

BAB II

TINJAUAN TEORI

1.1. TINJAUAN PUSTAKA

Kajian pustaka ini peneliti lakukan untuk mencermati beberapa penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan dan pengembangan wawasan. Hal ini dilakukan untuk lebih memperkuat penelitian dan memperdalam analisis terhadap suatu objek penelitian. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Kurnia Novianti (2016) dengan judul *Analisis Trend dan Dampak Pengiriman TKI: Kasus Dua Desa di Lombok Timur Nusa Tenggara Barat*. Penelitian ini mencoba menganalisis bagaimana trend pengiriman TKI di Lombok Timur serta dampak apa saja yang ditimbulkan. Penelitian ini dilakukan di dua desa, yaitu: Desa Pengadangan dan Desa Labuan Lombok. Hasil penelitian menunjukkan trend yang menarik, yaitu: 1) upah yang lebih tinggi menjadi faktor pendorong seseorang menjadi TKI, 2) TKI yang dikirim mayoritas berpendidikan rendah dan dalam usia produktif, 3) mayoritas negara tujuan para TKI adalah Malaysia dan Arab Saudi, 4) sebagian besar TKI menggunakan jalur instan untuk menjadi TKI, misalnya dengan meminjam uang. Sementara itu, dampak ekonomi sosial-budaya dalam pengiriman TKI dapat dilihat melalui adanya remitansi yang kemudian dimanfaatkan untuk kehidupan rumah tangga TKI. Dari sisi sosial-budaya, muncul stigma *Jamal* (Janda Malaysia) dan *Durab* (Duda Arab) yang dirasakan oleh suami/istri yang ditinggalkan. Sedangkan bagi TKI sendiri,

harus menerima berbagai konsekuensi, seperti: gaji yang tidak dibayarkan, adanya penyiksaan, pelecehan seksual, dan lain sebagainya.

2. Penelitian Anang Sugeng Cahyono (2015) dengan judul *Evaluasi Permasalahan Sosial Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Daerah Asal Kabupaten Tulungagung*. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji permasalahan sosial TKI di daerah asal, faktor-faktor penyebab dan strategi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan sosial yang dihadapi TKI adalah terjadi pada keluarga di daerah asal, yang meliputi: anak kurang terurus, suami/istri melakukan perselingkuhan dan perceraian, perpecahan keluarga, perselisihan antara suami/istri dengan orang tua menyangkut perebutan kiriman uang dan sebagainya, dan masalah keluarga terkait penggunaan/pembagian hasil TKI.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Faizah Khotimatul Husna (2013) dengan judul *Kajian Kebijakan Pemerintah dalam Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*. Penelitian ini berusaha mengkaji kebijakan dan peraturan yang ada di tingkat pusat, meneliti apakah kebijakan-kebijakan tersebut mampu merespon permasalahan TKI, dan bagaimana pelaksanaan dan pembagian wewenang antara lembaga pelaksana. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode studi dokumentasi. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa: a) kurangnya regulasi yang mengatur tentang sosialisasi penempatan TKI sehingga banyak yang menggunakan jalur ilegal, b) kurangnya regulasi yang mengatur tentang komponen dan biaya penempatan TKI sehingga banyak dari perusahaan penempatan TKI yang mengeruk

keuntungan dengan memotong gaji TKI, c) pelaksanaan regulasi dilapangan tidak sesuai dengan peraturan yang ada, d) Kerancuan kewenangan antar lembaga pelaksana, dan e) kerancuan antar peraturan dalam pelaksanaan rekrutmen.

4. Dhuma Melinda Harahap (2015) melakukan penelitian yang berjudul *Perlindungan Hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah dan Organisasi Buruh Migran*. Penelitian ini menggunakan metode normatif empiris dan studi kepustakaan dengan tujuan untuk mengkaji kendala dan upaya yang dilakukan pemerintah dalam memenuhi hak-hak TKI di luar negeri. Selain itu, penelitian ini juga menganalisis peran serikat buruh dalam melakukan advokasi non litigasi kepada para TKI yang mengalami masalah. Adapun hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: 1) kendala yang dihadapi pemerintah, meliputi; tumpang tindih dan saling lempar tanggungjawab antara pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam perlindungan buruh migran, pengawasan terhadap kewenangan PPTKIS masih lemah, dan sulitnya mendata WNI yang ke luar negeri untuk bekerja, 2) upaya yang dilakukan pemerintah yakni; membentuk *grand design* perlindungan TKI per-lima tahun, memberdayakan komunitas perlindungan buruh migran, meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM, dan kerjasama dengan berbagai pihak, 3) peran lembaga buruh migran dilihat kontribusinya membantu pemerintah, yakni melalui; pendataan ke daerah-daerah, membuka posko pelaporan, membantu TKI dalam menghadapi kasus baik melalui advokasi maupun pendampingan secara langsung.

5. Agus Baha'udin (2016) mengkaji tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri. Penelitian ini berjudul *Perlindungan Hukum Hak-Hak Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri* dengan metode penelitian normatif. Adapun hasil penelitiannya, yakni: a) pengaturan mengenai perlindungan TKI belum bisa berjalan efektif meskipun sudah diatur melalui Undang-undang Nomor 39 tahun 2004, dan b) undang-undang tersebut hanya terdiri dari 8 pasal, dimana rumusan-rumusan dalam setiap pasalnya masih kurang jelas.
6. Penelitian yang dilakukan oleh Bassina Farbemblem, Eleanor Taylor-Nicholson, dan Sarah Paoletti (2013) dengan judul *Migrant Workers' Access to Justice at Home: Indonesia* (Akses Buruh Migran terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia). Penelitian ini mengkaji mekanisme buruh migran khususnya yang bekerja di Timur Tengah dalam mengupayakan ganti rugi di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat empat mekanisme ganti rugi yang dapat diupayakan buruh migran, yakni; penyelesaian sengketa administratif, skema asuransi buruh migran, sistem peradilan Indonesia, dan bantuan dari kedutaan dan konsulat. Sementara itu, temuan lainnya berupa: a) berbagai undang-undang di Indonesia tidak memungkinkan pekerja untuk mengakses keadilan, b) berdasarkan hukum buruh migran seharusnya memiliki hak kontraktual yang substansial dalam perjanjian, c) mekanisme ganti rugi yang digunakan seringkali tidak memuaskan, d) adanya tumpang tindih tanggungjawab antar berbagai pihak.

