktur dan substansi ini adalah apa yang oleh orang-orang pada umumnya disebut, "sistem hukum". Komponen ketiga, yaitu sikap publik dan nilai-nilai itulah yang akan menentukan. Komponen ketiga inilah yang akan menentukan apakah hukum itu akan dipatuhi atau tidak dipatuhi. Dengan demikian, maka apa yang disebut budaya hukum itu tidak lain adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Budaya hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh (positif atau negatif) kepada tingkah laku-tingkah laku yang bertemali dengan hukum dan pranata-pranata hukum.

Berbeda dengan Friedman, Blumer melihat bahwa manusia itu bertindak berdasarkan makna atas obyek⁴⁴ Dan dengan demikian, maka orang mematuhi atau tidak mematuhi hukum itu sesungguhnya lebih didasarkan pada makna yang diberikan kepada hukum itu. Makna merupakan interpretasi yang diberikan seseorang atas suatu obyek dan dalam suatu tindakan, makna tersebut dipakai sebagai instrumen yang mengarahkan suatu tindakan. Pilihan tindakan berdasarkan atas makna dari obyek ini membawa kepada suatu pandangan yang bersifat relativisme dalam berpikir. Manusia merupakan aktor yang sadar dan refleksif, yang menyatukan obyek-obyek yang diketahuinya melalui apa yang disebut Blumer sebagai *self-indication*. *Self-indication* adalah proses komunikasi yang sedang berjalan dimana individu mengetahui sesuatu, menilainya, memberinya makna, dan memutuskan untuk bertindak berdasarkan makna itu. Dengan kata lain, norma-norma seperti yang dibahas oleh kaum fungsional struktural, tidak menentukan perilaku individu; individu bertindak selaras demi menyangga norma-norma atau aturan-aturan perilaku. Kaum fungsional struktural menekankan bahwa manusia merupakan produk dari masing-masing masyarakatnya; kaum interaksi simbolis menekankan isi yang lain, yaitu

⁴⁴ M. Poloma, 1987, *op. cit.* Hal 262-263

bahwa struktur sosial merupakan hasil interaksi manusia. Pandangan demikian dikenal sebagai pandangan atau aliran *interaksionisme simbolik*. Giddens melalui teori strukturasinya⁴⁵ lebih melihat bahwa tindakan untuk mematuhi atau tidak mematuhi hukum itu berkaitan dengan tujuan yang diharapkan berdasarkan alasan tertentu. Alasan-alasan itu tidak selalu berhubungan dengan norma-norma atau kebiasaan tertentu, melainkan berhubungan masalah-masalah praktis dalam kehidupan keseharian mereka. Teori *strukturalisasi* ini melihat perilaku seseorang itu tidak selalu didasarkan pada struktur, yakni nilai-nilai, norma-norma dan kebiasaan-kebiasaan. Seseorang itu memiliki kebebasan untuk menyimpang dari struktur yang ada. Hal demikian berbeda dengan teori *struktural fungsional*, bahwa tindakan atau perilaku seseorang itu dipengaruhi oleh nilai-nilai yang mengitarinya. Dalam situasi seperti itu tentu saja seseorang itu tidaklah bebas melakukan pilihan-pilihannya. Orang menggunakan atau tidak menggunakan hukum itu dipengaruhi oleh nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakatnya. Sementara dari perspektif teori lainnya, yakni teori pertukaran (*exchange theory*) melihat bahwa seseorang dalam melakukan interaksi sosialnya itu selalu memperhatikan keuntungan dan kerugian yang akan diterimanya.

Perspektif lain, Sumner sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo⁴⁶ mengatakan, bahwa perundang-undangan tidak mempunyai pengaruh langsung atau berpengaruh sedikit saja terhadap perilaku. Pertanyaannya adalah, mengapa undang-undang tidak mempunyai pengaruh langsung atau berpengaruh sedikit saja terhadap perilaku orang tersebut. Pertanyaan tersebut membawa kita kepada penelitian mengenai kemungkinan adanya variabel-variabel yang menengahi (*intervening variables*). Undang-undang tidak secara langsung berpengaruh terhadap perilaku kecuali apabila ia disampaikan dengan baik kepada masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui isinya. Maka komunikasi hukum atau tingkat penyebaran isi undang-undang merupakan variabel yang menjembatani antara peraturan hukum dan perilaku orang. Penelitian Norwegia menunjuk lain, bahwa kebiasaan

⁴⁵ Giddens, *Central problem in Social Theory*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles. 1983. Hal. 56-57

merupakan variabel yang menjelaskan hubungan antara peraturan dan kepatuhan. Melalui penelitian tersebut ditemukan, bahwa peraturan-peraturan dalam undang-undang yang banyak dikenal adalah yang secara kebetulan bersesuaian dengan kebiasaan yang ada. Beberapa studi lain menunjukkan, bahwa faktor pengetahuan mengenai hukum lebih kecil peranannya dalam menentukan kepatuhan hukum dibanding dengan faktor kelompok (*peer*) dimana seseorang termasuk. Robert B. Seidman mengatakan, bahwa bagaimana seorang bertindak sebagai respons terhadap suatu peraturan hukum turut ditentukan oleh apa yang disebutnya sebagai tekanan dari “*personal and social forces*”. Penelitian lain, *The Chicago Study* mengatakan, bahwa kepatuhan rakyat didasarkan pada perspektif instrumental dan normatif. Perspektif instrumental mengatakan, bahwa kepatuhan tergantung pada kemampuan hukum untuk membentuk perilaku patuh itu sendiri dan hal itu berhubungan dengan adanya insentif dan ancaman hukuman. Meningkatkan berat sanksi dianggap sebagai cara yang efektif untuk menurunkan angka kejahatan. Perspektif normatif berhubungan dengan keyakinan rakyat akan adanya keadilan dan moral yang termuat dalam hukuman, kendati hal itu bertentangan dengan kepentingannya sendiri. Maka apabila hukum dirasakan adil, rakyat akan sukarela mematuhi, kendatipun harus mengorbankan kepentingannya.

