

## **BAB II**

### **TINJAUN PUSTAKA**

#### **A. Analisis Kebijakan Afirmasi**

##### **1. Pengertian Kebijakan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Kebijakan adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak. Secara etimologis, “kebijakan” adalah terjemahan dari kata (policy). Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan

Kebijakan dapat diartikan sebagai seperangkat pernyataan atau tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah, organisasi, atau individu untuk mengarahkan dan mengatur perilaku, keputusan, dan interaksi dalam suatu konteks tertentu. Secara umum, kebijakan bertujuan untuk mencapai tujuan

tertentu, mengatasi masalah, atau mengatur tindakan dalam suatu sistem atau masyarakat.

Menurut Holwet dan M. Ramesh berpendapat bahwa proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan, yakni proses penyusunan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan, yakni proses memonitor dan memilih kerja atau hasil kebijakan.<sup>1</sup>

Menurut Abdul Wahab kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.<sup>2</sup> Mendefinisikan kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Sedangkan Amara Raksasataya menyebutkan bahwa kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara

---

<sup>1</sup> Siti Rahmatullisa and Mardiah Astuti, "Pelaksanaan Pelayanan Publik Di Kantor Badan Pengelola Pajak Daerah Kayuagung Kabupaten Ogan Komering Ilir" 3, no. 3 (2024): 935–45.

<sup>2</sup> Jenifer Aprilia Entjaurau, Ismail Sumampow, and Gustaf Undap, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Melaksanakan Protokol Kesehatan Covid-19 Di Kecamatan Pineleng," *Jurnal Governance* 1, no. 2 (2021): 1–8.

nyata dari taktik atau strategi.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan,<sup>3</sup> memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
4. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
5. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
6. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
7. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit.
8. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
9. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
10. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
11. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.<sup>4</sup>

Baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan grand design.

---

<sup>3</sup> Entjaurau, Sumampow, and Undap.

<sup>4</sup> PhD Prof. Budi Winarno, Drs., MA., “Kebijakan Publik Era Globalisasi,” 2007.

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. Anderson sebagaimana dikutip Irfan Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).<sup>5</sup>

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu<sup>6</sup>

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan di antara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu

---

<sup>5</sup> Anggita Oktavia Dewi Puspita Sari, Endang Indartuti, and Bagoes Soenarjanto, “IMPLEMENTASI UNDANG UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 (Studi Tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Menunjang Pembangunan Pedesaan Di Desa Sekaran Kecamatan Jatirogo Kabupaten Tuban ),” *JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik* 3, no. 2 (2017): 740–49, <https://doi.org/10.30996/jpap.v3i2.1254>.

<sup>6</sup> Budi Winarno, “Teori Implementasi Kebijakan,” 2002.

## **2. Tahap-tahap Kebijakan**

Tahap-tahap pembuatan kebijakan publik menurut Intan Fitri Meutia, adalah sebagai berikut :

### **1. Penyusunan Agenda**

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain.

Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

Menurut Intan Fitri Meutia, isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan

### **2. Formulasi Kebijakan**

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian di cari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah

### **3. Legitimasi Kebijakan**

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar

pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah harus didukung. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dimana melalui proses ini, warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi di pandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.<sup>7</sup>

3. **Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan**

Menurut Suharno proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

---

<sup>7</sup> Intan Fitri Meutia, "Analisis Kebijakan Publik," *Analisis Kebijakan Publik*, no. April (2017): 7.

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama  
Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut di kritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut di pandang memuaskan.
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi  
Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar  
Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu  
Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan atau keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 2004 : 79) (Wahab, "ANALISIS KEMAMPUAN BERPIKIR ILMIAH (SCIENTIFIC THINKING) SISWA SD TEKAD MULIA," *Revista Brasileira de Linguística Aplicada* 5, no. 1 (2016): 1689–99.

#### 4. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.<sup>9</sup> Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam

---

<sup>9</sup> (Wahab.

urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuantujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan eknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”<sup>10</sup> Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakana tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau baik bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Pengertian implementasi kebijakan dan fakto-faktor yang mempengaruhi suatu keberhasilan implementasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan,
2. Sumber - sumber kebijakan,
3. Ciri -ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana,
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksana,
5. Sikap para pelaksana,
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

#### 6. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Menurut M. Irfan Islamy (2009 :102-106) untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap

---

<sup>10</sup> Lester dan Stewart dalam Winarno, “Kajian Hukum Progresif Terhadap Fungsi Pemasarakatan Dalam Rancangan Undang-Undang Pemasarakatan,” no. 4 (2022).

implementasi kebijakan membagitaahap implementasi dalam 2 bentuk yaitu :

1. Self-executing, yaitu bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasi dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.
2. Non self-executing, yaitu bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.<sup>11</sup>

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut : Tahap I Terdiri dari kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
- b. Menentukan standar pelaksanaan.
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan:

- a. Struktur staf
- b. Sumber daya
- c. Prosedur
- d. Biaya serta metode

Tahap III Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal
- b. Melakukan pemantauan
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat di ambil tindakan yang sesuai dengan segera<sup>12</sup>

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam wahab,

---

<sup>11</sup> (Wahab, "ANALISIS KEMAMPUAN BERPIKIR ILMIAH (SCIENTIFIC THINKING) SISWA SD TEKAD MULIA."

<sup>12</sup> (Wahab.

yaitu mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan Peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha-usaha administrative maupun usaha yang memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran tetapi memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan Negara.