Tabel 2.1

Perbedaan dan Persamaan Penelitian ini dengan Penelitian Terdahulu

No.	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Analisis Trend dan Dampak Pengiriman TKI: Kasus Dua Desa di Lombok Timur Nusa Tenggara Barat	<ul style="list-style-type: none"> - Tema penelitian, yaitu tentang pengiriman TKI. - Lokasi penelitian, yaitu Kabupaten Lombok Timur 	Penelitian terdahulu lebih terfokus pada tren dan dampak yang ditimbulkan dari pengiriman TKI, sementara dalam penelitian ini lebih berfokus pada pelaksanaan kebijakan pengiriman TKI, dan dampaknya terhadap masyarakat.
2.	Evaluasi Permasalahan Sosial Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Daerah Asal Kabupaten Tulungagung.	Tema penelitian, yaitu permasalahan TKI	Penelitian terdahulu mengkaji permasalahan sosial TKI di daerah asal (keluarga TKI), namun penelitian ini lebih mengkaji kebijakan dalam mengatasi permasalahan TKI, baik permasalahan individu TKI maupun permasalahan keluarga TKI.
3.	Kajian Kebijakan Pemerintah dalam Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.	<ul style="list-style-type: none"> - Tema penelitian tentang pengiriman TKI - Mengkaji kebijakan pemerintah. 	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian terdahulu; mengkaji kebijakan pemerintah pada level pusat. - Penelitian yang akan dilakukan: mengkaji kebijakan pemerintah di level daerah.
4.	Perlindungan Hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah dan Organisasi Buruh Migran.	Tema penelitian yakni: perlindungan TKI	Penelitian terdahulu lebih berfokus pada perlindungan TKI oleh pemerintah Pusat dan NGO, sementara dalam penelitian ini lebih berfokus pada pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah dalam melakukan perlindungan kepada TKI.
5.	Perlindungan Hukum Hak-Hak Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri	Tema penelitian, yakni tentang TKI	Penelitian terdahulu lebih terfokus pada pelaksanaan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004, sementara penelitian ini akan terfokus pada kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah.
6.	Migrant Workers' Access to Justice at Home: Indonesia	Mengkaji tema tentang buruh migran	Mengkaji tentang akses buruh migran dalam mendapat keadilan di Indonesia (penelitian terdahulu), sedangkan dalam penelitian ini mengkaji pelaksanaan kebijakan di level daerah.

Sumber: *Olah data sekunder*

Berdasarkan beberapa pemaparan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa penelitian dengan tema pengiriman TKI pada dasarnya telah banyak dilakukan. Akan tetapi penelitian-penelitian tersebut masih memiliki beberapa kekurangan, diantaranya: 1) penelitian terdahulu lebih banyak berfokus pada objek TKI itu sendiri, 2) meskipun penelitian tentang peraturan dan kebijakan terhadap pengiriman TKI sudah dilakukan oleh beberapa peneliti, namun penelitian tersebut lebih mengkaji peraturan dan kebijakan yang ada pada level pusat, sementara penelitian pada level daerah masih sangat jarang dilakukan, 3) dalam mengkaji peraturan dan kebijakan lebih banyak menggunakan metode penelitian normatif dimana penelitian hanya dilakukan dengan studi kepustakaan.

Penelitian ini mencoba untuk menjawab kekurangan-kekurangan yang ada pada penelitian-penelitian sebelumnya, diantaranya: a) penelitian ini tidak hanya berfokus pada objek TKI itu sendiri, melainkan lebih berfokus pada evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pengiriman dan perlindungan TKI, b) kebijakan yang dikaji adalah kebijakan yang ada di level daerah, khususnya daerah yang menjadi kantong TKI terbesar, 3) untuk memperoleh informasi yang lebih akurat, maka metode yang digunakan tidak hanya melalui studi kepustakaan, melainkan juga melalui wawancara mendalam terhadap pembuat dan pelaksana kebijakan, serta masyarakat yang menjadi penerima manfaat dari kebijakan. Dengan demikian, maka data yang diperoleh tidak akan bersifat satu arah, melainkan dua arah, yaitu dari pemerintah selaku pembuat dan pelaksana kebijakan dan masyarakat selaku penerima manfaat kebijakan.

2.2. KERANGKA TEORI

2.2.1. Kebijakan Publik

2.2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan (*policy*) diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan dsb), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Sedangkan Carl J. Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, sekelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan peluang-peluang terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Taufiqurokhman, 2014).

Charles O. Jones menyebutkan bahwa istilah kebijakan (*policy term*) sebenarnya digunakan dalam kehidupan sehari-hari, namun istilah tersebut dipakai untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah kebijakan juga sering dipertukarkan dengan istilah-istilah seperti tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), standar, proposal, dan *grand design*. Sementara itu, Winarno secara umum menyebutkan bahwa istilah kebijakan digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Winarno, 2012).