G. TKI Asal Desa Sugihan

Migran biasanya mempunyai alasan-alasan tertentu yang menyebabkan mereka meninggalkan kampung halamannya dan seterusnya memilih tempat-tempat yang mereka anggap dapat memenuhi keinginan yang kurang atau tidak dapat terpenuhi kalau sekiranya tetap bertahan di tempat asal. Arif mencatat⁴⁷, alasan migran paling utama meninggalkan Indonesia adalah karena faktor ekonomi, serta wujudnya keinginan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi. Sebagian kecil saja, karena alasan mengikuti keluarga. Catatan Arif ini sejalan dengan hasil kajian

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, Sosiologi Hukum Perkembangan Metode Dan Pilihan Masalah, dalam Khudzaifah Dimiyati (Penyunting), Universitas Muhammadiyah Surakarta. 2002. Hal. 193-194

⁴⁷ M. Arif, 2001, *op.cit.* Hal. 55

Pongsapich dan Shah⁴⁸ tentang orang Asia yang bekerja di Timur Tengah. Bahkan kesimpulan yang dibuat Gunatilake menyebut⁴⁹, bahwa banyak penduduk negara berkembang bekerja di negara maju karena mereka kurang atau tidak memperoleh peluang ekonomi yang layak di negara asalnya. Beberapa alasan TKI desa Sugihan memilih menjadi migran (TKI) ke Malaysia memperlihatkan, memperoleh upah yang besar (78 %) disamping itu juga menambah banyak teman (22 %). Data tersebut memperlihatkan, bahwa bekerja sebagai TKI akan memperoleh gaji yang besar, alasan demikian bukanlah tanpa sebab, mengingat ekonomi keluarga ketika itu sangat tergantung semata-mata pada kearifan sumber-sumber nafkah tradisional (sawah, tegal), sedangkan sumber nafkah tradisional itu tidak lagi mampu memberi kesejahteraan bagi keluarga buruh tani, karena kualitas tanah tadah hujan tanpa fasilitas irigasi. Sehingga hasil yang diperoleh melalui sumber-sumber nafkah tradisional itu tidaklahimbang antara biaya yang dikeluarkan dengan hasil yang diperoleh. Sedangkan upah menjadi TKI ke Malaysia bekerja sebagai kuli bangunan dalam satu tahunnya berkisar antara Rp. 40.000.000,- sampai dengan Rp. 45 000.000,-. Upah sebesar itu umumnya digunakan untuk memperbaiki rumah, membeli tanah, kendaraan bermotor, menghajikan orang tua, membangun desanya serta membangun organisasi social kegamaannya. Dalam situasi seperti itu Sairin menyebut⁵⁰, tidaklah berlebihan jika kemudian program TKI itu lebih menarik dari pada program transmigrasi. Karena transmigrasi itu seolah-olah membuang mereka ke luar Jawa. Sedangkan TKI tidak demikian. Menjadi TKI merasa pergi ke suatu tempat, kemudian memperkaya kampung halamannya dengan mengirim uang, membangun rumah dan sebagainya.

Atas dorongan siapa sesungguhnya petani ini ke luar dari lingkungan sosial dan geografisnya, ketika sumber-sumber nafkah tradisionalnya tidak cukup menjanjikan kesejahteraan kehidupan keluarga mereka. Sebagian besar TKI asal desa Sugihan bekerja

⁴⁸ Shah, Foreign Workers in Kuwait : Implications for The Kuwait Labor Force, Internationals for the Kuwait Labor Force, International Migration Review, 1986. Hal. 815

⁴⁹ Gunatilake, Migration of Asian Worker to The Arab World, 1996. Hal. 1-22

ke Malaysia itu atas kemauan diri sendiri (82 %). Ini sejalan dengan pendapat Tylor⁵¹, bahwa sesungguhnya motivasi untuk bermigrasi itu berasal dari migran itu sendiri. Selebihnya memberikan jawaban atas dorongan orang tua (12 %). Dengan demikian, maka orang tua sesungguhnya juga memiliki peran strategis dalam membentuk motivasi calon-calon TKI. Sedangkan istri tidak memiliki peran yang signifikan dalam membentuk motivasi suami. Hal itu terlihat tidak adanya faktor dorongan istri agar seorang suami menjadi TKI. Hal demikian, masih sejalan dengan ekonomi petani, bahwa nafkah itu adalah tanggungjawab suami, sekalipun dalam prakteknya istri juga memiliki peran yang cukup besar, dalam menambah nafkah keluarga. Misalnya, seorang istri sehari-harinya juga berperan mencari nafkah keluarga.