## 7. **Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.<sup>13</sup>

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan- hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai

---

<sup>13</sup> Muhammad Natsir Mallawi et al., "Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Di Kabupaten Takalar Pada Dinas Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan" 1, no. 4 (2023).

penghubungnya

- e. Hubungan saling ketergantungan kecil
- f. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- g. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- h. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- i. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.<sup>14</sup>

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi

---

<sup>14</sup> Solichin Abdul Wahab, "Teori Implementasi Kebijakan," *Kajian Hukum*, n.d.

kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi- konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

1) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.<sup>15</sup>

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

(a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

(b) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau

---

<sup>15</sup> Winarno, "Teori Implementasi Kebijakan."

perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

- (c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.
- (d) Karakteristik badan-badan pelaksana.  
Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi.  
Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan
- (e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik  
Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.
- (f) Kecenderungan para pelaksana  
Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan <sup>16</sup>

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-

---

<sup>16</sup> Winarno. Teori Implementasi Kebijakan,” 2002

- keputusan badan-badan pemerintah;
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
  - 3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat
  - 4) Pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
  - 5) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
  - 6) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.<sup>17</sup>

#### 8. **Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

##### a) Isi kebijakan

*Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

##### b) Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan

---

<sup>17</sup> Aryasatya Adhie, "Perlindungan Hukum Bagi Gestor Jika Dominus Melanggar Pasal 1357 KUH Perdata Menurut Zaakwaarneming," *Binamulia Hukum* 9, no. 2 (2020): 141–52, <https://doi.org/10.37893/jbh.v9i2.123>.

bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c) Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d) Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.<sup>18</sup>

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum,

---

<sup>18</sup> Bambang Sunggono, "IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN 'PROSPEK' ?PROGRAM STRATEGIS PEMBANGUNAN KAMPUNG? DALAM MEMBERDAYAKAN MASYARAKAT PAPUA MANDIRI DAN SEJAHTERA DI KABUPATEN JAYAPURA PROVINSI PAPUA," 1994, 425-40.

dimanaterdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;

- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok- kelompok tertentu dalam masyarakat.<sup>19</sup>

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakandan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan

---

<sup>19</sup> Sunggono. Implementasi Kebijaksanaan “Prospek” ?Program Strategis Pembangunan Kampung? Dalam Memberdayakan Masyarakat Papua Mandiri Dan Sejahtera Di Kabupaten Jayapura Provinsi Papua

mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

#### 9. **Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan**

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan

perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

## 2) Peraturan Daerah

### a. Pengertian tentang Peraturan Daerah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi /kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.<sup>21</sup>

Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukan suatu perda harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

1. Memihak kepada rakyat banyak
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia

---

<sup>20</sup> Bambang Sunggono, "Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Magister Administrasi Publik" (1994).

<sup>21</sup> Rojali Abduloh, "Kepala DP3AP2KB: RPA Harus Beri Kontribusi Dalam Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan," *Dp3Ap2Kb Ntb* 7 (2021): 65–78, <https://dp3ap2kb.ntbprov.go.id/2021/03/24/kepala-dp3ap2kb-rpa-harus-beri-kontribusi-dalam-perlindungan-perempuan-dan-anak-dari-tindak-kekerasan/>.

### 3. Berwawasan lingkungan dan budaya.

Sedangkan tujuan utama dari suatu perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu perda, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.<sup>22</sup>

Kewenangan membuat peraturan daerah adalah wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Pembentukan suatu peraturan daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya yang terdiri dari kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi yang muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Muatan suatu peraturan daerah yang baik harus mengandung asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan, atau secara tertulis. Keterlibatan masyarakat ini dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rencana peraturan daerah. Proses penetapan suatu peraturan daerah dilakukan dengan penetapan sebagai berikut:

---

<sup>22</sup> Abduloh.

1. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD kepada Bupati, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah.
2. Penyampaian rancangan peraturan daerah oleh pimpinan DPRD kepada Bupati, dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama diberikan.
3. Rancangan peraturan daerah ditetapkan Bupati paling lambat tigapuluh hari sejak rancangan tersebut mendapat persetujuan bersama.

Peraturan daerah yang sudah ditetapkan atau dinyatakan sah disampaikan kepada pemerintah pusat selambat-lambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan-kepentingan umum dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Dalam usaha meningkatkan citra Kabupaten Purwakarta sebagai Kabupaten yang inklusi, nyaman serta menjamin hak masyarakat harus tetap melindungi kepentingan masyarakat, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu menerbitkan Peraturan Tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.

Peraturan Daerah yang dibentuk Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas, ruang lingkup peraturan daerah adalah kebijakan pemerintah daerah dalam rangka pemenuhan, pemberdayaan, pengawasan dan perlindungan. Tujuan dibentuknya

peraturan daerah ini adalah dalam rangka perlindungan hukum kepada Penyandang Disabilitas.<sup>23</sup>

**b. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah**

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan.

Sedangkan tujuan utama dari suatu peraturan daerah adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun secara tertulis. Keterlibatan masyarakat, sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan peraturan daerah. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Disabilitas, *Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 8 Tahun 2018*.

<sup>24</sup> Abduloh, "Kepala DP3AP2KB: RPA Harus Beri Kontribusi Dalam Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan."

## B. Teori Umum Tentang Ketenagakerjaan

Pada awalnya hukum ketenagakerjaan disebut hukum perburuhan, dan sekarangpun keduanya masih dipakai baik oleh para ahli hukum maupun dunia akademik, dimana hukum perburuhan berasal dari kata “arbeidsrecht”. Kata arbeidsrecht itu sendiri, banyak batasan pengertiannya.<sup>25</sup> Menyamakan istilah buruh dengan pekerja. Dalam Pasal 1 Ayat 2 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, istilah tenaga kerja mengandung pengertian yang bersifat umum yaitu, setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun masyarakat.<sup>26</sup>

Seringkali terjadi salah kaprah seakan-akan yang disebut pekerja/buruh/karyawan adalah orang-orang yang bekerja di pabrik, para cleaning service dan staf-staf administrasi di kantor-kantor. Sedangkan para manager dan kepala-kepala bagian, para direktur bukan sebagai pekerja. Dalam hukum ketenagakerjaan pekerja adalah Setiap orang yang bekerja pada orang lain dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Imbalan dalam bentuk lain yang dimaksud adalah berupa barang atau benda yang nilainya ditentukan atas dasar kesepakatan pengusaha dan pekerja.<sup>27</sup>

Ketenagakerjaan diatur dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2003, yang diundangkan pada lembaran negara tahun 2003 Nomor 39 pada tanggal 25 Maret 2003, dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan itu, pembangunan ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk meningkatkan harkat, martabat, dan harga diri tenaga kerja serta

---

<sup>25</sup> Dede Agus Agus, “Perlindungan Pembayaran Upah Pekerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/Puu-X/2012 Tentang Uji Material Uu No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan,” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 15, no. 1 (2020): 1–16, <https://doi.org/10.33059/jhsk.v15i1.1819>.