Definisi lain dari kebijakan juga diungkapkan oleh Iskandar, dimana menurutnya kebijakan merupakan serangkaian rencana program, aksi, keputusan, sikap untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (aktor-aktor) sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi (Iskandar, 2012). Thoha kemudian membagi kebijakan ke dalam dua aspek, yakni kebijakan sebagai praktika sosial dan kebijakan sebagai respon atas peristiwa yang terjadi. Kebijakan sebagai praktika sosial dipandang sebagai sesuatu yang dihasilkan pemerintah yang dirumuskan berdasarkan dari segala kejadian yang terjadi di masyarakat (Thoha, 2012).

Sementara itu, pembahasan mengenai kebijakan publik (*public policy*) merupakan pembahasan yang sangat luas, sebab mencakup berbagai bidang ilmu dan sektor. Sebagaimana Luísa Araújo dan Rodrigues menjelaskan bahwa studi kebijakan publik merupakan proses yang kompleks dan multideminsional yang mana terjadi pada berbagai tingkat tindakan yakni lokal, regional, nasional, dan transnasional. Selain itu, studi kebijakan publik juga melibatkan aktor-aktor yang berbeda seperti gubernur, legislator, pemilih, administrasi publik, kelompok kepentingan, khalayak sasaran, bahkan organisasi transnasional (Araújo & Rodrigues, 2016).

Definisi kebijakan publik pada dasarnya telah banyak diungkapkan oleh para ahli, misalnya: Robert Eyeston memandang kebijakan publik sebagai hubungan pemerintah dengan lingkungannya, James E. Anderson memandang kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, dan Richard Rose memandang bahwa kebijakan publik sebagai

serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri. Selain itu, David Easton juga menyebutkan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang mengandung seperangkat nilai-nilai didalamnya (Subarsono, 2011; Winarno, 2012).

Definisi lain dari kebijakan publik juga diungkapkan oleh Carl Friedrich, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sementara itu, Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Menurutnya, kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (Nugorho, 2012). Howlett, Ramesh, dan Perl (dalam Bryant, 2015) selanjutnya menyebutkan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan pemerintah dalam hal bertindak atau tidak bertindak terhadap penyelesaian masalah tertentu. Adapun faktor-faktor tersebut mencakup keputusan kebijakan sebelumnya di area kebijakan tertentu, faktor eksternal seperti krisis internasional (misalnya; krisis keuangan atau perang), tekanan dari organisasi atau gerakan masyarakat sipil, atau demografi dan perubahan lainnya dalam suatu populasi.

Dari pendapat-pendapat para ahli tersebut, Amir Santosa sebagaimana dikutip oleh Winarno (2012) menyimpulkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya dibagi menjadi dua kategori. *Pertama*, kategori para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Kategori ini melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian. Kategori ini memandang bahwa kebijakan publik sebagai proses perumusan, implementasi, dan perumusan kebijakan, hal ini berarti kebijakan publik merupakan serangkaian intruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. *Kedua*, kategori para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini selanjutnya dibagi kedalam dua kubu, yakni kubu yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, dan kubu yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Presman dan Wildavsky dalam kategori ini mendefinikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Dari beberapa definisi kebijakan publik yang telah disampaikan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang mengatur masalah-masalah publik, kehidupan publik atau kehidupan bersama yang dilakukan oleh aktor-aktor kebijakan publik, yaitu individu, kelompok, dan pemerintah, yang mana di dalam tindakan-tindakan tersebut terkandung nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.

Selanjutnya, dalam membuat sebuah kebijakan publik terdapat beberapa proses dan tahapan, yaitu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan (Subarsono, 2011; Winarno, 2012).

- 1) Tahap 1: *Penyusunan Agenda*. Menurut Subarsono, dalam penyusunan agenda terdapat tiga kegiatan yang harus dilakukan, yaitu:
 - a) Membangun persepsi dikalangan stakeholders bahwa setiap fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah, sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lainnya atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah.
 - b) Membuat batasan masalah
 - c) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Mobilisasi ini dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media masa dan sebagainya.
- 2) Tahap 2: *Formulasi Kebijakan*. Tahap formulasi kebijakan merupakan tahap dimana masalah-masalah yang telah masuk kedalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik yang dapat berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*).

- 3) Tahap 3: *Adopsi Kebijakan*. Tahap ini merupakan tahap dimana dari sekian banyak alternatif-alternatif kebijakan yang telah ditawarkan kemudian dipilih salah satu alternatif yang kemudian diadopsi dengan dukungan dari legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.
- 4) Tahap 4: *Implementasi Kebijakan*. Pada tahap ini, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing, dimana beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
- 5) Tahap 5: *Evaluasi Kebijakan*. Tahap evaluasi merupakan tahap dimana kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauhmana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

Dari tahapan-tahapan tersebut, Subarsono menyebutkan bahwa pembuatan kebijakan merupakan aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Menurutnya, aktivitas politis tersebut terdapat pada serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas intelektual terdapat pada proses perumusan masalah, *forecasting* (peramalan), rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan.