Terdapat sebuah hipotesis, bahwa migran disebabkan oleh ketimpangan sosial ekonomi antar daerah, faktor-faktor tertentu mendorong (*push*) orang pergi dari daerah asal dan faktor lain menariknya (*pull*) ke daerah tujuan. Faktor pendorong itu adalah sumber nafkah yang tidak mampu menopang kesejahteraan keluarga petani, serta berbagai program pembangunan pedesaan yang tidak berpihak kepada buruh tani. Sedangkan faktor menariknya adalah besarnya upah di negara tujuan. Hipotesis semacam ini misalnya pernah digunakan oleh Muchtar Naim⁵² ketika menganalisis migran Minangkabau. Sementara itu terdapat juga anggapan, ada faktor-faktor pribadi yang dapat mempengaruhi seseorang yang akan pindah (migran potensial). Faktor-faktor pribadi ini dapat mempermudah atau memperlambat migrasi. Kepekaan pribadi, kecerdasan, kesadaran tentang kondisi di lain tempat mempengaruhi tanggapan seseorang terhadap faktor-faktor di daerah asal dan tujuan. Karena itu, muncul bahwa motivasi untuk bermigrasi itu berasal dari diri migran itu sendiri atau dari orang yang akan pindah. Mantra mencatat lain⁵³, bahwa keputusan untuk menjadi migrasi itu bisa beragam. Nusa Tenggara Timur (NTT) misalnya, lebih didominasi oleh anggota keluarga. NTB oleh orang tua. Pulau Bawean oleh anggota keluarga. Namun

⁵⁰ Sairin dalam Rofiq Ahmad (Ed), Budaya Kepeloporan Dalam Mobilitas Penduduk, Kerjasama Puspaswara dengan Departemen Transmigrasi dan PPH, Jakarta, 1997. Hal. 158-159

⁵¹ Tylor dalam Soetomo, 1985. *op.cit* Hal. 95.

⁵² Muchtar Naim dalam Masri S, Pedoman Praktis Membuat Usulah Praktek, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984. Hal. 11

kesimpulan penelitian Mantra itu mencatat, apa pun pengambilan keputusan itu, tetapi yang pasti inisiatif tetap pada migran itu sendiri. Demikian halnya TKI asal desa Sugihan ini. Apabila dilihat dari proses pemberangkatannya TKI asal desa Sugihan ini merupakan jaringan migrasi ilegal. Mereka berangkat tanpa melalui prosedur legal sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Jaringan migrasi ilegal sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari bagaimana proses migrasi tersebut berlangsung. Ini berarti bahwa dalam konteks tersebut aspek jaringan migrasi yang mengatur aktivitas tersebut tidak dapat diabaikan. Jaringan migrasi ilegal, dengan demikian merupakan satu aspek penting yang perlu diperhatikan dalam upaya memahami proses migrasi ilegal yang terjadi dari suatu daerah asal ke berbagai daerah tujuan.

Jaringan migrasi ilegal merupakan sebuah bentuk jaringan yang bekerja terselubung,⁵⁴ 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 menjadi lebih kuat karena pada tingkat tertentu mampu menjalin lobi melalui organisasi maupun perorangan yang memiliki pengaruh pada lembaga pemerintah tertentu khususnya lembaga-lembaga yang berkaitan dengan aktivitas keluar masuk individu-individu di dalam sebuah negara, seperti pengawas perbatasan antar negara dan lembaga imigrasi masing-masing negara, baik negara asal maupun negara tujuan.

Di daerah-daerah tertentu seperti halnya di Nusa Tenggara Barat, terdapat ratusan calo (taikong) tenaga kerja yang beraktivitas secara ilegal. Bentuk pencaloan tenaga kerja tersebut hampir dapat dikatakan dilegitimasi secara sosial oleh masyarakat setempat sehingga ruang geraknya begitu leluasa.⁵⁵ Di desa Sugihan calo atau taikong ini disebut “bos”. Calo atau taikong menarik simpati terutama dari kelompok masyarakat ekonomi bawah dan menarik mereka ke dalam jaringan yang sangat sulit dihindari. Taikong menciptakan ketergantungan-ketergantungan calon migran yang menyebabkan migran

⁵³ Mantra, *op.cit.* Hal. 175

⁵⁴ Haris. 2002. *Op. Cit.* Hal. 97

⁵⁵ Haris. 2002. *Ibid.* Hal. 98

bersangkutan tidak dapat menghindar, dan kemudian masuk di dalam “perangkap” jaringan mereka melalui beberapa cara. Pertama, melalui pendekatan keluarga. Taikong melalui keluarga calon migran 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 taikong dengan suatu harapan bahwa keluarga memberikan dorongan kepada calon migran agar mau diberangkatkan ke daerah tujuan (Malaysia). Kedua, melakukan pendekatan langsung kepada calon migran potensial. Taikong memberikan langsung informasi kepada calon migran berbagai hal menarik tentang pekerjaan di daerah tujuan terutama berkaitan dengan upah yang tinggi, biaya perjalanan yang relatif murah dibanding jalur resmi dan waktu perjalanan yang relatif singkat. Dalam hal biaya perjalanan bahkan tidak jarang seorang taikong memberikan pinjaman kepada calon migran dengan sistem ijon. Artinya, migran meminjam kepada taikong dengan jaminan dirinya tanpa menyadari bahwa ia telah masuk dalam suatu siklus yang sangat rumit. Dengan demikian, selama migran menjadi tenaga kerja ilegal di negara tujuan dirinya adalah milik taikong sampai hutangnya dapat dilunasi.⁵⁶ Calon-calun TKI asal desa Sugihan menggunakan jasa bos bukan karena murah biaya yang ditawarkan oleh bos sebagaimana di NTB, melainkan di samping bos menawarkan upah yang tinggi, juga perjalanan yang relatif cepat apabila dibandingkan dengan TKI yang berangkat melalui prosedur pemerintah. Jika dibandingkan dengan biaya pemberangkatan TKI melalui prosedur resmi, biaya pemberangkatan yang ditawarkan oleh bos jauh lebih besar.