<sup>26</sup> Moch. Faisal Salam, “Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Industrial Di Indonesia,” 2009.

<sup>27</sup> Libertus Jehani, “Hak-Hak Pekerja Bila Di PHK,” *Tangerang: Visi Media*, 2006.

mewujudkan masyarakat sejahtera, adil, makmur dan merata, baik materil maupun spiritual (Penjelasan Umum atas UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan).<sup>28</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah merumuskan pengertian istilah ketenagakerjaan sebagai segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja. Dari pengertian ini, dapat dipahami bahwa, yang diatur dalam UU ketenagakerjaan adalah segala hal yang berkaitan dengan pekerja/buruh, menyangkut hal-hal sebelum masa kerja, antara lain; menyangkut pemagangan, kewajiban mengumumkan lowongan kerja, dan lain-lain.<sup>29</sup>

Abdul Kharim merumuskan pengertian hukum ketenagakerjaan dari unsur- unsur yang dimiliki, yaitu:

1. Serangkaian peraturan yang berbentuk tertulis dan tidak tertulis
2. Mengatur tentang kejadian hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha/ majikan;
3. Adanya orang yang bekerja pada dan dibawah orang lain, dengan mendapat upah sebagai balas jasa;
4. Mengatur perlindungan pekerja/buruh, meliputi: masalah keadaan sakit, haid, hamil, melahirkan, keberadaan organisasi pekerja/buruh dan sebagainya.<sup>30</sup>

Kemudian Pasal 1 angka 13 memberikan definisi tentang tenaga kerja asing, yaitu warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia, orang asing dapat diberi pengertian, yaitu orang yang bukan warga negara Indonesia dan sedang berada di Indonesia, pengertian orang asing termasuk pula badan hukum asing yaitu badan hukum yang

---

<sup>28</sup> Hardijan Rusli, "Hukum Ketenagakerjaan," (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), H., 2003.

<sup>29</sup> DPR, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 2003 TENTANG KETENAGAKERJAAN," *Demographic Research* 49, no. 0 (2003): 1-33 : 29 pag texts + end notes, appendix, referen.

<sup>30</sup> Agusmidah, "Hukum Ketenagakerjaan Indonesia," (Bogor: Ghalia Indonesia, ) h. 5, 2010.

didirikan berdasarkan hukum asing, sehubungan dengan pengertian itu Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2006 menyebutkan setiap orang yang bukan warga negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing.<sup>31</sup> Terkait definisi tenaga kerja asing yang lainnya ialah orang yang meninggalkan tempat asalnya dan pindah tempat kerja lain. Pekerja asing merujuk kepada pekerja yang meninggalkan negara asal, melintasi batas negara dan bekerja dinegara lain, Pekerja asing adalah pekerja yang pindah dari tempat asal ke tempat lain dalam negara mereka untuk bekerja.<sup>32</sup>

Mengenai penggunaan tenaga kerja asing dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan diatur dalam pasal 42 hingga pasal 49 Pasal 42 intinya menyatakan bahwa setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pemberi kerja orang perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing dan tenaga kerja asing tersebut dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.<sup>33</sup>

Orang asing yang berada di Indonesia pada prinsipnya dapat menjadi WNI (Warga Negara Indonesia). Prinsip ini terdapat pada Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2006 yang menyatakan, bahwa yang menjadi WNI adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia.<sup>34</sup>

Pihak dalam hukum ketenagakerjaan sangat luas, yaitu tidak hanya pengusaha dan pekerja/ buruh saja tetapi juga pihak-pihak lain yang terkait. Luasnya para pihak ini karena masing-masing pihak yang terkait dalam hubungan industrial saling berinteraksi sesuai dengan posisinya dalam menghasilkan barang dan/jasa. Para pihak dalam hukum ketenagakerjaan tersebut adalah pekerja/buruh, pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh,

---

<sup>31</sup> Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2006, "Setiap Orang Yang Bukan Warga Negara Indonesia Diperlakukan Sebagai Orang Asing," n.d.

<sup>32</sup> Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, "Himpunan Peraturan Perundang Undang Tentang Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Industrial, (Banten: Pemerintah Provinsi Banten, 2015) h. 562," 2015.

<sup>33</sup> Abdul Ghofur Anshori, "Hukum Perbankan Syariah UU NO. 21 Tahun 2008, ... . . . , h. 76," n.d.

<sup>34</sup> Gatot Supramono, "Hukum Orang Asing Di Indonesia, ... . . . , h. 5," n.d.

organisasi pengusaha, dan pemerintah/penguasa<sup>35</sup>

Pembangunan ketenagakerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pekerja/ buruh serta pada saat yang bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pengembangan dunia usaha. Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan. Keterkaitan itu tidak hanya dengan kepentingan tenaga kerja selama, sebelum dan sesudah masa kerja tetapi juga keterkaitan dengan kepentingan pengusaha, pemerintah dan masyarakat. Untuk itu, diperlukan pengaturan yang menyeluruh dan komprehensif, antara lain mencakup pengembangan sumber daya manusia, peningkatan produktivitas dan daya saing tenaga kerja Indonesia, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja, dan pembinaan hubungan Industrial.<sup>36</sup>

## **1. Landasan, Asas, dan Tujuan Pembangunan Ketenagakerjaan**

Menurut pasal 2 UUNo. 13/Tahun 2003 menyatakan bahwa Pembangunan ketenagakerjaan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,<sup>37</sup> diantaranya ialah:

### **1. Pancasila, yang terdiri dari**

- a) Ketuhanan yang Maha Esa
- b) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab
- c) Persatuan Indonesia
- d) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusawaratan / perwakilan.
- e) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>35</sup> Maimun, "Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2007), h. 11," 2007.

