

**EKSPOR JASA TENAGA KERJA INDONESIA (TKI)
DI KABUPATEN DATI II SRAGEN
(Implementasi Program Pengiriman TKI Ke
Luar Negeri)**

*Expors of Indonesian Guest Workers Service in the Regency of
Sragen: (Implementation of Indonesian Guest Workers
Overseas Program)*

Agus Joko Santoso¹, Warsito Utomo², dan Yeremias T. Keban²

*Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

ABSTRACT

Indonesian Guest Workers (TKI) service program is one of the highly effective national programs for the expansion of employment opportunities which helps to cope with unemployment.

This research was carried out in Sragen Regency with the aim of finding out the process of implementation and the achievements of the TKI service program in accordance with the guidelines provided in labour Minister's Regulation number PER-02/MEN/1994.

The research adopts a descriptive and explorative design, which is qualitative in nature. An unstructured, freewheeling technique was used ensure that the informants would have more freedom in their responses (i.e. story-telling) which accurately reflect the actual facts during the process of implementation.

The research findings indicate the following. First, the TKI service program has enhanced both the quality and quantity of the dispatch of TKI overseas. Second, from the points of view of the process and the outcomes, it is found that the achievements still fall short of expectations and the desired results aimed by the program, particularly as intended by the program makers. Third, the partial success of the program is closely related to the inadequate performance of the tasks and functions of the organizations concerned and government agencies as implementers of the TKI service program.

Keywords: *Indonesian guest workers -- implementation*

1. Departemen Tenaga Kerja Kabupaten Sragen.

2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

PENGANTAR

Kemajuan yang telah dicapai dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPTI) telah memberikan peluang yang besar pada pencapaian keberhasilan ekonomi dalam mendukung proses pembangunan nasional. Pembangunan yang dikonsentrasikan pada pemanfaatan sumber daya alam ini mempunyai keterbatasan dan menjadi langka dalam jangka panjang. Sedangkan dalam PJPT II ini, pembangunannya dikonsentrasikan pada pengembangan dan pendayagunaan sumber daya manusia untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang maksimal. Namun demikian, pada tahap pembangunan ini masih menghadapi masalah-masalah ketenagakerjaan yang diwarnai dengan pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja yang tinggi yang disebabkan oleh faktor demografis, ekonomi dan sosial (Junaidi, 1996). Oleh karena itu, pendayagunaan dan penyebaran tenaga kerja dalam Repelita VI diarahkan untuk menciptakan kesempatan kerja dan dalam rangka mengurangi tingkat pengangguran.

Sebagai upaya dalam pendayagunaan angkatan kerja produktif dilakukan melalui pengembangan mekanisme penyaluran tenaga kerja yang tepat dan penciptaan lapangan kerja yang berkesinambungan. Mengingat terbatasnya lapangan kerja di dalam negeri, maka upaya pemanfaatan lapangan kerja yang ada di luar negeri menjadi perhatian pula disamping untuk memasukkan devisa negara. Ekspor jasa yang berupa sumber daya manusia (*human resources*) ini menjadi sangat strategis untuk perluasan kesempatan kerja, sehingga perlu dikembangkan mekanisme yang tepat dengan memperhatikan harkat, martabat dan nama baik bangsa. Untuk itu, perlu dilakukan deregulasi rekrutmen, pelatihan, pengawasan dan perlindungan serta kemudahan bagi calon tenaga kerja Indonesia, serta didukung oleh organisasi pelaksana yang efektif dan dilaksanakan secara terpadu antara Departemen atau lembaga-lembaga yang terkait, dengan landasan *Indonesian Incorporated*.

Kabupaten Sragen, sebagai daerah yang sedang giat-giatnya membangun sumber daya manusia ini juga menghadapi permasalahan-permasalahan dibidang ketenagakerjaan, seperti meningkatnya angka pengangguran dan terbatasnya lapangan pekerjaan, sehingga program ekspor jasa TKI yang bertujuan untuk mengurangi pengangguran ini membutuhkan perhatian tersendiri dalam pelaksanaannya. Namun demikian, ternyata masih sering terjadi permasalahan dan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan programnya. Permasalahan ini timbul mulai dari saat pelaksanaan rekrutmen yang masih sering didapati terjadinya penipuan terhadap calon TKI oleh para calo atau

cabang PJTKI di Kabupaten Sragen. Persyaratan ketrampilan yang harus lewat balai latihan, disana-sini masih ada yang hanya sekedar formalitas saja, sehingga calon TKI yang akan dikirim tetap hanya memiliki ketrampilan yang pas-pasan saja. Termasuk batasan umur, dan keterangan tempat tinggal yang berbeda dengan domisili asli yang tertera di dalam paspor. Sedangkan di luar negeri, permasalahan yang timbul karena adanya persaingan yang ketat dari negara-negara pengirim tenaga kerja lain seperti Philipina, India, Pakistan dan lain sebagainya. Juga terbatasnya atase ketenagakerjaan yang ada di luar negeri, sehingga dapat mempengaruhi terhadap akses informasi pasar kerja dan perlindungannya.