Keberhasilan taikong menggaet calon migran secara langsung disebabkan oleh beberapa hal berikut. Penelitian Haris mencatat,⁵⁷ pertama : kelompok yang dijadikan sasaran adalah kelompok migran yang tidak memiliki pekerjaan tetap atau kelompok yang memiliki pekerjaan tetap di sektor pertanian tetapi penghasilannya rendah. Kedua : sebagian besar calon migran yang dijadikan sasaran merupakan kelompok yang sudah

⁵⁶ Haris, 2002 *Ibid.* Hal. 99

⁵⁷ Haris, 2002. *Ibid.* Hal. 103

memiliki status kawin, tetapi tidak memiliki penghasilan tetap atau tidak memiliki lahan garapan memadai atau bahkan tidak memiliki lahan sama sekali.

Secara umum, jaringan migrasi ilegal dibangun oleh hubungan-hubungan yang secara individual terjalin antara taikong dengan calon migran, antara migran terdahulu dengan calon migran atau antara kerabat yang melakukan migrasi sebelumnya dengan calon-calon migran atau antara kerabat yang melakukan migrasi sebelumnya dengan calon-calon migran potensial di daerah asal. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jaringan migrasi ilegal yang terbangun sesungguhnya diperkuat secara sosial dan kultural di dalam suatu sistem yang melekat dalam kehidupan masyarakat dimana migran bersangkutan berasal.

Taikong sering juga dikenal sebagai broker atau calo tenaga kerja. Hal tersebut disebabkan, disamping berperan sebagai perantara taikong lebih sering berperan sebagai pedagang yang menawarkan jasa tenaga kerja. Dalam banyak kasus migrasi ilegal baik dalam konteks migrasi internal maupun migrasi internasional peran taikong atau calo tenaga kerja sangat penting. Para taikong menyebarkan informasi berlimpahnya kesempatan kerja dan kelangkaan tenaga kerja kasar di daerah tujuan sebagai sasaran menarik calon migran potensial sebanyak mungkin guna dikirim ke daerah tujuan.

Peran penting taikong terutama terlihat dalam tiga hal. Pertama, pada soal perekrutan calon migran; kedua, pendanaan awal bagi migran yang tidak memiliki biaya dengan memberikan pinjaman dan ketiga, peran taikong sebagai broker yang menawarkan jasa tenaga kerja di berbagai daerah atau negara tujuan.

Dalam soal perekrutan, taikong memiliki cara yang memperlihatkan kontinuitas dengan cara-cara yang digunakan dalam mengumpulkan migran yang telah dikirim sebelumnya. Penyebaran informasi pekerjaan, merupakan langkah awal yang selalu digunakan untuk menarik migran. Kecuali itu, biaya perjalanan yang ditawarkan jauh lebih rendah dibandingkan jalur legal dengan membandingkan biaya waktu menunggu disamping perbandingan perbedaan mencolok upah di daerah tujuan dan daerah asal merupakan cara lain yang digunakan.

Dalam konteks yang lebih luas, jaringan kerja taikong merupakan jaringan kerja rahasia yang sangat rapi layaknya sindikat pada umumnya. Hal yang menarik adalah bahwa antara migran dan taikong (kecuali taikong kampung) tidak saling mengenal disebabkan taikong sering juga membaur sebagai migran. Taikong-taikong besar, seperti taikong perantara dan taikong perbatasan biasanya memiliki jaringan lobi yang kuat terutama dengan pihak-pihak yang berwenang. Bahkan tidak jarang seorang taikong memanggil “BOS” pada pihak-pihak tertentu secara individual, seperti terhadap seorang kolonel angkatan laut di dekat perbatasan.

Kenyataan bahwa rapinya jaringan kerja yang dibangun oleh taikong dan kuatnya “lobi” yang di bangun di berbagai tingkatan menyebabkan aktivitas taikong sulit dikendalikan. Hal ini pada gilirannya mengakibatkan aktivitasnya pun sulit diprediksi, baik luas jaringan maupun besarnya volume migrasi ilegal yang dihasilkan.

Taikong secara umum dapat dibagi dalam beberapa kategori tergantung dari besar kecilnya wilayah kekuasaan atau operasinya. Taikong kampung merupakan tingkatan taikong paling kecil dari kategori-kategori taikong yang beroperasi. Namun demikian, taikong kampung merupakan taikong yang paling besar menerima bayaran. Kecuali mendapat untung dari penjualan tenaga kerja kepada taikong desa dan taikong antara, taikong kampung juga menarik uang jasa per migran yang dibayarkan setelah bekerja di daerah tujuan. Besarnya uang jasa biasanya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara taikong bersangkutan dengan migran. Taikong kampung berperan mengumpulkan “nasabah” (sebutan untuk calon migran) atau calon migran untuk diserahkan kepada taikong desa. Selanjutnya taikong desa, di samping mencari nasabah juga menetapkan kapan harus berangkat dan jalur mana yang harus ditempuh untuk diserahkan kepada taikong antara yang selanjutnya membawa para migran ke perbatasan.