<sup>36</sup> Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, "Himpunan Peraturan Perundang-Undang Tentang Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Industrial,... ., h. 71," n.d.

<sup>37</sup> Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

## 2. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

UUD 1945 telah mengalami beberapa kali perubahan, yaitu:

perubahan pertama tahun 1999

perubahan kedua tahun 2000

perubahan ke tiga tahun 2001

perubahan keempat tahun 2002

Pasal-pasal UUD 1945 yang menjadi landasan bagi pembangunan ketenagakerjaan adalah:

- a. Pasal 27 ayat 2 UUD 1945:  
“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.<sup>38</sup>
- b. Pasal 28H ayat 1 UUD 1945:  
“Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”
- c. Pasal 28H ayat 2 UUD 1945:  
“Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.
- d. Pasal 28H ayat 3 UUD 1945:  
“Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.
- e. Pasal 28H ayat 4 UUD 1945:  
“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh

---

<sup>38</sup> “Hardijan Rusli, Hukum Ketenagakerjaan 2003, ... .., h. 13,” n.d.

siapapun”.

f. Pasal 28I ayat 2 UUD 1945:

“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminasi itu”.<sup>39</sup>

Pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan untuk mewujudkan manusia dan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur, dan merata baik materil maupun spiritual.<sup>40</sup>

Penjelasan pasal 3 UU No. 13/Tahun 2003 menyatakan bahwa asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi pancasila serta asas adil dan merata. Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan dengan berbagai pihak, yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja/ buruh. Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan secara terpadu dalam bentuk kerja sama yang saling menguntungkan.

Pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan dengan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah (pasal 3 UU No. 3/ Tahun 2003). Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 4 UU No. 13 Tahun 2003 pembangunan ketenagakerjaan bertujuan:

- a) Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;
- b) Mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan

---

<sup>39</sup> “Hardijan Rusli, Hukum Ketenagakerjaan 2003, ... .., h. 14,” n.d.

<sup>40</sup> “UU Ketenagakerjaan 2003 , (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2007) h. 87,” n.d.

tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah;

- c) Memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan;
- d) Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.

Menurut Soepomo, tujuan pokok hukum perburuhan adalah pelaksanaan keadilan sosial dalam bidang perburuhan dan pelaksanaannya diselenggarakan dengan jalan melindungi buruh terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dari pihak majikan, sedangkan menurut Manulang, tujuan hukum perburuhan adalah meliputi: (1) untuk mencapai atau melaksanakan keadilan sosial dalam bidang ketenagakerjaan; dan (2) untuk melindungi tenaga kerja terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dari pengusaha, misalnya dengan membuat perjanjian atau menciptakan peraturan-peraturan yang bersifat memaksa agar pengusaha tidak bertindak sewenang-wenang terhadap tenaga kerja sebagai pihak yang lemah.

Jadi pada pokoknya hukum perburuhan bertujuan memberikan perlindungan terhadap buruh/pekerja dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, dan perlindungan yang mana dapat tercipta dengan adanya peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, meskipun para pihak (buruh/pekerja dan pengusaha) dapat membuat perjanjian dengan bebas tetapi tidak cukup memberikan perlindungan mengingat kedudukan para pihak tidak sama terutama buruh/pekerja secara sosial ekonomis lemah.<sup>41</sup>

## **2. Ruang Lingkup Hukum Ketenagakerjaan**

Ruang lingkup hukum ketenagakerjaan berdasarkan pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan

---

<sup>41</sup> "Dede Agus, Hukum Ketenagakerjaan, ... .., h. 7," n.d.

adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja. Menurut teori Gebiedsleer dari JHA logeman lingkup berlakunya hukum adalah suatu keadaan/bidang dimana kaedah itu berlaku. Ada 4 lingkup berlaku hukum:

1. Lingkup berlaku pribadi: berkaitan dengan pengaturan siapa atau apa, yaitu:
  - a. Buruh- pribadi kodrati
  - b. Pengusaha- pribadi hokum
  - c. Pemerintah-jabatan
2. Lingkup waktu menurut waktu: menunjukkan kapan suatu peristiwa tertentu diatur oleh kaedah hukum, yaitu:
  - a. Sebelum hubungan kerja
  - b. Saat hubungan kerja
  - c. Sesudah hubungan kerja
3. Lingkup berlaku wilayah: lingkup berlaku menurut wilayah adalah terjadinya suatu peristiwa hukum yang dibatasi oleh kaedah hukum, yaitu:
  - a. Regional: Non sektoral regional dan sektoral regional
  - b. Nasional: Non sektoral nasional dan sektoral nasional
4. Lingkup berlaku menurut hal: lingkup berlaku menurut hal ihwal Adalah berkaitan dengan hal-hal apa saja yang menjadi objek pengaturan dari suatu kaedah yang antara lain meliputi:
  - a. Pengarahan dan pendayagunaan tenaga kerja
  - b. Hubungan kerja
  - c. Keselamatan dan kesehatan kerja (K3)
  - d. Jamsostek (jaminan sosial tenaga kerja)
  - e. PHK dan PPHI (pemutusan hubungan kerja dan penyelesaian

perselisihan hubungan industrial)<sup>42</sup>

### **3. Sejarah Ketenagakerjaan di Indonesia**

#### **A. Zaman Sebelum Kemerdekaan**

Riwayat perburuhan sama artinya dengan membicarakan sejarah hubungan perburuhan di Indonesia sejak zaman penjajahan sampai dengan masa sekarang ini. Dalam berbagai literatur yang paling banyak dibicarakan adalah riwayat hukum perburuhan pada zaman penjajahan Belanda, sedangkan pada zaman penjajahan Jepang sangat sedikit dijumpai, hal ini disebabkan karena pemerintah Jepang di Indonesia pada masa itu hanya bertujuan untuk mencari tentara untuk melawan sekutu, disamping adanya tujuan politis lainnya sehingga mengenai masalah perburuhan tidak diperhatikan sama sekali<sup>43</sup> Sepanjang sejarah pemerintahan yang berdaulat di Indonesia, sektor ketenagakerjaan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertulis sejak awal kemerdekaan. Ada empat Undang-undang ketenagakerjaan yang pernah ditetapkan dinegara ini, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1948 tentang kerja,
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Tenaga Kerja,
3. Undang-Undang Nomor 25 tahun 1997 tentang ketenagakerjaan,
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Meski demikian, secara garis besar, sepanjang sejarah keberadaannyadi Indonesia kita bisa membedakan hukum

---

<sup>42</sup> “Dede Agus, Hukum Perburuhan Konvensi Dasar ILO, (Serang: Dinas Pendidikan Provinsi Banten, 2012) h. 25,” n.d.