Terlepas dari berbagai kekurangannya, ekspor jasa TKI dari Kabupaten Sragen ini masih akan terus berlanjut dan bahkan meluas ke negara-negara maju baik dikawasan Asia maupun kawasan Eropa, dan Amerika. Perubahan peta pasar kerja ini bukan berarti pasar tradisional yang selama ini menjadi primadona, seperti kawasan Timur Tengah, akan ditinggalkan begitu saja. Akan tetapi dimasa yang akan datang, pasar ini akan lebih ditekankan pada pengiriman TKI yang terampil yang akan dipekerjakan disektor formal.

Sedangkan dalam pelaksanaan program ekspor jasa TKI ini, Kabupaten Sragen belum mampu memenuhi jumlah permintaan tenaga kerja di berbagai kawasan seperti Timur Tengah maupun kawasan Eropa, Asia Pasifik dan Amerika yang membutuhkan ribuan tenaga kerja terampil untuk memperbaiki dan memperluas berbagai perangkat supra dan infrastrukturnya, seperti dibidang kesehatan misalnya, ternyata belum mampu untuk memenuhi permintaan tenaga kerja terampil (*paramedis*) tersebut. Ketidakmampuan memenuhi permintaan tenaga kerja terampil ini secara tidak langsung akan mempertanyakan validitas dan efektifitas strategi pelaksanaan ekspor jasa TKI yang diterapkan selama ini, khususnya strategi pelaksanaan yang cenderung dan terkesan bahwa TKI yang dikirim ke negara-negara tersebut baru asal comot dari daerah pedesaan dan pada tingkat kelas "*babu-babu*" saja, akibatnya kualitas ketrampilan yang dimiliki masih sangat rendah dan terjadi ketidakpuasan bagi para pengguna jasa yang akhirnya menimbulkan adanya berita-berita yang menyedihkan bagi para TKI. Komentar bahwa strategi pelaksanaan ini lebih cenderung mementingkan kepentingan kapitalis, mengarah ke eksploitasi, alienasi, dan konflik mungkin tidak sepenuhnya salah (lihat Stilwell, 1995 dalam Y.T. Keban, 1998). Kekurangberhasilan ini mungkin disebabkan juga oleh kondisi phisik masyarakat kita yang sangat khas, dimana tingkat pendidikannya dan ketrampilannya masih sangat rendah walaupun proporsi yang berpendidikan lebih tinggi

cenderung terus meningkat (Effendi, 1991; Mantra, 1991 dalam Rijanto, 1993), melebihi jumlah lapangan kerja yang ada, sementara teori-teori pembangunan ketenagakerjaannya lebih banyak didasarkan atas pengalaman negara maju yang bersifat kontinental.

Dari berbagai komentar negatif terhadap pelaksanaan program ekspor jasa TKI ini, maka perlu adanya penelitian terhadap proses dan keberhasilan pelaksanaan program ekspor jasa TKI di Daerah Tingkat II Kabupaten Sragen ini, apakah dalam pelaksanaan programnya sudah sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditentukan oleh pemerintah melalui Permenaker Nomor: PER-02/MEN/1994; Kepmenaker Nomor: KEP-44/MEN/1994 serta Surat keputusan Dirjen Binapenta Nomor: KEP-15/BP/1995 tentang pedoman pelaksanaan dan prosedur penempatan tenaga kerja ke luar negeri.

Sedangkan peraturan atau pedoman pelaksanaan ini pada hakekatnya adalah untuk memberikan kemudahan bagi calon TKI mengenai tata cara dan penempatannya dengan pengawasan yang tetap terkendali. Hal ini juga berkaitan erat antara yang satu dengan yang lainnya dan merupakan satu kesatuan yang seharusnya terpadu dalam upaya mewujudkan tujuan program ekspor jasa TKI yang dilaksanakan oleh Departemen Tenaga Kerja bekerja sama dengan Departemen atau lembaga-lembaga pemerintah lainnya. Selanjutnya proses implementasi program ekspor jasa TKI ini bukan hanya sekedar salah satu tahapan dalam suatu manajemen, tetapi juga merupakan indikator keberhasilan dari implementasi tersebut.

Pencapaian keberhasilan implementasi program ekspor jasa TKI ini, selain ditentukan oleh kualitas organisasi pelaksana, juga ditentukan oleh kualitas kelompok sasaran program, sehingga kualitas atau mutu dari calon TKI yang mencakup tingkat pendidikan dan ketrampilan sangat berperan dalam menentukan tingkat keberhasilan implementasi program dimaksud.