Taikong perbatasan selanjutnya bertanggung jawab menyeberangkan para migran ke daerah tujuan menggunakan perahu tempel yang diisi oleh rata-rata 50-100 orang per perahu. Biasanya penyeberangan dilakukan pada tengah malam dan tiba di daerah tujuan pada waktu subuh. Selama proses penyeberangan taikong tidak ikut dalam rombongan, sehingga praktis tanggung jawab keselamatan migran tidak dapat dijamin oleh taikong. Jika

migran selamat, maka migran diterima oleh taikong di daerah tujuan bersama-sama taikong perbatasan yang lebih dahulu tiba di daerah pendaratan (Malaysia Barat).

Hubungan antara kelompok-kelompok migran dengan taikong diwakili oleh taikong-taikong kecil yang membawa migran dari daerah di mana migran berasal. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa taikong-taikong yang beroperasi di samping sebagai migran yang memimpin rombongan dari daerah asal sekaligus berperan sebagai broker yang menawarkan jasa tenaga kerja melalui taikong-taikong yang lebih besar kepada pengguna jasa di daerah tujuan dengan mendapatkan imbalan tertentu.

Rapinya jaringan kerja yang dibangun oleh taikong-taikong tersebut menyebabkan pihak-pihak berwenang sulit untuk mengetahui seberapa besar jumlah taikong tenaga kerja yang beroperasi di masing-masing daerah asal migran. Kerumitan ini didukung pula oleh kenyataan bahwa posisi taikong secara sosiologis lebih diakui sebagai jalur yang lebih cepat meskipun dengan resiko yang lebih besar.

Apabila dilihat dari proses pemberangkatan ke Malaysia, sejak awal pemberangkatan TKI asal desa Sugihan yakni tahun 1985, dan bahkan hingga saat ini (tahun 2008) banyak diantara mereka selalu bersama broker (makelar). Atau dalam bahasa sehari-hari mereka menyebutnya, “*bos*”. Hanya sebagian kecil diantara mereka tidak menggunakan jasa bos.

Black menyatakan, studi-studi keefektivan hukum berbeda dengan lainnya dalam jenis-jenis ideal hukum setelah temuannya dinilai. Pada satu hal yang ekstrim adalah studi dampak yang membandingkan realitas hukum dengan ideal hukum dengan suatu arti yang sangat sederhana dan dapat dilaksanakan secara spesifik⁵⁹ Pernyataan Black tersebut menyiratkan bahwa ketidakefektivan hukum membawa dampak yang dapat ditelaah secara khusus. Dampak diartikan sebagai perubahan yang dihasilkan oleh suatu kegiatan, tetapi ada pula yang mengartikannya sebagai benturan.⁶⁰ Apabila demikian, maka dampak dapat dirumuskan sebagai perubahan dan benturan yang terjadi karena suatu kegiatan. Berkenaan

⁵⁹ Donald Black, Batas-Batas Sosiologi Hukum, dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (ed) Hukum, Politik dan Perubahan Sosial, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988. Hal. 28

dengan keefektifan hukum, berarti merupakan perubahan dan atau benturan karena berlakunya hukum. Dengan demikian, maka dampak hukum dapat diartikan sebagai efek total dari hukum, baik secara positif maupun negatif.⁶¹

Proses pemberangkatan TKI ke Malaysia yang tidak memiliki keterampilan asal desa Sugihan sebagaimana disebut di atas, hakekatnya adalah dampak dari tidak adanya pengaturan tentang penempatan TKI ke luar negeri yang tidak memerlukan keterampilan. Oleh karena peraturan perundang undangan tentang penempatan TKI hanya mengatur tentang penempatan TKI yang memiliki keterampilan.

Adapun yang dimaksud dengan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) sebagaimana disebut pada Ketentuan Umum Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep-104 A/MEN/2002, adalah warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI. Sedangkan menurut Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 TKI adalah setiap warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.⁶²

Konsep tentang TKI yang terampil sebagaimana ketentuan Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep-104 A/MEN/2002, disebutkan bahwa bagi Calon TKI yang akan mengikuti penyuluhan harus memenuhi syarat, memiliki keterampilan atau keahlian yang dibuktikan dengan sertifikat keterampilan yang dikeluarkan oleh lembaga pelatihan yang diakreditasi oleh instansi yang berwenang. Demikian pula Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 disebutkan, calon TKI wajib memiliki sertifikat kompetensi kerja sesuai dengan persyaratan jabatan. Dalam hal TKI belum memiliki sertifikat kompetensi kerja, pelaksana penempatan TKI swasta wajib

⁶⁰ Soerjono Soekanto dan Heri Tjandrasari, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Alumni Bandung, 1983. Hal. 21

⁶¹ *Ibid.* Hal. 22

⁶² Pasal 1 angka 4 Kepmenakertrans Nomor Kep-104 A/MEN/2002 dan Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004

melakukan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan.⁶³

Mengacu pada konsep di atas, maka konsep TKI yang tidak terampil adalah TKI yang tidak memiliki keterampilan (*unskilled*) atau keahlian yang dibuktikan dengan sertifikat keterampilan yang dikeluarkan oleh lembaga pelatihan yang diakreditasi oleh instansi yang berwenang.