2.2.1.2. Evaluasi Kebijakan Publik

Beberapa ahli menganggap bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan, namun ada juga yang mengatakan sebaliknya, dimana evaluasi kebijakan publik bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan. Meskipun demikian, evaluasi dalam sebuah kebijakan publik sangat penting untuk dilakukan, karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan, dan ada kalanya kebijakan yang telah ditetapkan gagal meraih tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Anderson selanjutnya mengartikan evaluasi kebijakan secara lebih luas, yakni kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Dari definisi tersebut, Winarno kemudian memandang evaluasi kebijakan sebagai suatu kegiatan fungsional yang tidak hanya dilakukan pada tahap akhir dalam proses kebijakan, melainkan juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah-masalah kebijakan, implementasi, dan dampak kebijakan (Winarno, 2012).

a. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Laster dan Stewart sebagaimana dikutip oleh Winarno (2012) menyebutkan bahwa tujuan evaluasi kebijakan adalah untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Lebih lanjut, Laster dan Stewart membagi evaluasi kebijakan ke dalam dua tugas yang berbeda, yakni untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya, dan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Subrsono (2011) selanjutnya memaparkan tujuan evaluasi kebijakan publik secara lebih rinci. Adapun tujuan-tujuan tersebut, yakni:

- a) Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b) Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- c) Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan, yakni mengukur seberapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
- d) Mengukur dampak suatu kebijakan, baik positif maupun negatif.
- e) Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan dengan membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f) Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

b. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Patton dan Savicky sebagaimana dikutip oleh Khairi, mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan. Evaluasi kebijakan pasca-kebijakan biasanya disebut sebagai *ex-post* dan berbentuk deskriptif, sedangkan evaluasi kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan disebut *ex-ante*. Sementara itu, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan secara lebih rinci memaparkan tahapan dalam melaksanakan evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut:

- 1) Evaluasi pada tahap perencanaan (*ex-ante*), yaitu evaluasi yang dilakukan sebelum ditetapkannya rencana pembangunan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.
- 2) Evaluasi pada tahap pelaksanaan (*on-going*), yaitu evaluasi dilakukan pada saat pelaksanaan rencana pembangunan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan rencana dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
- 3) Evaluasi pada tahap pasca-pelaksanaan (*ex-post*), yaitu evaluasi yang dilaksanakan setelah pelaksanaan rencana berakhir, yang diarahkan untuk melihat apakah pencapaian (keluaran/hasil/dampak) program mampu mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan. Evaluasi ini digunakan untuk menilai efisiensi (keluaran dan hasil dibandingkan

masukan), efektifitas (hasil dan dampak terhadap sasaran), ataupun manfaat (dampak terhadap kebutuhan) dari suatu program.

Selanjutnya, Patton dan Sawicki (dalam Permana, 2013) menyebutkan 6 metode pendekatan yang dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan, yaitu:

- a) *Before and after comparisons* adalah metode yang mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan antara kondisi sebelum dan kondisi sesudah kebijakan atau program di implementasikan.
- b) *With and without comparisons* adalah metode yang mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan kondisi antara yang tidak memperoleh dan yang memperoleh kebijakan atau program yang telah dimodifikasi dengan memasukkan perbandingan beberapa kriteria yang relevan di tempat kejadian peristiwa dengan program terhadap suatu tempat kejadian peristiwa tanpa program.
- c) *Actual versus planned performance comparisons* adalah metode yang mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan kondisi yang ada (*actual*) dengan ketetapan perencanaan yang ada (*planned*).
- d) *Experintal (controlled) model* adalah metode yang mengkaji suatu objek penelitian dengan melakukan percobaan yang dikendalikan untuk mengetahui kondisi yang diteliti.
- e) *Quasi experimental model* adalah metode yang mengkaji suatu objek penelitian dengan melakukan percobaan tanpa melakukan pengendalian terhadap kondisi yang diteliti.

f) *Cost oriented models* adalah metode yang mengkaji suatu objek penelitian yang hanya didasarkan pada penelitian biaya terhadap suatu rencana.

c. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson kemudian membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe, dimana pembagian ini didasarkan atas pemahaman para evaluator terhadap evaluasi kebijakan. Adapun tipe-tipe evaluasi tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional yang selalu melekat pada setiap kebijakan publik. *Kedua*, evaluasi kebijakan yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. *Ketiga*, evaluasi sistematis untuk mengukur kebijakan atau mengukur pencapaian dibanding target yang ditetapkan.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut, Winarno (2012) menyebutkan bahwa evaluasi sistematis atau evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lainnya. Lebih lanjut, Edward A. Suchman menyebutkan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Suchman juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan-pertanyaan untuk menjalankan riset evaluasi. Pertanyaan-pertanyaan tersebut meliputi: bagaimana isi dari tujuan program, target program, perubahan yang diharapkan, jumlah tujuan yang ditetapkan (*unitary or multiple*), dampak yang diharapkan, dan bagaimana tujuan tersebut dicapai.

Sementara itu, Howlet dan Ramesh (dalam Nugroho, 2012) mengelompokkan evaluasi kebijakan menjadi tiga, yaitu:

- 1) Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif - anggaran, efisiensi biaya - dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan:
 - a. *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan
 - b. *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (output) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan
 - c. *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan
 - d. *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut
 - e. *Process evaluations*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.

- 2) Evaluasi judicial, evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
- 3) Evaluasi politik, menilai sejauhmana penerimaan konstituen terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

Selain itu, Bridgman dan Davis (dalam Badjuri dan Yuwono, 2003) menyebutkan empat indikator utama untuk mengevaluasi kebijakan, yaitu:

1. Indikator *Input* (masukan) memfokuskan pada penilaian apakah sumberdaya pendukung dan bahan-bahan dasar yang dipeperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator ini dapat meliputi sumber daya manusia, uang, atau infrastruktur pendukung lainnya.
2. Indikator *Process* (proses), memfokuskan pada penilaian bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Indikator ini meliputi aspek efektifitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu.
3. Indikator *Output* (keluaran), memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik. Indikator hasil ini misalnya, berapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu.
4. Indikator *Outcome* (dampak), memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan.

d. Dampak Evaluasi Kebijakan

Dalam hal mengevaluasi dampak dari sebuah kebijakan, Later dan Stewart menyebutkan tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator, yaitu: *pertama*, evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan seperti pekerjaan, uang, materi yang diproduksi, dan pelayanan yang disediakan. *Kedua*, evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial. *Ketiga*, evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah, pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan, atau dalam beberapa pembuatan kebijakan.