Adapun tujuan dari pada penelitian, disamping untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan program ekspor jasa TKI ini telah sesuai dengan peraturan dan ketentuan-ketentuannya, juga untuk mengetahui bagaimana tingkat keberhasilan pelaksanaan programnya serta untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan program ekspor jasa TKI di Kabupaten Dati II Sragen.

Selanjutnya, dalam proses pelaksanaan program ekspor jasa TKI ini, Dunn (1984: 280-282), mengemukakan bahwa pelaksanaan (implementasi) dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, suatu

hasil (*out-put*) dan suatu akibat (*out-come*). Sebagai proses, implementasi merupakan serangkaian keputusan dan tindakan yang dimaksudkan untuk menempatkan keputusan ke dalam suatu akibat atau efek. Dengan demikian karakteristik esensial dari proses implementasi adalah suatu kinerja (*performance*) yang tepat waktu dan memuaskan.

Sebagai hasil (*out-put*), implementasi menyangkut tingkatan seberapa jauh arah (*goals*) yang diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkat abstraksi tertinggi, implementasi sebagai akibat dari mengimplementasikan bahwa ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program, hukum publik atau putusan pengadilan.

Dalam usaha penelitian terhadap pelaksanaan program ekspor jasa TKI ini, keberhasilan implementasi program dipandang sebagai proses (implementasi) yang menekankan pada konsistensi antara pelaksanaan program dengan *policy guidelines*, yaitu suatu program pemerintah dikatakan berhasil kalau pelaksanaan program itu sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan program yang dibuat oleh *policy maker* yang mencakup antara lain: cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran, dan pemanfaat program (Dwiyanto, 1995). Agar tercapai tujuan yang telah ditetapkan dengan baik, perlu adanya implementasi yang baik juga. Dengan demikian implementasi merupakan hal yang esensial dalam seluruh proses kebijakan. Padahal mengimplementasikan suatu kebijakan itu adalah tugas yang sangat sulit.

Untuk mengimplementasikan program tersebut berkaitan erat dengan berbagai macam faktor, baik faktor yang bersumber dari konteks kebijakan itu sendiri, dari konteks organisasional (kelembagaan), maupun faktor lingkungan sosial ekonomi dan politik. Sebagaimana dikatakan Widaningrum; 1993 (dalam Wibawa, dkk, 1994: 17) bahwa efektifitas implementasi dari suatu kebijakan sangat ditentukan oleh perilaku birokrasi pelaksana yang dipengaruhi oleh lingkungan kebijakannya. Karena adanya interrelasi yang kompleks dari berbagai macam faktor itulah maka tidak setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah dapat dilaksanakan dengan baik dan dengan membuahkan hasil sebagaimana yang telah diharapkan. Oleh karenanya banyak kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah untuk menangani suatu masalah tertentu, tetapi karena situasi dan kondisi yang ada yang diharapkan tercipta oleh kebijakan tersebut tidak dengan sendirinya maujud.

Sedangkan Bardach (1979), mengemukakan bahwa cukup sulit untuk membuat suatu kebijakan atau program yang baik yang dapat diterima oleh semua pihak. Dan lebih sulit lagi untuk merumuskannya

dalam suatu bentuk kata-kata ataupun slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan telinga bagi para pimpinan politik dan lembaga kemana mereka bertanggung jawab, tetapi akan sangat lebih sulit lagi untuk mengimplementasikannya yang dapat menyenangkan setiap orang termasuk yang dianggap sebagai *target groups*.

Dengan demikian implementasi ini sedemikian sulitnya dibandingkan dengan perumusan atau pembuatan maupun penetapan suatu kebijakan, karena di dalam tahap-tahap implementasi ini mencakup berbagai macam tindakan sebagaimana telah dirumuskan dalam kebijakan yang telah ditetapkan, dan bertanggung jawab mengatur program yang harus diusahakan berbagai sumber yang dibutuhkan (Bardach, 1979, Ripley dan Franklin 1982).

Sedangkan Mazmanian dan Sabatier (1986, dalam Wibawa (1994: 25) memberikan kerangka analisis implementasi dalam rangka mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud diklasifikasikan menjadi 3 kategori, yaitu: 1) mudah tidaknya masalah yang akan dikerjakan dikendalikan, 2) kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi, dan 3) pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan tersebut.

Selanjutnya, dikatakan bahwa kebijakan publik selalu dikaitkan dengan kegiatan pemerintah, maka kebijakan publik tidak dapat terlepas dari birokrasi. Pemerintah yang organisasinya disusun berdasarkan prinsip-prinsip birokrasi mempunyai lingkup kegiatan yang luas. Jika kegiatan ataupun tugas-tugas pemerintah semakin besar maka akan berakibat terhadap semakin bertambah luasnya sistem birokrasi. Proses dari kebijakan publik yang secara pokok menetapkan garis-garis umum dalam rangka memecahkan persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat tidak bisa terlepas dari lembaga-lembaga yang ada di dalam pemerintahan. Jika suatu kebijakan telah ditetapkan maka persoalan yang kemudian timbul adalah bagaimana kebijakan itu diimplementasikan. Dengan kata lain apabila suatu kebijakan itu telah diputuskan maka dibutuhkan suatu sistem untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sistem inilah yang menurut Victor Thompson (1961, dalam Thoha, 1984: 65) disebut dengan Birokrasi.