Peraturan perundang undangan tentang penempatan TKI ke luar negeri yang ada selama ini semua mensyaratkan keterampilan berdasarkan program pelatihan. Hal tersebut terlihat sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan, bahwa pelatihan kerja diselenggarakan berdasarkan program pelatihan yang mengacu pada standar kualifikasi keterampilan atau keahlian. Bahwa setiap tenaga kerja berhak untuk memperoleh dan/atau meningkatkan dan/atau mengembangkan keterampilan dan/atau keahlian kerja sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya melalui pelatihan kerja.⁶⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa pelatihan kerja diselenggarakan dan diarahkan untuk membekali, meningkatkan, dan mengembangkan kompetensi kerja guna meningkatkan kemampuan, produktivitas, dan kesejahteraan. Pelatihan kerja dilaksanakan dengan memperhatikan kebutuhan pasar kerja dan dunia usaha, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja. Pelatihan kerja diselenggarakan berdasarkan program pelatihan yang mengacu pada standar kompetensi kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja diarahkan untuk menempatkan tenaga kerja yang tepat pada pekerjaan yang tepat sesuai dengan keterampilan, keahlian, dan kemampuan⁶⁵

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER-02/MEN/1994 Tentang Penempatan Tenaga Kerja di Dalam dan di Luar Negeri menyebutkan bahwa penyiapan kualitas tenaga kerja yang belum memiliki keterampilan dilaksanakan melalui kegiatan pelatihan, uji

⁶³ Pasal 39 (2) huruf e Kepmenakertrans Nomor Kep-104 A/MEN/2002 dan Pasal 41 Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004

⁶⁴ Pasal 119-121 Undan Undang Nomor 25 Tahun 1997

⁶⁵ Pasal 9, 10 dan 143 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003

keterampilan dan orientasi pra pemberangkatan. Pelatihan keterampilan bagi tenaga kerja dilaksanakan oleh Balai Latihan Kerja milik PJTKI atau Lembaga Pelatihan Kerja lainnya yang telah mendapat akreditasi dari Departemen Tenaga Kerja. Untuk menentukan kualifikasi keterampilan tenaga kerja, Lembaga Pelatihan Kerja melaksanakan uji keterampilan berdasarkan Standar Kualifikasi Keterampilan yang ditetapkan Departemen Tenaga Kerja. Balai Latihan Kerja atau Lembaga Pelatihan Kerja lainnya menerbitkan Surat Tanda Tamat Latihan (STTL) atau Sertifikat latihan bagi para peserta latihan yang dinyatakan lulus pada akhir program pelatihan berdasarkan standar sertifikasi yang ditetapkan oleh Departemen Tenaga Kerja.⁶⁶ Calon TKI yang telah memiliki ijazah pendidikan formal atau kejuruan yang diakui secara nasional harus mengikuti pelatihan keterampilan dan keahlian sesuai dengan kualifikasi jabatan yang dibutuhkan. Pelatihan keterampilan dan keahlian dilaksanakan oleh Lembaga Pelatihan yang telah diakreditasi oleh Departemen Tenaga Kerja. Calon TKI yang mengikuti pelatihan harus mengikuti test atau uji keterampilan yang dilaksanakan oleh Pengguna Jasa dan atau Balai Latihan Kerja atau Tim Uji Keterampilan yang dilaksanakan oleh pengguna jasa dan atau Balai Latihan Kerja atau tim uji keterampilan yang telah mendapat akreditasi Departemen Tenaga Kerja. Balai Latihan Kerja, Lembaga Pelatihan dan Tim Uji Keterampilan harus bertanggungjawab penuh atas kualitas hasil pelatihan dan uji keterampilan yang dilaksanakan.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor KEP- 44/MEN/1994 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja di Dalam dan ke Luar Negeri, mengatur untuk meningkatkan kualitas keterampilan tenaga kerja peserta program penempatan tenaga kerja di dalam dan ke luar negeri, setiap pelaksanaan kegiatan penempatan tenaga kerja baik dengan Balai Latihan Kerja milik sendiri atau bekerjasama dengan pihak lain sesuai dengan ketentuan akreditasi dan standardisasi yang ditetapkan oleh Departemen Tenaga Kerja melakukan penyelenggaraan pelatihan keterampilan teknis sesuai dengan jenis dan tingkat serta persyaratan yang diperlukan dalam pasar kerja. Penyelenggaraan pelatihan