<sup>43</sup> “Moch. Faisal Salam, Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Industrial Di Indonesia, (Bandung: Maju Mundur, 2009) h. 29,” n.d.

ketenagakerjaan dalam 2 periode besar, yaitu masa sebelum kemerdekaan dan sesudahnya, sebelum kemerdekaan kondisi perburuhan di Indonesia dapat dikatakan sangat suram dan kelam akibat praktik perbudakan, perhambaan, rodi, dan sanctie poenale. Perbudakan saat itu terjadi ketika para raja (penguasa) dan para pengusaha (tuan tanah) membutuhkan orang untuk bekerja dan melayani mereka.

Penduduk saat itu mayoritas masih berada dalam kemiskinan dan kebodohan. Dengan kata lain kualitas penduduk saat itu masih sangat rendah. Dalam kondisi yang sangat bertolak belakang namun saling membutuhkan meskipun sangat tidak seimbang ini (masyarakat saat itu masih berada dalam bentuk kerajaan-kerajaan kecil yang berdaulat di wilayahnya masing-masing), terjadilah sistem perbudakan dan perhambaan. Perhambaan merupakan pelunakan perbudakan (pandelingschap) dengan menetapkan sejumlah uang sebagai uang (pinjaman) dari si hamba (bekas budak) kepada si bekas pemilik (disebut juga pemegang gadai karena diibaratkan adanya peristiwa pinjam meminjam uang dengan jaminan pembayarannya adalah diri si peminjam/berhutang). Sesungguhnya baik perbudakan maupun perhambaan telah dilarang sejak tahun 1616 dengan Regelingreglement 1818 dan Stb 1822 No. 10. Begitu pula dengan kerja rodi yang pernah terjadi di wilayah Indonesia ketika masih dijajah oleh Belanda. Banyak rakyat Indonesia yang menjadi korban selama rodi (kerja paksa) dilakukan dalam membangun infrastruktur di Pulau Jawa.<sup>44</sup> Menurut Soepomo dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu perburuhan jaman perbudakan, pekerjaan rodi, dan poenale sanki.<sup>45</sup>

a. Zaman perbudakan

---

<sup>44</sup> "Azis Suganda, Dkk. Bunga Rampai Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Ketenagakerjaan Di Indonesia, ( Jakarta: PT. Gading Inti Prima Anggota IKAPI, 2011)h. 65," n.d.

<sup>45</sup> "Agusmidah, Hukum Ketenagkerjaan Indonesia, ..., ..., h. 17," n.d.

Yaitu zaman seseorang memiliki budak. Secara filosofis budak merupakan manusia yang kemerdekaannya terbatas, dan secara yuridis budak tidak lain daripada barang milik orang lain yang dapat dikuasai secara mutlak dan tidak terbatas, baik didalam kehidupan sosiologis maupun ekonomis bahkan sampai hidup matinya. Keadaan budak di Indonesia masih lebih baik jika dibandingkan dengan negara lain, berkat aturan tata susila yang kental dalam masyarakat Indonesia. Perbudakan di Indonesia secara resmi dilarang pada tahun 1922.

b. Pekerjaan Rodi

Awalnya merupakan kebiasaan masyarakat dalam melakukan pekerjaan secara bersama-sama, kerja bakti/gotong royong, yang dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial belanda untuk melakukan pekerjaan demi kepentingannya. Sebagai contoh kerja rodi terjadi pada zaman Hendrik Willem Daendels (1807/1811), yaitu kerja paksa membuat jalan raya anyer s/d Banyuwangi.<sup>46</sup>

c. Poenale sanki

Poenale sanki memberikan kekuasaan bagi majikan untuk berlaku tidak baik terhadap buruh serta menciptakan keadaan perburuhan yang buruk. Sebagai contoh pada tahun 1903 terjadi pemerasan tenaga buruh. Penganiayaan dan penyalahgunaan pengadilan. Pengenaan hukuman kepada buruh yang tidak melaksanakan pekerjaan, meninggalkan atau menolak melakukan pekerjaan disebut dengan Poenale sanki, pencabutan “koeli ordonantie” terjadi tahun 1941 dan 01 Januari 1942 poenale sanki lenyap dari perburuhan perkebunan Indonesia.<sup>47</sup>

Hakikat poenale sanctie ini sebetulnya tidak semata-mata terletak pada pidana denda antara Rp. 16,- dan Rp. 25,-. Sebab, dalam perjanjian atau peraturan-majikan, dapat pula ditetapkan suatu denda tertentu bila pihak buruh menyalahi isi perjannjian kerja. Pokok persoalan

---

<sup>46</sup> “Dede Agus, Hukum Perburuhan Konvensi Dasar ILO, ... .., h. 16,” n.d.