Menurut Edward III (1980) faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program ini lebih dipusatkan pada analisis lembaga pelaksana atau sistem administrasi. Namun faktor-faktor tersebut

akan semakin lengkap jika faktor kelompok sasaran (*target groups*) juga dipertimbangkan, karena keberhasilan implementasi program dapat dipengaruhi oleh dukungan kelompok sasaran dalam proses implementasinya.

Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam hal ini mengungkapkan dalam penelitian implementasinya bahwa, faktor dukungan *target groups* merupakan faktor kritis yang harus diperhitungkan. Senada dengan pendapat tersebut, Thoha (1984: 72-73) berpendapat bahwa keterlibatan rakyat dan potensi lokal dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaannya merupakan faktor *decisive* yang menentukan keberhasilan suatu proyek. Sebaliknya proyek yang tidak memperhitungkan manusia sebagai faktor penentu, maka hampir semuanya dilanda kesulitan dan persoalan.

Berpedoman pada beberapa pendapat ahli diatas dan sesuai dengan tujuan diadakannya penelitian ini, maka dapatlah dirumuskan 3 (tiga) konsep yang akan diteliti, yaitu:

Struktur Birokrasi

Adalah suatu cara yang selaras dalam menempatkan manusia sebagai bagian dari organisasi pada suatu hubungan yang relatif tetap, menentukan pola-pola interaksi, koordinasi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas (Steers, 1980: 15). Menurut Edward III (1980), struktur birokrasi ini mempunyai dampak yang besar terhadap implementasi kebijakan, dan juga memfokuskan 2 (dua) karakteristik struktur birokrasi yang umum, yaitu: SOPs dan *fragmentation* dalam pertanggung jawaban diantara berbagai unit organisasi. SOPs akan dapat menghemat waktu dan sumber daya, dan keputusan yang diambil tidak bersifat subyektif, tetapi akan menghambat kreatifitas dan perubahan-perubahan. Sedangkan *fragmentation* berhubungan dengan koordinasi yang efektif dari pihak-pihak yang terkait (sering melibatkan beberapa orang, lembaga atau organisasi).

Keterlibatan campur tangan birokrasi dalam proyek pembangunan telah menjadikan suatu kenyataan yang mewarnai keseluruhan proses pembangunan nasional. Hal ini membawa konsekuensi bahwa birokrasi pemerintah perlu memiliki sifat yang fleksibel, adaptif karena masing-masing proyek selalu menuntut organisasi pelaksana yang khusus. Karena, setiap strategi pembangunan membutuhkan sifat yang khas dari peranan yang harus ditampilkan oleh suatu birokrasi yang terlibat dalam proyek pembangunan tersebut (Korten et al, 1981).

Struktur birokrasi yang dipilih sebagai konsep pertama yang akan mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi program ekspor jasa

TKI ini dikemukakan untuk melihat sampai seberapa jauh peran dari birokrasi dalam implementasinya, sehingga berdasarkan pada konsep di atas maka indikator struktur birokrasinya adalah: 1) sejauh mana birokrasi lokal diikutsertakan dalam pengambilan keputusan terhadap pelaksanaan program ekspor jasa TKI; 2) sifat dan luasnya tanggung jawab interpersonal dari pemegang pekerjaan; 3) ada tidaknya kewenangan mengubah atau mempengaruhi pekerjaan dan 4) penentuan jumlah tugas yang dilaksanakan oleh pemegang pekerjaan.

Dukungan Kelompok Sasaran (*target groups*)

Konsep kedua yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi program adalah kelompok sasaran (*target groups*). Perhatian publik dalam hal ini kelompok sasaran program pada kebanyakan isu kebijakan cenderung mengikuti suatu siklus dimana pada awalnya, perhatian dan dukungan terhadap suatu masalah begitu menggebu-gebu, kemudian tiba-tiba dukungan tersebut menurun tajam karena kelompok sasaran mulai menyadari beban untuk mengatasi masalah tersebut. Dukungan kelompok sasaran ini akan berkurang ketika muncul isu-isu lain yang memenuhi agenda kebijakan, misal adanya kasus korupsi atau penyelewengan.