⁶⁶ Pasal 14 Permenaker Nomor Per- 02/MEN/1994

kemampuan komunikasi menggunakan bahasa asing sesuai dengan keperluan di negara tujuan. Untuk mendukung pelaksanaan kegiatan dan tanggungjawab pelaksana penempatan tenaga kerja Departemen Tenaga Kerja melakukan pengaturan, pembinaan dan pengendalian antara lain meliputi akreditasi terhadap lembaga pelatihan keterampilan tenaga kerja, akreditasi terhadap tim uji keterampilan tenaga kerja, standardisasi sertifikat keterampilan tenaga kerja. Dalam rangka membantu pelaksana penempatan tenaga kerja di bidang penyiapan kualitas tenaga kerja sesuai dengan kondisi dan perkembangan pasar kerja, Menteri dapat menunjuk lembaga teknis profesional tertentu yang memenuhi syarat untuk melakukan pelatihan keterampilan dan atau uji keterampilan. Penyiapan kualitas tenaga kerja yang berkaitan dengan kondisi kesehatan mental dan fisik dari setiap tenaga kerja yang akan ditempatkan di dalam dan ke luar negeri harus dilakukan secara cermat, bekerja sama dengan lembaga pemeriksaan atau pengujian kesehatan yang telah memenuhi syarat teknis maupun administratif dari instansi yang berwenang. Calon TKI yang telah memenuhi persyaratan harus mengikuti program pelatihan di lembaga pelatihan kerja yang telah mendapat akreditasi dari Departemen Tenaga Kerja c.q. Direktorat Jenderal Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas Tenaga Kerja. Pelatihan meliputi keterampilan sesuai dengan kurikulum dan silabus serta persyaratan jabatan yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya kemampuan komunikasi dalam bahasa asing yang diperlukan, orientasi pra pemberangkatan.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor Kep- 104 A/MEN/ 2002 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri disebutkan bahwa bagi Calon TKI yang akan mengikuti penyuluhan harus memenuhi syarat berpendidikan sekurang-kurangnya tamat SLTP atau sederajat, memiliki keterampilan atau keahlian yang dibuktikan dengan sertifikat keterampilan yang dikeluarkan oleh lembaga pelatihan yang diakreditasi oleh instansi yang berwenang. PJTKI berkewajiban menempatkan TKI yang berkualitas dari segi mental, fisik, keterampilan teknis dan kemampuan berkomunikasi dalam bahasa asing yang diperlukan. Setiap PJTKI wajib melatih calon TKI yang belum memenuhi standar kualitas TKI di Balai Latihan Kerja (BLK) yang telah diakreditasi oleh Instansi Pemerintah yang berwenang di bidang pelatihan kerja. Calon TKI yang akan

ditempatkan wajib mengikuti pelatihan pada BLK/Lembaga Pelatihan dan lulus uji keterampilan untuk memperoleh sertifikasi kompetensi. Uji keterampilan diselenggarakan oleh Lembaga Uji Kompetensi Independen.⁶⁷

Peraturan perundang undangan tentang penempatan TKI di atas memperlihatkan, bahwa dari keseluruhan ketentuan yang ada di dalamnya tidak ada satu pun ketentuan yang memberikan pengaturan terhadap Tenaga kerja Indonesia di luar negeri yang tidak memiliki keterampilan (*unskilled*). Hal itu dapat dilihat bahwa semua peraturan hukum yang ada mensyaratkan perlunya keterampilan (*skilled*) bagi Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri. Sedangkan realitas menunjukkan, bahwa bangsa Indonesia masih menghadapi banyak masalah ketenagakerjaan di dalam negeri, seperti jumlah angkatan kerja yang masih besar, angka pengangguran yang cenderung meningkat. Data Biro Pusat Statistik (BPS) 1998 tercatat, angka pengangguran saat ini lebih dari 40 juta orang. 58,7 % berpendidikan rendah. Hanya 5,7 % yang berpendidikan tinggi. Rendahnya kualitas tenaga kerja, serta upah yang relatif rendah dibandingkan dengan negara lain, maka kebijakan membatasi pengiriman tenaga kerja yang tidak terdidik (*unskilled*) bukan merupakan pemecahan masalah. Banyak ahli melihat bahwa kebijaksanaan pembatasan pengiriman TKI akan memicu meningkatnya tenaga kerja tidak resmi (ilegal) dari Indonesia. Besarnya minat Tenaga Kerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri, di samping karena rendahnya kesempatan kerja di dalam negeri, juga disebabkan tingginya perbedaan tingkat upah. Oleh karena itu selama perbedaan upah antara di Indonesia dengan di negara lain masih mencolok, pembatasan pengiriman tenaga kerja dirasakan kurang efektif. Karena itu selama kebijakan pengupahan masih lemah, serta kebijakan pembangunan perekonomian yang memihak rakyat masih gagal dilakukan oleh pemerintah, maka pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, baik yang terdidik (*skilled*) maupun yang tidak terdidik (*unskilled*) memiliki argumentasi yang cukup rasional. Berbagai upaya yang dapat dilakukan dalam rangka melegalisasi pengiriman TKI adalah yang paling awal melakukan sosialisasi, demikian aparat pemerintah desa berpendapat. Secara teoritik, Friedman mengatakan, bahwa

⁶⁷ Pasal 39 (2), 41 (1) dan (2), Pasal 42 Kepmenakertrans Nomor Kep-104 A/MEN/2002

komunikasi hukum merupakan persyaratan pokok dari system hukum. Tidak ada seseorang pun dapat berperilaku menurut hukum kalau ia tidak mengetahui apa isi atau apa yang diatur oleh hukum itu. Komunikasi hukum mempunyai tujuan tertentu yang diharapkan, yaitu menciptakan pengertian bersama agar terjadi perubahan pikiran, sikap atau perilaku. Komunikasi hukum berkaitan dengan proses sosialisasi. Proses sosialisasi hukum sangat diperlukan agar masyarakat berperilaku sebagaimana yang diharapkan oleh hukum. Proses sosialisasi demikian tidak pernah dilakukan di desa Sugihan, sementara kebutuhan tentang sosialisasi tersebut begitu amat penting.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Taufik. 1986. *Durkheim dan Pengantar Sosiologi Moralitas*, yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Black, D. 1976, *The Behaviour of Law*, Academic Press, New York
- Blumer, Herbert. 1969. *Symbolic Interactionism : Perspective and Method*. Englewood Cliff, N. J. Prentice Hall
- Collier, William. 1978, *Masalah Pangan, Pengangguran dan Gerakan Revolusi Hijau Di Pedesaan Jawa*, Prisma
- Collier, William L. et at. 1974. *Sistem Tebasan, Bibit Unggul dan Pembaharuan Desa di Jawa*. Prima 3(6). LP3ES.
- Connel, J. 1976. *Migration From Rural Areas*. London : Studies on International Migration.
- _____. 1976. *Migration From Rural Areas : the Evidendence from Village Studies*, New Delhi: Oxford University Press.