Sementara itu, Dye (dalam Winarno, 2012) membagi dimensi dampak dari suatu kebijakan sebagai berikut:

- 1) Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan orang-orang yang terlibat
- 2) Dampak kebijakan terhadap keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan
- 3) Dampak pada keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang
- 4) Dampak pada biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program kebijakan
- 5) Dampak pada biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat

Berdasarkan teori-teori kebijakan publik yang sudah disampaikan diatas, maka untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan TKI di Lombok Timur menggunakan teori Howlet dan Rames yang dikolaborasikan dengan teori Bridgman dan Davis. Penggabungan dari kedua teori ini dimaksudkan untuk memperoleh hasil evaluasi kebijakan yang lebih komprehensif, dimana analisisnya tidak hanya dilihat dari satu sisi, misalnya, proses atau dampak dari sebuah kebijakan, melainkan dianalisis secara lebih lengkap, mulai dari input kebijakan, proses atau metode yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan, output atau keluaran yang dihasilkan oleh kebijakan, serta dampak dari kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat selaku penerima manfaat dari kebijakan.

2.2.2. Migrasi Internasional dan Tenaga Kerja Indonesia

2.2.2.1. Konsep Migrasi Internasional

Migrasi internasional menurut Zlotnik merupakan suatu bentuk mobilitas penduduk yang melampaui batas-batas wilayah negara dan budaya. Sedangkan menurut Lee, migrasi internasional adalah suatu aktivitas perpindahan penduduk yang mencakup aspek perubahan tempat tinggal, tujuan migrasi, serta keinginan-keinginan untuk menetap ataupun tidak di daerah tujuan (Dewi, 2013). Sementara itu, Massey (2015) memberikan lima kerangka komprehensif yang kemudian menciptakan migrasi internasional, yang meliputi: 1) kekuatan struktural di negara-negara pengirim menciptakan penduduk yang rentan terhadap migrasi, 2) kekuatan struktural di negara penerima menghasilkan

permintaan terhadap pekerja migran secara terus menerus, 3) motivasi orang-orang yang merespon kekuatan struktural tersebut, 4) struktur sosial dan organisasi yang muncul untuk mengabadikan arus orang dari waktu ke waktu, dan 5) kebijakan yang diterapkan pemerintah dalam menanggapi kekuatan-kekuatan tersebut, serta bagaimana kebijakan tersebut berfungsi untuk membentuk jumlah dan karakteristik migran yang masuk dan keluar dari suatu negara.

Haris (2003) selanjutnya menyebutkan bahwa terdapat dua perspektif yang dapat digunakan untuk mengkaji migrasi internasional, yaitu: a) perspektif neo-klasik, memberikan tekanan pada ketidakseimbangan wilayah sebagai determinan terjadinya arus migrasi keluar, dan b) perspektif strukturalis, menekankan pada bentuk-bentuk produksi dan arus investasi sebagai determinan utama terjadinya arus migrasi. Teori neo-klasik berpendapat bahwa terjadinya arus migrasi keluar dalam jumlah besar dari suatu wilayah ke wilayah yang lain berpengaruh positif terhadap daerah asal karena mampu memberikan kontribusi pada peningkatan atau perbaikan ekonomi, sedangkan perspektif strukturalis mempunyai pandangan sebaliknya, yaitu migrasi justru memiliki akibat negatif dari terjadinya peningkatan migrasi keluar dari daerah tertentu.

2.2.2.2.Faktor-faktor Pendorong Migrasi Internasional

Piche dan Dutreuilh (2013) memaparkan bahwa untuk memahami asal usul dan penyebab migrasi, dapat dilihat dari 3 (tiga) pendekatan berikut:

- 1) Pendekatan *Micro-Individual*, yaitu pendekatan yang berfokus pada pengambilan keputusan individu, dimana setiap individu sebelum meninggalkan tempat tinggal mereka, terlebih dahulu akan memeriksa biaya dan manfaat dari migrasi. Dalam pendekatan ini, Larry Sjaastad menyebutkan bahwa migrasi merupakan investasi untuk meningkatkan produktivitas sumber daya manusia, investasi yang memiliki biaya, namun juga memberikan keuntungan. Sementara itu, Everet Lee menyebutkan bahwa migrasi merupakan hasil perhitungan individu yang berdasarkan pada faktor positif dan faktor negatif di tempat tujuan. Lee juga menegaskan bahwa migrasi cenderung meningkat seiring berjalan waktu, hal ini didorong oleh meningkatnya kesenjangan ekonomi antara negara maju dan negara berkembang, oleh pendidikan dan pelatihan, dan oleh kemajuan teknologi, terutama dalam komunikasi dan transportasi.
- 2) Pendekatan *Macro-Structural*, merupakan pendekatan yang memandang keputusan untuk bermigrasi hanya bisa dipahami dalam konteks yang lebih global. Pendekatan ini berusaha menjelaskan pola migrasi dalam sistem arus ganda antara tempat asal dan tempat tujuan, yaitu bukan hanya arus orang, tetapi juga arus barang, jasa dan gagasan. Dalam pendekatan ini, Akin Mabogunje mengajukan pendekatan sistem, dimana kerangka analisisnya berusaha mengidentifikasi semua elemen yang dapat mempengaruhi

migrasi, mulai dari lingkungan ekonomi hingga teknologi, lingkungan sosial, dan faktor politik.