Dukungan yang bersifat sesaat ini, atau barangkali mengingat suatu siklus tertentu, menimbulkan hambatan-hambatan dalam implementasi program. Tingkat dukungan kelompok sasaran terhadap suatu program berkaitan dengan perasaan mereka, apakah proyek yang dilaksanakan dalam suatu program sungguh-sungguh memecahkan masalah mereka dan keselarasan antara proyek tersebut dengan upaya-upaya mereka sendiri. Bila proyek tersebut dapat memenuhi kedua pemanfaatan di atas maka proyek itu akan menjadi milik mereka, apabila kelompok sasaran merasa bahwa proyek yang dilaksanakan itu miliknya maka akan ada kecenderungan dukungan untuk melestarikan proyek tersebut.

Partisipasi kelompok sasaran dalam proses perencanaan proyek kadang-kadang dihindari karena sulit, namun dari segi yang sangat pragmatis, partisipasi kelompok sasaran pada tahap yang paling awal justru sangat membantu, sehingga terhindar dari kesalahan dalam penyusunan rancangan yang berakibat besar dan mahal (Bryant et al, 1980). Melalui proses ini birokrasi sebagai pihak yang melaksanakan intervensi pembangunan dapat mengetahui lebih jauh tentang: 1) hal-hal yang dikerjakan masyarakat untuk mengatasi masalah yang sama, 2) sumber daya-sumber daya yang tersedia dalam masyarakat, dan 3) nilai-nilai lokal dan sistim sosial diwilayah penyelenggaraan proyek.

Dalam proses awal ini birokrasi perlu mengikutsertakan kelompok sasaran untuk mempelajari persepsi kebutuhan dan kecenderungan-kecenderungan mereka dalam menentukan pilihan. Lewat partisipasi tersebut birokrasi juga dapat mengidentifikasi dan mengukuhkan upaya-upaya lokal yang sudah ada termasuk struktur kelembagaan yang menopangnya. Sebab tidak jarang bahwa masyarakat sendiri telah melaksanakan berbagai kegiatan yang berhubungan dengan masalah yang menjadi sasaran sebuah proyek. Dalam konteks ini masyarakat dapat memberikan data untuk menambah informasi bagi birokrasi.

Adapun yang dimaksud dengan dukungan dari kelompok sasaran dalam penelitian ini adalah suatu usaha yang dilakukan oleh masyarakat (TKI) yang diinterpretasikan ke dalam bentuk perilaku untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini menunjukkan apa yang dikerjakan oleh seseorang baik yang dapat diamati langsung ataupun tidak langsung (Notoatmojo, 1993).

Beberapa cara untuk mengamati dukungan seseorang terhadap suatu program; misalnya dengan mengetahui latar belakang pendidikan; semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang untuk memahami suatu subyek adalah ada kecenderungan lebih tinggi bila dibandingkan dengan seseorang yang tingkat pendidikannya lebih rendah. Selanjutnya mengetahui motivasi dan tindakan apa yang dilakukan seseorang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan indikator dukungan TKI terhadap program ekspor jasa TKI ini adalah; 1) tingkat pengetahuan TKI terhadap program ekspor jasa TKI; 2) Persepsi TKI terhadap manfaat pelaksanaan program dan 3) Partisipasi TKI berkaitan dengan pelaksanaan program.

Keberhasilan Proses Implementasi Program

Keberhasilan proses implementasi program merupakan konsep ketiga yang dipengaruhi oleh berbagai faktor. Untuk melihat konsep ketiga ini, menurut beberapa ahli: Edward A. Souchman dalam Nakamura (1980) mengemukakan bahwa kriteria keberhasilan proses implementasi program dapat dilihat dari: 1) *Effort* : usaha, termasuk didalamnya adalah kualitas dan kuantitas dari berbagai macam aktivitas yang dilakukan, 2) *Performance*: hasil yang dicapai oleh usaha-usaha yang dilakukan, 3) *Adequacy*: tingkat keseluruhan penampilan yang paling tepat sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan 4) Efisiensi: evaluasi dari berbagai alternatif yang ada baik dari segi waktu, biaya, metode dan sebagainya dan 5) Proses: mengapa program itu berhasil atau gagal dilaksanakan.

Sedangkan Ripley dan Franklin (1982) juga mengemukakan bahwa

gagasan tentang keberhasilan dalam proses implementasi tidak memiliki suatu definisi tunggal yang diterima umum. Para analis memiliki pemahaman yang berbeda-beda ketika mereka berbicara atau berpikir tentang keberhasilan proses implementasi. Menurutnya, keberhasilan proses implementasi program dapat dilihat melalui tingkat kepatuhan birokrasi lapisan bawah terhadap atasan mereka dan dapat di lihat dari kelancaran rutinitas.