<sup>47</sup> “Dede Agus, Hukum Perburuhan Konvensi Dasar ILO, ... .., h. 17,” n.d.

sebenarnya adalah kemungkinan diangkutnya kembali pekerja/ buruh ke tempat pekerjaan untuk melakukan pekerjaan yang melanggar asas hukum, yaitu: orang yang tidak memenuhi kewajibannya harus bertanggung jawab hanya dengan kekayaannya, tidak dengan paksaan melakukan sendiri.<sup>48</sup>

## **B. Zaman Sesudah Kemerdekaan**

Kemerdekaan negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 merupakan babak baru perlindungan terhadap buruh/pekerja, sebab dengan kemerdekaan berarti berlakunya tata hukum negara Indonesia merdeka dan tidak berlakunya lagi tata hukum pemerintah kolonial. Namun berdasarkan pasal II aturan peralihan UUD 1945 masih banyak peraturan perundang-undangan warisan kolonial masih tetap berlaku, tetapi secara berangsur-angsur diperbaharui dan digantikan oleh produk bangsa Indonesia sendiri.<sup>49</sup>

Baru setelah Indonesia mempertahankan kedaulatannya tahun 1954 terlihat keadaan yang berubah dalam hubungan perburuhan. Hal ini terlihat dari usaha pemerintah yang mulai memperhatikan tentang nasib para buruh/pekerja dengan dikeluarkannya berbagai peraturan perundang misalnya: Undang-undang Nomor 12 Tahun 1954 yang merupakan Undang-undang kerja yang diperkuat dengan Undang-undang Nomor 1 tahun 1951 yang dinyatakan berlaku untuk seluruh Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang pengawasan perburuhan yang kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 yang dinyatakan berlaku untuk seluruh Indonesia. Undang-undang No 23 tahun 1953 tentang kewajiban melaporkan perusahaan.

Undang-undang No. 21 tahun 1954 tentang perjanjian perburuhan

---

<sup>48</sup> "Agusmidah, Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Dinamika Dan Kajian Teori, ... .., h 22," n.d.

<sup>49</sup> "Dede Agus, Hukum Perburuhan Konvensi Dasar ILO, ... .., h. 15," n.d.

antara serikat buruh dengan pengusaha. Undang-Undang No. 2 tahun 1957 tentang penyelesaian perselisihan perburuhan. Undang-Undang Nomor 12 tahun 1964 tentang pemutusan hubungan kerja di perusahaan swasta. Undang-undang Nomor 14 tahun 1969 mengenai ketentuan pokok mengenai tenaga kerja.

Undang-undang No 1 tahun 1970 tentang keselamatan kerja, selanjutnya dikeluarkan pula peraturan pemerintah No 7 tahun 1948 yang memberlakukan Undang-Undang kerja tahun 1948, peraturan pemerintah Nomor 13 Tahun 1950 tentang waktu kerja dan waktu istirahat, peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 1954 tentang istirahat tahunan bagi buruh/pekerja, peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 1953 tentang kewajiban melaporkan perusahaan dan sehubungan dengan Undang-Undang kecelakaan Nomor 33 Tahun 1947 telah diadakan peraturan pemerintah Nomor 2 Tahun 1948 tentang peraturan kecelakaan, peraturan menteri tenaga kerja tentang pertanggung-jawaban, sakit, hamil, bersalin dan meninggal dunia, serta peraturan pemerintah Nomor 33 Tahun 1977 tentang asuransi sosial tenaga kerja.

Usaha lebih lanjut yang diambil oleh pemerintah Indonesia antara lain dengan meratifikasi hasil konvensi ILO, antara lain konvensi Nomor 98 Tahun 1949 mengenai dasar-dasar daripada hak untuk berorganisasi dan untuk berunding bersama (LN RI Nomor 42 Tahun 1956). Konvensi Nomor 100 Tahun 1951 tentang pengupahan yang sama bagi buruh laki-laki dan wanita untuk satu pekerjaan yang sama (LN RI Nomor 171 Tahun 1957) Konvensi Nomor 106 Tahun 1957 istirahat mingguan dalam perdagangan dan kantor-kantor (LN RI Nomor 14 Tahun 1961) Konvensi Nomor 120 Tahun 1964 tentang hygiene dalam perniagaan dan kantor-kantor (LN RI Nomor 14 Tahun 1961).<sup>50</sup>

Kemudian dalam era tahun 2000-an sebagian besar dari

---

<sup>50</sup> “7Moch. Faisal Salam, Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Industrial Di Indonesia, ... .., h. 39,” n.d.

undang-undang tersebut dicabut dan dig anti. Undang-Undang di era 20 tersebut adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang serikat pekerja/ serikat buruh;
- b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan;
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.<sup>51</sup>

Itulah antara lain peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk memperbaiki para buruh/pekerja ditanah air kita, dan dengan sendirinya peraturan tersebut telah disesuaikan dengan jiwa pancasila dan UUD 1945, juga dengan pengratifikasian hasil konvensi ILO dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa pancasila dan UUD 1945.<sup>52</sup> Semakin ketatnya persaingan global berdampak pada mobilitas tenaga kerja antarnegara. Belakangan, publik Indonesia hangat dengan isu banyaknya tenaga kerja asing yang masuk negeri ini. Istilah Tenaga Kerja Asing (TKA) sudah menjadi fenomena yang lumrah. Dilihat dari perkembangannya, latar belakang digunakannya tenaga kerja asing di Indonesia mengalami perubahan sesuai zamannya. Ketika Belanda membuka perkebunan besar di beberapa daerah di Indonesia, seperti Sumatera Timur, alasan kelangkaan sumber daya manusia sebagai pekerja/buruh yang mendorong pemerintah Belanda ketika itu mendatangkan pekerja asing dari negara lain. Kini, dengan semakin berkembangnya IPTEK, maka alasan kebutuhan akan tenaga kerja yang memiliki keahlian dalam bidang tertentu menjadi alasan utama digunakan tenaga kerja asing.

menjamin dan memberi kesempatan kerja yang layak bagi warga negara Indonesia diberbagai lapangan dan level. Karenanya, dalam

---

<sup>51</sup> “Zaeni Asyhadie, Hukum Kerja Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja,”.

<sup>52</sup> “Moch. Faisal Salam, Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Industrial Di Indonesia, ... .., h. 40,” n.d.

memperkerjakan tenaga kerja asing di Indonesia dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang ketat dimulai dengan seleksi dan prosedur perizinan hingga pengawasan. Berlakunya UU 13 Tahun 2003 telah mencabut UU No. 3 Tahun 1958 tentang penempatan Tenaga Kerja Asing di Indonesia. Bab VIII Pasal 42 sampai 49, UU 13 Tahun 2003 menjadi acuan dasar dalam hal penempatan tenaga kerja asing di Indonesia dan saat ini telah ditambah berbagai peraturan pelaksana.<sup>53</sup>

### C. Teori Penyandang Disabilitas

#### 1. Pengertian Disabilitas

Manusia ialah ciptaan Tuhan Maha Sempurna meskipun ada yang terlahir dalam keadaan non-normal tetapi mereka tetap manusia yang memiliki hak untuk hidup. Masyarakat lainnya sering kali memandang penyandang disabilitas sebagai orang yang buruk yang akan mengurangi rasa percaya diri para penyandang disabilitas.