- Cozby, Paul C. 1985. *Methods in Behavioral Research*. Third Edition. Mayfield Publishing Company.
- De Soto, Hernando, 1991. *Masih Ada Jalan Lain- Revolusi tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Diah Widarti. 1984. *Analisa Ketenagakerjaan di Indonesia berdasarkan data sensus penduduk Tahun 1971 dan 1980*. Dlm. Manning, Chris & Papayungan, Mikhael (Pnyt). *Analisa Ketenagakerjaan di Indonesia Berdasarkan Data Sensus Penduduk Tahun 1971-1980: 57-132* Kerja Sama Biro Pusat Statistik dan Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan Universitas Gadjah Mada, Jakarta.
- Erwidodo. 1999, *Modernisasi dan penguatan ekonomi Masyarakat Pedesaan dalam Pembangunan Ekonomi Rakyat Di Pedesaan Sebagai Strategi Penanggulangan Kemiskinan*, Hasan Basri (Ed), PT. Bina Rena Pariwisata, Jakarta
- Fauzi, Noer. 1997, *Anatomi Politik Agraria Orde Baru*, Sinar Harapan, Jakarta
- Fuller, Lon L. 1970. *The Morality of Law*, New Haven : Yale University Press
- Giddens, A. 1983, *Central Problems in Social Theory*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles
- Hart, H.L.A. 1972. *The Concept of Law*. Oxford University Press, London.
- Hormans. 1974. *Social Behavior, Its Elementary Form*, New York.
- Leibo. 1995. *Strategi Pembangunan Masyarakat Desa Berparadigma Ganda*, Andi Offset, Yogyakarta
- Lionel, D. 1983. *Asian labour migration to the Middleeast: An empirical assessment*. Paper Presented at the Conference on Asian Labour Migration to the Middle East. East West Population Institute, East West Center, Honolulu-Hawaii, 19-23 September.
- Lipton, M 1977. *Why Poor People Stay Poor, Urban Bias in World Development*, Temple Smith, London

- Mantra, Ida Bagoes dan Kasto. 1981. "Penentuan Sampel" dalam Masri Sigarimbun dan Sofian Effendi (ed.) dalam *metode Penelitian Survey*. Jakarta : LP3ES.
- Moore, S.F. 1983. *Law as Process : An Anthropological Approach*, Routledge & Kegan Paul, London
- Mubyarto. 1981. *Nelayan Dan Kemiskinan, Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai* , Agro Ekonomika, Jakarta.
- _____.1997. *Ekonomi Rakyat, Program IDT, dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*. Aditya Media, Yogyakarta.
- Muhammad Idrus Abustam. 1989. *Gerakan Penduduk, Pembangunan dan perubahan Sosial: Kasus Tiga Komunitas Padi Sawah di Sulawesi Selatan*, UI Press, Jakarta.
- Nasution, M.A. 1997a. *Aliran Pekerja Indonesia ke Malaysia : kes tentang pekerja Indonesia dalam sektor pembinaan di Kuala Lumpur, Malaysia*. Thesis PhD. FSKK. Universitas Kebangsaan Malaysia
- _____. 1997a. *Aliran Pekerja Indonesia ke Malaysia : Kes Tentang Pekerja Indonesia Dalam Sektor Pembinaan di Kuala Lumpur, Malaysia*, Thesis PhD. FSKK. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- _____. 1997b. *Bangsaku di Tanah Seberang : Suatu Tinjauan Awal Tentang Kesan Migrasi Pekerja Indonesia ke Malaysia Terhadap Pribadi Migran*. Kertas Kerja Semi Migran. 1 (5) : 15 – 18.
- _____. 2001. *Orang Indonesia di Malaysia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Nonet, Philippe and Selznick Philip. 1978. *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, Harper and Row Publisher, New York
- Pandriyono, et. Al. 1999. *Liku-Liku Perjalanan TKI/TKW Tak Berdokumen Ke Malaysia : Suatu Hasil Penelitian dan Observasi Partisipasi*, Heru Santoso (Ed), Kerjasama YPP dengan The Asia Foundation, Malang

- Rahardjo, S. (1983), *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung
- Safaat, Rachmat (Ed), (1998), *Buruh Perempuan : Perlindungan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, IKIP, Malang
- Salman, O. R. 1989. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung
- Schlegel, S.A. 1982 *Realitas Dan Penelitian Sosial*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen. Kehakiman, Jakarta
- Siagian, S.P. 1994. *Patologi Birokrasi : Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofyan. 1989. *Metode Penelitian Survei*. LP3ES, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono (1983), *Kesadaran Hukum & Kepatuhan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta
- Strauss, A & Corbin, J. 1990. *Basic Qualitatif Research: Grounded Theory Procedure and Techniques*. Sage Publication, London.
- Tjiptoherijanto, P. 1997. *Migrasi Urbanisasi dan Pasar Kerja Di Indonesia*, UI PRESS, Jakarta
- Wignjosebroto, Soetandyo, *Hukum Dan Metode-Metode Kajiannya*, tanpa tahun
- _____. 1985. "Pengolahan dan Analisa Data". Dalam Koentjaraningrat. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Gramedia, Jakarta.