Perspektif tersebut memiliki kelemahan, bagaimanapun juga konflik mempunyai fungsi yang penting di dalam proses organisasi. Etzioni (1976) dalam Gibson et al (1984) mengemukakan bahwa konflik hanya akan berguna dan akan diperlukan dalam jumlah tertentu. Ripley dan Franklin juga mengklarifikasikan perspektif yang ia kemukakan tersebut sangat picik dan memiliki interest politik yang terbatas. Karena itu mereka mengembangkan perspektif lainnya: bahwa proses implementasi yang berhasil mengarah pada kinerja yang diinginkan dari suatu program dan dampak dari program tersebut.

Selanjutnya Linder dan Peter (1987) menganjurkan suatu sarana alternatif dalam menafsir keberhasilan proses implementasi suatu program. Hal ini dilakukan dengan mengevaluasi kinerja kebijaksanaan dan berusaha menentukan bila ada perubahan yang nyata dalam populasi target atau kondisi sebagai akibat dari suatu intervensi yang terprogram. Namun mereka juga mengakui bahwa pendekatan ini dapat menimbulkan kesulitan apabila lingkungan sosial dan ekonomi tidak dipahami secara utuh atau berubah dengan sangat cepat.

Sedangkan dalam penelitian ini, keberhasilan implementasi programnya mengacu pada Dwiyanto (1995: 1) yang menyatakan bahwa keberhasilan program dapat dikaji dari dua perspektif yang berbeda, yaitu dari tinjauan proses (implementasi) dan dari tinjauan hasil (*outcome*). Perspektif dari tinjauan proses (implementasi), keberhasilannya terpusat pada aspek *compliance*, yaitu menekankan pada konsistensi antara pelaksanaan program dengan *policy guidelines*, dimana petunjuk dan ketentuan pelaksanaan program yang dibuat oleh pembuat program mencakup antara lain: cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan pemanfaat program. Menurut perspektif ini, suatu program pemerintah dikatakan berhasil kalau pelaksanaan program itu sesuai dengan *policy guidelines* yang telah ditentukan. Sedangkan dari tinjauan *outcomes*, suatu program dapat dikatakan berhasil apabila program itu mampu menghasilkan peningkatan secara kuantitas seperti yang diinginkan.

CARA PENELITIAN

Menurut Pressman dan Wildavsky (1973), dalam bukunya "*Implementation*" mengatakan bahwa tidak ada suatu kerangka analitik yang baik untuk mempelajari implementasi. Namun menurut Bardach (1979), jika tujuan penelitian adalah ingin mempelajari aspek-aspek kecil tertentu dari proses implementasi, dan peneliti mempunyai gagasan yang relatif mantap mengenai apa yang harus dicari, adalah mungkin untuk mengumpulkan data secara sistimatis. Tetapi, jika tujuan penelitian untuk memberikan tinjauan umum keseluruhan proses implementasi, maka metode sistimatis dan tegas tidak akan *feasible*.

Berdasarkan pemikiran diatas, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif, dan lebih menekankan diri pada aliran *humanistic culturalistic* yang menggambarkan bahwa fenomena sosial sebagai sesuatu yang memiliki keunikan tersendiri yang tidak bisa diukur dengan dalil atau kaidah-kaidah yang berlaku pada ilmu alam. Sedangkan dasar filosofis yang digunakan dalam penelitian kualitatif ini adalah: *Phenomenology*, dimana realitas hanya dapat dipahami melalui apa yang dipersepsikan orang; pemahaman persepsi orang ini sangat penting karena pada umumnya dapat mempengaruhi perilakunya atau kegiatan-kegiatannya (Taylor dan Bogdan, 1984: 4-8)

Selanjutnya, penelitian ini juga lebih bersifat *deskriptif eksploratif*, karena penelitian kualitatif bukan untuk menguji hipotesa, sekalipun menampilkan hipotesa misalnya. Berdasarkan filosofi di atas, penelitian kualitatif ini lebih berupaya untuk memberikan penjelasan (*explanatory*) situasi tertentu, lagipula hipotesis pada penelitian kualitatif (apabila ada hipotesa) akan lebih bersifat kontekstual dan tidak bebas nilai. Sedangkan teknik yang dipergunakan dalam pengumpulan datanya adalah melalui wawancara yang tidak berstruktur, sehingga informan akan lebih bebas bercerita (*story telling*) menurut bahasanya sendiri dan dapat mencerminkan apa yang sebenarnya terjadi dalam suatu program.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Seperti telah dikemukakan dimuka, bahwa penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keberhasilan implementasi program ekspor jasa TKI di Kabupaten Sragen. Untuk mencapai keberhasilan program seperti yang diharapkan, dibutuhkan waktu yang relatif panjang. Sedangkan untuk mengetahui keberhasilannya dapat ditinjau dari proses (implementasi) dan dari hasil (*outcomes*). Dengan demikian apabila proses pelaksanaan program ekspor jasa TKI tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam pedoman pelaksanaan, dan bagi kelompok

penerima program ekspor jasa (TKI) ataupun dari hasil pergulirannya semakin banyak jumlahnya, maka dapat dikatakan bahwa program ekspor jasa TKI telah memberikan hasil yang benar sesuai dengan keinginan dari program maupun pembuat program (*policy maker*).