Penyandang Disabilitas mempunyai kedudukan rendah yang dapat menghambat mereka untuk bergabung serta berkontribusi dilingkungan mereka keterbatasan yang dimiliki mereka tidak mengurangi semangat mereka untuk memperoleh hak para penyandang disabilitas. Stigma yang diberikan masyarakat membuat mereka bangkit dan berusaha agar mereka tidak bergantung dengan individu lain. Hak dan kewajiban yang sama juga dimiliki oleh disabilitas seperti manusia pada umumnya mereka butuh perlakuan khusus untuk melindungi mereka dari tindakan deskriminasi.<sup>54</sup>

Istilah disabilitas difungsikan untuk menunjukkan kepada seseorang yang memiliki ketidakmampuan sejak lahir yang disebut cacat dan sifatnya tetap.<sup>55</sup> Yang dikenal masyarakat mengenai

---

<sup>53</sup> “Agusmidah, Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Dinamika Dan Kajian Teori, ... ., h. 111,” n.d.

<sup>54</sup> et al. Kurniadi, Y U., “Penyandang Disabilitas Di Indoneisa,” *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 7, no. 2 (2020): 408–20.

<sup>55</sup> “Muhammad Chodzirin, Aksesibilitas Pendidikan Tinggi Bagi Penyandang Disabilitas, Dalam Laporan Penelitian Individual IAIN Walisongo 2013, 17.,” n.d.

disabilitas atau difabel adalah seseorang penyandang cacat. Hal ini yang secara langsung menafsirkan bahwa penyandang disabilitas adalah seseorang yang kehilangan sebagian anggota tubuhnya.

Dilansir dari artikel bahwasannya pada Convention on the Right of Person with Disabilities ( CRPD ) di New York, Amerika Serikat pada tahun 2007 telah menyepakati bahwasannya penyandang disabilitas merupakan seseorang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, atau intelektual dalam jangka waktu yang relatif lama dan memiliki kesulitan dalam berinteraksi terhadap masyarakat.<sup>56</sup> Namun istilah cacat digantikan oleh disabilitas oleh akademisi dan masyarakat untuk tidak menyinggung penyandang, karena hal ini harus diperhatikan saat berhadapan dengan penyandang agar tidak merasa sakit hati atas perkataan.

Penyandang disabilitas merupakan seseorang yang lemah secara fisik ataupun mental dibandingkan individu yang lain, sehingga perlakuan khusus kami berikan dalam penanganan disabilitas sehingga payung hukum yang diperoleh untuk disabilitas lebih terkhususkan. Realitanya, dalam penanganan disabilitas masih belum terealisasi baik secara sepenuhnya. Hal ini dikarenakan masih kurang kesadaran masyarakat terkait regulasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tentang disabilitas, hak – hak disabilitas serta hal yang perlu dilakukan untuk disabilitas. Disisi lain penyandang disabilitas tidak sedikit yang menjadi korban kekerasan sehingga penyandang disabilitas mengalami ketakutan tersendiri untuk bergerak dan memiliki kepercayaan diri yang minim.

## **2. Jenis – Jenis Penyandang Disabilitas**

Adapun jenis – jenis penyandang disabilitas, diantaranya:

---

<sup>56</sup> “Laporan Penelitian Individual IAIN Walisongo 2013, 17. 2 BPS Dukung Hak Penyandang Disabilitas, Artikel Diakses 30 Desember 2019 Dari <https://www.go.id/news/2014/06/10/91/bps-dukung-hak-penyandang-disabilitas-.html>,” n.d.

- a. Disabilitas Fisik, meliputi beberapa macam, yaitu :
- 1) Kelainan pada tubuh atau disebut disabilitas daksa merupakan keterbatasan dalam gerak pada anggota tubuh. Hal ini terjadi karena bawaan dari lahir atau diakibatkan oleh penyakit atau kecelakaan.
  - 2) Kelainan pada Pendengaran atau disebut disabilitas rungu atau teman tuli merupakan keterbatasan dalam pendengaran.
  - 3) Kelainan Penglihatan atau disabilitas netra atau teman buta yaitu keterbatasan dalam penglihatan, dalam disabilitas netra terdapat 2 golongan yaitu totally blind dan low vision.
  - 4) Kelainan bicara atau disabilitas wicara atau teman bisu yaitu keterbatasan dalam berbicara.
- b. Disabilitas Mental diantaranya, sebagai berikut :
- 1) Mental Tinggi, yaitu seseorang memiliki kemampuan intelektual diatas rata – rata.
  - 2) Mental Rendah atau disabilitas grahita dimana IQ (Intelligence Qoutient) berada dibawah rata – rata. Disabilitas Grahita dibagi menjadi 2 yaitu slow learnes dengan IQ diantara 70 – 90 dan anak berkebutuhan khusus dengan IQ dibawah 70.
- c. Disabilitas Ganda yaitu dimana penderita memiliki lebih dari satu menyandang. Seperti : Penyandang tuli dan bisu, penyandang mental rendah dan buta dan lain sebagainya.<sup>57</sup>

### 3. Hak – Hak Penyandang Disabilitas

Pada undang – undang Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2016 tentang penyandang disabilitas terkait hak – hak penyandang disabilitas, diantaranya :

---

<sup>57</sup> “Nur Kholis Refani, Panduan Anak Berkebutuhan Khusus( Yogyakarta:Imperium, 2013). 17.,” n.d.