- 3) Pendekatan Gender. Mirjana Morokvasic menyebutkan bahwa literatur terkait migrasi tidak hanya berfokus pria, tetapi migrasi juga menyangkut perempuan. Morokvasic meneliti beragam lintasan migran perempuan diseluruh dunia dan menggambarkan banyak kasus eksploitasi tenaga kerja perempuan. Dalam penelitiannya, migrasi perempuan bisa berakibat positif (emansipasi, kemandirian finansial), namun juga dapat memperkuat ketidaksetaraan gender.

Lebih lanjut, Van Hear, Bakewell dan Long sebagaimana dikutip oleh Noveria (2017) menyebutkan bahwa penyebab terjadinya migrasi dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu: 1) faktor mendasar yang mempengaruhi migrasi (*predisposing factors*), meliputi perbedaan struktural antara daerah asal dan daerah tujuan yang disebabkan oleh politik ekonomi makro, 2) faktor yang secara langsung menyebabkan terjadinya migrasi (*proximate factors*), seperti menurunnya aktivitas ekonomi/bisnis dan gangguan keamanan serta ancaman terhadap hak-hak asasi manusia, 3) faktor pemicu atau yang mempercepat terjadinya migrasi (*precipitating factors*), seperti lonjakan pengangguran dan gangguan dalam pelayanan kesehatan, pendidikan, serta layanan sosial lainnya, 4) faktor antara (*mediating factors*), yaitu faktor yang memfasilitasi/mendukung, menghambat, mempercepat, mengurangi atau memperkuat terjadinya migrasi, misalnya ketersediaan serta kualitas sarana dan prasarana transportasi, komunikasi, dan informasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, hasil penelitian tentang faktor-faktor penentu arus migrasi internasional yang dilakukan oleh Ortega dan Peri (2013) juga menunjukkan bahwa faktor ekonomi, khususnya perbedaan pendapatan per kapita yang ada antara negara kaya dan miskin akan terus menghasilkan mobilitas pekerja internasional yang besar. Selain itu, adanya kebijakan migrasi nasional yang menyangkut biaya migrasi juga memainkan peran besar dalam menentukan arus ini. Sementara itu, menurut Adsera dan Pytlikova (2015) faktor bahasa juga menjadi faktor penting pendorong arus migrasi, sebab pekerja internasional dengan pengetahuan yang lebih baik terhadap bahasa tujuan atau bahasa yang banyak digunakan di negara tujuan dapat memfasilitasi pertukaran keterampilan secara global dan merangsang keseluruhan kinerja ekonomi.

2.2.2.3. Hak-hak Buruh Migran dalam Migrasi Internasional

Dalam kerangka hukum internasional, untuk melindungi dan mensosialisasikan hak-hak buruh migran dilakukan melalui Konvensi PBB tentang Hak-hak Buruh Migran dan Anggota Keluarga mereka (*CMW, the U.N. Convention on the Rights of Migrant Workers and their Family Members*). Selanjutnya, berdasarkan makalah yang dipublikasikan oleh *UNSW Human Rights Clinic Australia* (2015), menyebutkan bahwa dalam kerangka hukum internasional terdapat hak-hak yang harus diterima oleh para buruh migran. Adapun hak-hak tersebut meliputi: 1) hak untuk bekerja dalam kondisi yang baik, 2) memperoleh kebebasan politik dan ekonomi, 3) memperoleh kebebasan dari perbudakan dan kerja paksa, 4) memperoleh perlindungan dari tindakan

perdagangan orang, 5) perlindungan terhadap anak-anak dan remaja dari eksploitasi ekonomi dan sosial, 5) bebas dari diskrimansi, 7) memperoleh jaminan kesehatan fisik dan mental, 8) hak atas standar hidup yang layak, termasuk makanan, air, pakaian dan tempat tinggal yang memadai, 9) hak untuk mengakses kesehatan, pendidikan, dan jaminan sosial, 10) hak sipil dan hak politik, dan kebebasan berserikat, 11) hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya masyarakat mereka, dan kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama, dan 12) hak untuk perlindungan keluarga.

Selain hak-hak di atas, CMW juga mengidentifikasi kewajiban khusus bagi negara asal dalam rangka pemenuhan hak-hak buruh migran. Kewajiban tersebut meliputi pemberian akses terhadap keadilan bagi buruh migran yang haknya telah dilanggar, dan menginformasikan calon buruh migran tentang:

- a) Seluruh kondisi dan persyaratan kerja yang harus dipenuhi di negara tempat mereka bekerja sebelum keberangkatan
- b) Hak-hak yang tercantum dalam CMW, dan
- c) Ketentuan penerimaan mereka serta hak-hak dan kewajiban menurut praktek yang berlaku di negara tempat mereka bekerja.