Berdasarkan hasil temuan dilapangan, ditinjau dari proses (implementasi) maupun ditinjau dari hasil (*outcome*) telah menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan program ekspor jasa TKI ini, belum seperti apa yang diharapkan program, khususnya oleh *policy maker*. Dari tinjauan proses (implementasi) misalnya, ternyata masih ada yang menyimpang, terutama dalam hal penyiapan kualitas calon TKI, ada yang hanya formalitas saja dalam memberi bekal ketrampilannya. Kemudian dalam hal perlindungan di luar negeri, terutama yang menyangkut perlengkapan identifikasi diri dari TKI, yaitu ada yang hanya dibekali visa kunjungan, bukan visa kerja sebagaimana tercantum dalam pedoman pelaksanaan program. Faktor penyebabnya adalah kurang berfungsinya lembaga-lembaga pelaksana sebagai birokrasi program terutama dalam hal pengawasan dan perlindungan terhadap TKI.

Sedangkan, ditinjau dari hasil (*outcomes*), ternyata pelaksanaan program ekspor jasa TKI ini belum mampu menunjukkan hasil dalam hal pemenuhan jumlah permintaan TKI sebagai penerima program. Ketidakmampuan dalam memenuhi permintaan TKI ini dapat dilihat dari besarnya jumlah penempatan TKI ke luar negeri yang hanya mencapai 73 % atau 886 orang, dari permintaan TKI yang masuk di Kabupaten Sragen yaitu sebesar 1210 orang.

Walaupun dalam memenuhi permintaan TKI belum mampu, namun dalam hal peningkatan kualitas ataupun kuantitasnya, pelaksanaan program ekspor jasa TKI di Kabupaten Sragen ini dalam kurun waktu yang relatif singkat dapat terlihat perkembangannya baik secara kualitatif maupun secara kuantitatif. Dengan adanya peningkatan dalam pengiriman TKI ke luar negeri ini berarti menunjukkan pula adanya peningkatan minat penerima program (*target groups*) untuk memanfaatkan peluang kesempatan kerja yang ada di luar negeri. Sedangkan semakin meningkatnya jumlah permintaan TKI ini menunjukkan adanya suatu indikasi terhadap semakin bertambahnya kepercayaan para pengguna jasa TKI di luar negeri. Berikut ini tabel pengiriman TKI ke berbagai negara tujuan seperti; negara-negara di kawasan Timur Tengah, Malaysia, Singapura, Hongkong, Korea Selatan, Jepang dan lain sebagainya di Kabupaten Sragen tahun 1993-1998 yang menunjukkan keberhasilan dan peningkatannya.

Tabel 1. Daftar pengiriman TKI ke luar negeri di Kabupaten Dati II Sragen tahun 1993-1998

Tahun Anggaran	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1993/1994	22	399	421
1994/1995	11	326	337
1995/1996	196	285	481
1996/1997	200	686	886
1997/1998	243	424	667
Jumlah	672	2.120	2.792

Peningkatan pengiriman TKI di Kabupaten Sragen berhasil jauh lebih baik bila dibandingkan dengan hasil pemenuhan permintaannya. Keberhasilan peningkatan pengiriman TKI ini disebabkan karena penanganannya dikelola secara langsung dan lebih profesional oleh lembaga-lembaga pelaksana baik oleh Depnaker maupun pihak swasta (PJTKI).

Pelaksanaan program ekspor jasa TKI yang di laksanakan di Kabupaten Sragen ini, secara kuantitatif memang kurang berhasil dalam memenuhi jumlah permintaannya. Faktor penyebabnya adalah kurangnya pengenalan program atau penyuluhan ke masyarakat oleh pelaksana program. Kemungkinan lain adalah faktor biaya dan banyaknya calo TKI yang beredar, sehingga menimbulkan dampak biaya tinggi, ataupun sikap dan mentalitas dari kelompok masyarakat sebagai penerima program yang kurang berani dalam mengambil sikap dan kurang memahami maksud dan tujuan yang ada di dalam program ekspor jasa TKI. Sedangkan faktor penyebab yang paling dominan adalah karena rendahnya tingkat pendidikan atau ketrampilan yang dimiliki sebagian besar masyarakat.

Dengan adanya program ekspor jasa TKI ini ternyata mampu mencapai tujuan yang diharapkan dari program tersebut yaitu mampu meningkatkan penghasilan dan mampu memperluas lowongan pekerjaan yang dirasa semakin sulit apa bila mencari pekerjaan yang ada di dalam negeri. Dikatakan berhasil dengan baik karena memang mampu meningkatkan penghasilan yang berarti juga meningkatkan kesejahteraan keluarganya dan juga mampu memberikan lowongan pekerjaan, sehingga dapat mengurangi tingkat pengangguran.