- a. Hidup meliputi hak atas penghormatan integritas, tidak dirampas nyawanya, mendapatkan perawatan dan pengasuhan yang menjamin kelangsungan hidupnya, bebas dari penelantaran, pemasungan, pengurangan, serta pengucilan, bebas dari ancaman dan berbagai bentuk eksploitasi dan bebas dari penyiksaan, perlakuan dan penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia.
- b. Hak bebas dari stigma untuk penyandang disabilitas meliputi hak dari pelecehan, penghinaan, dan pembelaan negatif terkait kondisi disabilitasnya.
- c. Hak privasi, meliputi hak atas diakui sebagai manusia pribadi yang dapat menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat manusia di depan umum, membentuk sebuah keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, penghormatan rumah dan keluarga, mendapatkan perlindungan terhadap kehidupan pribadi dan keluarga dan dilindungi kerahasiaan atas data pribadi, surat menyurat, dan bentuk komunikasi pribadi lainnya termasuk data dan informasi kesehatan.
- d. Hak keadilan dan perlindungan hukum meliputi; hak atas perlakuan yang sama dihadapan hukum, diakui sebagai subjek hukum, memiliki dan mewarisi harta bergerak atau tidak bergerak, mengendalikan masalah keuangan atau menunjuk orang untuk mewakili kepentingannya dalam urusan keuangan, memperoleh akses terhadap pelayanan jasa perbankan dan nonperbankan, memperoleh penyediaan aksesibilitas dalam pelayanan peradilan, hak atas perlindungan dari segala tekanan, kekerasan, penganiayaan, diskriminasi dan atau perampasan atau pengambilan hak milik, memilih dan menunjuk orang untuk mewakili

kepentingan dalam hal keperdataan di dalam dan diluar pengadilan dan dilindungi hak kekayaan intelektualnya.

- e. Hak pendidikan yaitu hak atas memperoleh pendidikan yang layak.
- f. Hak pekerjaan, kewirausahaan dan koperasi dimana penyandang disabilitas berhak untuk mendapatkan pekerjaan dan memperoleh upah terhadap pekerjaan.
- g. Hak atas kesehatan yaitu penyandang disabilitas berhak untuk mendapatkan informasi, memperoleh pelayanan kesehatan yang serupa dengan individu lainnya.
- h. Hak politik yaitu penyandang disabilitas memiliki hak dalam memilih atau dipilih dalam jabatan publik, membentuk atau menjadi anggota pengurus organisasi dalam masyarakat, berperan dalam sistem pemilihan umum.
- i. Hak keagamaan yaitu penyandang disabilitas berhak untuk memeluk agama atau kepercayaan, mendapatkan pelayanan saat beribadah dan berhak aktif dalam organisasi keagamaan.
- j. Hak keolahragaan yaitu dimana penyandang berhak untuk melakukan kegiatan keolahragaan, mendapatkan penghargaan dalam kegiatan keolahragaan, berprestasi dalam bidang olahraga dan menjadi pelaku olahraga.
- k. Hak kebudayaan dan pariwisata yaitu penyandang disabilitas berhak untuk memperoleh kesamaan dan kesempatan dalam berpartisipasi dalam kegiatan seni budaya, mendapatkan kesamaan

dalam berpariwisata dan mendapatkan untuk mengakses perlakuan dan akomodasi.

- l. Hak kesejahteraan sosial yaitu penyandang disabilitas berhak dalam mendapatkan aksesibilitas untuk memanfaatkan fasilitas publik dan mendapatkan akomodasi yang layak sebagai bentuk aksesibilitas bagi individu.
  
- m. Hak pelayanan publik yaitu penyandang disabilitas memiliki hak dalam memperoleh akomodasi yang layak dalam pelayanan publik, pendampingan penerjemahan dan penyediaan fasilitas yang mudah diakses ditempat layanan publik tanpa tambahan biaya.
  
- n. Hak perlindungan dalam bencana bahwa penyandang disabilitas berhak untuk mendapatkan informasi yang mudah diakses akan adanya bencana, mendapatkan pengetahuan tentang pengurangan resiko bencana, mendapatkan fasilitas serupa dilokasi pengungsian.
  
- o. Hak habilitasi dan rehabilitasi yaitu penyandang disabilitas berhak untuk mendapatkan habilitas dan rehabilitas sejak dini dengan secara inklusif sesuai dengan kebutuhan, bebas dalam memilih bentuk rehabilitasi yang diikuti dan mendapatkan habilitas dan rehabilitas yang tidak merendahkan martabat manusia.
  
- p. Hak pendataan yaitu penyandang disabilitas didata sebagai penduduk dengan disabilitas dalam pencatatan sipil, mendapatkan dokumen kependudukan dan mendapatkan kartu penyandang disabilitas.

- q. Hak hidup secara mandiri dan dilibatkan dalam masyarakat yaitu penyandang disabilitas berhak untuk mobilitas pribadi dengan penyediaan alat bantu dan kemudahan untuk mendapatkan akses, mendapatkan pelatihan dan pendampingan untuk hidup secara mandiri, mendapatkan akomodasi yang wajar untuk berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat, menentukan sendiri atau memperoleh bantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk menetapkan tempat tinggal atau pengasuhan keluarga.
- r. Hak berekspresi, berkomunikasi, dan memperoleh informasi yaitu penyandang disabilitas berhak untuk memiliki kebebasan berpendapat, mendapatkan informasi dan komunikasi melalui media yang dapat diakses, dan menggunakan serta memperoleh fasilitas informasi dan komunikasi berupa bahasa isyarat, braille, dan komunikasi augmentatif dalam interaksi resmi.
- s. Hak kewarganegaraan yaitu penyandang disabilitas berhak untuk berpindah, mempertahankan, atau memperoleh kewarganegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memperoleh, memiliki, dan menggunakan dokumen kewarganegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keluar atau masuk wilayah Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.
- t. Hak bebas dari diskriminasi, penelantaran, penyiksaan, dan eksploitasi yaitu penyandang disabilitas berhak dalam bersosialisasi dan berinteraksi dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, dan bernegara tanpa rasa takut dan mendapatkan perlindungan dari segala bentuk kekerasan fisik, psikis, ekonomi, dan seksual.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2016, *Tentang Penyandang Disabilitas*.