Sementara itu, Komite CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) secara khusus merekomendasikan kepada negara-negara asal terkait (Farbenblum, Taylor-nicholson, & Paoletti, 2013):

- 1) Menyediakan pendidikan yang komprehensif tentang proses migrasi, termasuk pendidikan yang spesifik tentang isi kontrak kerja, hak-hak hukum dan hak yang diperoleh di negara tempat bekerja, serta prosedur untuk mengakses mekanisme peradilan formal dan informal.
- 2) Mensyaratkan PPTKIS untuk berpartisipasi dalam program pelatihan tentang hak-hak buruh migran perempuan dan kewajiban PPTKIS terhadap migran perempuan
- 3) Menyediakan daftar PPTKIS yang terpercaya dan melakukan program akreditasi untuk memastikan praktek yang baik dikalangan PPTKIS
- 4) Menetapkan regulasi dan sistem pemantauan yang jelas untuk melindungi pekerja migran perempuan yang mencakup peraturan dan sistem pemantauan untuk memastikan bahwa PPTKIS melindungi hak-hak pekerja migran, termasuk pemberian sanksi bagi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh PPTKIS
- 5) Mengawal remitansi yang dikirimkan oleh para buruh migran perempuan
- 6) Memfasilitasi dan menjamin hak untuk pulang kembali, layanan terhadap perempuan setelah kembali, serta perlindungan lainnya

2.2.2.4. Faktor yang Mempengaruhi Tingginya Permasalahan Pekerja Migran

Berdasarkan penelitian terkait pekerja migran sementara (*temporary migrant workers*) di Australia, menyebutkan bahwa pekerja migran dengan upah rendah sangat rentan terhadap penganiayaan dan pelanggaran terhadap hak-hak ketenagakerjaan dan hak hukum. Kerentanan ini disebabkan oleh ketidakmampuan pekerja migran untuk protes terhadap penganiayaan dan

pelanggaran HAM yang mereka alami (*UNSW Human Rights Clinic, 2015*). Selain itu, timbulnya penganiayaan dan pelanggaran HAM terhadap pekerja migran juga disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:

- 1) Status Migrasi Sementara (*temporary migration status*), sehingga pekerja migran cenderung menerima kondisi kerja dan tempat tinggal yang buruk.
- 2) Keterbatasan dalam berbahasa (*language*), sehingga dapat mengganggu kemampuan pekerja migran untuk membaca kontrak kerja, menegosiasikan kondisi kerja yang adil dan memahami hak-hak mereka selama bekerja, serta mengeluh atau mengadukan kepada atasan mereka ketika terjadi penganiayaan. Kerentanan ekonomi (*economic vulnerability*), yaitu keterbatasan sumber daya keuangan yang diperparah dengan tingginya biaya hidup di negara tujuan.
- 3) Usia (*age*) buruh migran yang cenderung masih muda, sehingga dalam hal pengalaman, keterampilan, dan pelatihan masih sangat kurang. Hal ini kemudian dapat menempatkan mereka pada posisi yang tidak aman.

2.2.2.5. Migrasi Tenaga Kerja Indonesia

a. Pengertian Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri menyebutkan bahwa TKI adalah setiap warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Sedangkan menurut buku pedoman pengawasan perusahaan jasa sebagaimana dikutip oleh Probowisi (2015) mendefinisikan

TKI sebagai warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang melakukan kegiatan di berbagai bidang serta mengikuti pelatihan kerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja secara lisan atau tulisan yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak.

Dalam rangka meningkatkan perlindungan terhadap TKI beserta anggota keluarganya, pemerintah Indonesia juga telah menerbitkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, dimana dalam undang-undang tersebut menyebutkan bahwa perlindungan pekerja migran Indonesia (TKI) merupakan perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak pekerja migran dalam keseluruhan kegiatan sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja dalam aspek hukum, ekonomi, dan sosial.

b. Kerugian Migrasi Tenaga Kerja Indonesia

Kerugian Pekerja Migran berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh (Farbenblum, Taylor-nicholson, & Paoletti, 2013) meliputi: *Pertama*, kerugian di negara tujuan. Kerugian yang dialami buruh migran di negara tujuan sebagian besar terkait dengan kontrak, yaitu: upah yang belum dibayar selama beberapa bulan bahkan beberapa tahun, pekerjaan yang dilakukan berbeda dengan apa yang telah dijanjikan, dan jam kerja atau sifat pekerjaan yang berlebihan. Selain itu, dalam beberapa kasus, pekerja migran juga dipukul atau diancam ketika mereka meminta upah. *Kedua*, kerugian di negara asal (Indonesia). Kerugian di negara tujuan sedikit banyak dipengaruhi oleh masalah di dalam negeri, misalnya: 1) masalah dokumentasi, informasi

dan pelatihan yang tidak memadai, sehingga pekerja migran lebih rentan terhadap pelecehan dan kurang mampu untuk mencari bantuan jika timbul masalah, 2) kegagalan keberangkatan padahal pekerja migran telah membayar biaya, dan 3) hilangnya bagasi dan tabungan pada saat perjalanan pulang kembali.

c. Hak-hak Pekerja Migran Indonesia

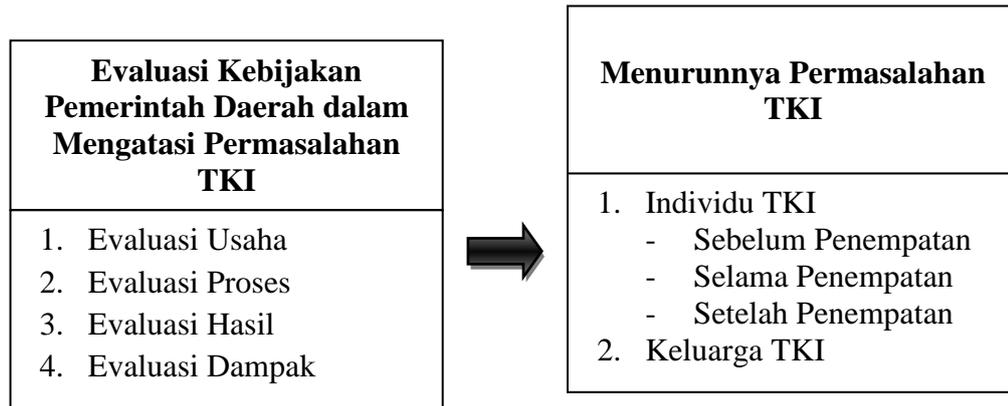
Menurut Farbenblum, Taylor-nicholson, & Paoletti (2013), hak-hak para Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri dibedakan menjadi tiga. *Pertama*, hak hukum, merupakan hak yang berasal dari konstitusi, undang-undang, peraturan, dan perjanjian komersial pribadi dengan agen tenaga kerja dan majikan, serta dibawah hukum internasional. Hak-hak ini meliputi:

- 1) Hak khusus untuk bekerja di luar negeri
- 2) Dipperlakukan setara dengan calon pekerja lainnya, dibayar dengan upah sesuai standar yang berlaku
- 3) Menerima salinan kontrak kerja
- 4) Tidak dianiaya atau dieksploitasi
- 5) Memperoleh pelatihan dan informasi yang sesuai dengan jenis pekerjaan yang akan dilakukan

Kedua, hak yang ditetapkan dalam perjanjian kerja, meliputi hak terhadap upah tertentu, terhadap jenis pekerjaan tertentu, terhadap cuti libur, dan rincian hubungan lainnya dengan majikan. *Ketiga*, hak yang ditetapkan dalam perjanjian penempatan, meliputi jaminan penempatan jika biaya telah dibayar (atau uangnya dikembalikan), dan pemberian kompensasi oleh agen

tenaga kerja jika majikan tidak membayar upah yang telah disepakati atau tidak sesuai dengan persyaratan lainnya dari perjanjian penempatan dan perjanjian kerja.

2.3. KERANGKA PIKIR



2.4. DEFINISI KONSEPTUAL

Definisi konseptual merupakan suatu usaha untuk menjelaskan pembatasan pengertian antara satu konsep dengan konsep lainnya agar tidak terjadi kerancuan. Adapun definisi konseptual dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh berbagai aktor kebijakan baik itu individu, kelompok, ataupun pemerintah yang orientasinya kepada publik atau masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah yang sedang dihadapi.
2. Evaluasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan untuk menilai sejauh mana kebijakan yang telah ditetapkan mampu mencapai tujuan-tujuan, serta memecahkan masalah-masalah.

3. Evaluasi usaha adalah evaluasi yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan, meliputi sumber daya manusia, biaya, dan waktu.
4. Evaluasi proses adalah evaluasi yang menilai bagaimana efektifitas dan efisiensi dari metode yang digunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program yang dikembangkan oleh kebijakan.
5. Evaluasi hasil adalah evaluasi yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan, baik berupa hasil ataupun produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan.
6. Evaluasi dampak adalah evaluasi yang menilai dampak pada masalah-masalah publik atau orang yang terlibat, dampak pada kelompok-kelompok di luar sasaran, dampak pada keadaan sekarang dan masa yang akan datang, serta dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan.
7. Tenaga Kerja Indonesia (TKI) adalah setiap warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.
8. Masalah-masalah TKI adalah masalah yang hadapi oleh individu TKI beserta anggota keluarganya selama proses bekerja di luar negeri (baik sebelum, selama, dan sesudah bekerja).

2.5. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional ditujukan untuk memberikan rujukan-rujukan empiris apa saja yang dapat ditemukan dilapangan untuk menggambarkan secara tepat konsep yang dimaksud sehingga konsep tersebut dapat diamati dan diukur (Purwanto dan Sulistyastuti, 2007). Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2
Variabel dan Indikator

No.	Variabel	Indikator
1.	Evaluasi Usaha	(1) Input: 1.1.Sumber Daya Manusia - SDM yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan individu TKI pada saat sebelum penempatan, selama penempatan, dan setelah penempatan - SDM yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan keluarga TKI 1.2.Waktu - Waktu yang di butuhkan untuk mengatasi permasalahan individu TKI pada saat sebelum penempatan, selama penempatan, dan setelah penempatan - Waktu yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan keluarga TKI 1.3.Biaya - Biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan individu TKI pada saat sebelum penempatan, selama penempatan, dan setelah penempatan - Biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan keluarga TKI
2.	Evaluasi Proses	(2) Efektifitas: 2.1.Efektifitas dari metode yang digunakan untuk mengatasi permasalahan individu TKI pada saat sebelum penempatan, selama penempatan, dan setelah penempatan 2.2.Efektifitas dari metode yang digunakan untuk mengatasi permasalahan keluarga TKI

		<p>(3) Efisiensi:</p> <p>3.1.Perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dengan manfaat yang diperoleh dari metode yang digunakan untuk mengatasi permasalahan individu TKI pada saat sebelum, selama, dan setelah penempatan</p> <p>3.2.Perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dengan manfaat yang diperoleh dari metode yang digunakan untuk mengatasi permasalahan keluarga TKI</p>
3.	Evaluasi Hasil	<p>(4) Output:</p> <p>4.1.Perbandingan antara jumlah individu TKI yang mengalami masalah baik sebelum, selama, dan setelah penempatan dengan jumlah permasalahan individu TKI yang berhasil diatasi</p> <p>4.2.Perbandingan antara jumlah permasalahan keluarga TKI dengan jumlah permasalahan yang berhasil diatasi</p>
4.	Evaluasi Dampak	<p>(5) Dampak pada masalah-masalah publik atau orang-orang yang terlibat:</p> <p>5.1.Dampak pada masalah-masalah individu TKI baik sebelum, selama, maupun setelah penempatan</p> <p>5.2.Dampak pada masalah-masalah keluarga TKI</p> <p>(6) Dampak pada kelompok-kelompok di luar sasaran</p> <p>(7) Dampak pada keadaan sekarang dan masa yang akan datang</p> <p>(8) Dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan</p>