Keberhasilan implementasi program ini tidak terlepas dari faktor struktur birokrasi yang menunjukkan bahwa hubungan koordinasi antar

lembaga pelaksana telah dilaksanakan dan sesuai dengan fungsi dan tugasnya masing-masing.

Dari hasil temuan dilapangan dapat dikatakan bahwa fungsi pengorganisasian penyelenggaraan program ini adalah menciptakan hubungan antara tugas-tugas dan aparat dibidang ekspor jasa dengan pelaksanaannya. Fungsi ini disamping mempunyai wewenang yang sesuai, sekaligus menjadi bidang tanggung jawabnya dan wewenang pelaksana bidang ekspor jasa dalam spesialisasi tertentu dan keahlian aparatur, serta kecakapan tehnis yang spesifik, sehingga pencapaian sasarannya akan dapat terwujud. Artinya dengan koordinasi yang baik akan dapat meningkatkan keberhasilan proses implementasi program.

Mengingat kenyataan yang ada, dapat dikatakan bahwa keberadaan Depnaker dilihat dari sudut pandang program masih memerlukan bantuan dari Departemen yang lain, hal ini dapat dikatakan karena sebagai organisasi yang mempunyai tujuan, Depnaker belum mampu melaksanakan sendiri dalam mencapai sasaran, sehingga perlu koordinasi dari berbagai lembaga lainnya.

Ditinjau dari aspek kepemimpinan, menunjukkan bahwa Depnaker sebagai koordinator dalam penyelenggaraan program ini sudah tepat, karena Depnaker adalah pelaku yang berwenang terhadap masalah ketenagakerjaan. Untuk mengetahui tingkat kewenangan Kandepnaker Kabupaten Sragen sebagai birokrasi lokal yang langsung terlibat dan pengaruhnya terhadap keberhasilan implementasi program ekspor jasa TKI ini, nampaknya peraturan-peraturan yang telah ditentukan oleh pihak pimpinan sangat dihayati, yang akhirnya menjadi sistim kepercayaan bagi pelaksana di lapangan. Hal ini dapat menimbulkan perilaku birokrasi yang statis dan dapat diramalkan sebelumnya.

Selanjutnya tingkat kewenangan yang dimiliki dalam melaksanakan pekerjaan dapat dikatakan bahwa kewenangan yang mereka miliki sangat terbatas artinya kebijaksanaan, aturan dan prosedur-prosedurnya membatasi wewenang dalam mengambil keputusan untuk menerapkan idenya dalam melaksanakan pekerjaan. Kewenangan ini akan berpengaruh terhadap proses implementasi program. Program yang diperuntukkan bagi TKI yang ditentukan dari atas (*Top-Down*) ini tanpa memperhitungkan kondisi dilapangan. Karena adanya ketentuan yang mengikat tersebut, maka program-program yang disalurkan oleh pemerintah itu tanpa mengikursertakan kelompok sasaran.

Sedangkan dukungan yang diperlihatkan kelompok sasaran dapat dilihat dari jumlah TKI yang berminat ke luar negeri, umumnya disebabkan oleh kondisi sosial ekonominya. Kondisi ini bersumber dari

rendahnya penghasilan dan jenis pekerjaan serta sempitnya lapangan pekerjaan yang ada (Sudarsono, 1990: 3).

Dari beberapa TKI yang ditemui dilapangan, ketika ditanya mengenai tanggapan atau dukungannya terhadap program ekspor jasa TKI, pada umumnya mereka memberikan dukungan yang positif. Ada beberapa cara untuk mengamati dukungan seseorang terhadap suatu program, yaitu dengan mengetahui latar belakang pendidikan misalnya, semakin tinggi pendidikan seseorang, semakin tinggi pula untuk mengetahui sesuatu dibandingkan dengan yang pendidikannya lebih rendah. Walaupun pendidikannya rendah, berdasarkan pengalaman *collega*-nya dan didorong oleh kebutuhan dan semangatnya, mereka ini tetap saja berkeinginan untuk bekerja di luar negeri dengan harapan dapat meningkatkan penghasilan dan dapat meningkatkan kesejahteraan keluarganya.

Pada umumnya mereka ini menyatakan setuju karena mereka telah mengalami sendiri bagaimana situasi dan kondisi yang sebenarnya ditempat mereka mencari kehidupan dan bekerja di luar negeri. Pengetahuan TKI tentang program ekspor jasa TKI juga sangat penting artinya bagi keberhasilan program, dari hasil wawancara menunjukkan bahwa dalam memutuskan untuk kerja ke luar negeri karena didesak oleh kebutuhan ekonomi dan percaya bahwa kerja di luar negeri akan memberikan penghasilan yang lebih baik. Sedangkan informasi lowongan kerja di luar negeri ini diperoleh melalui teman atau saudara, petugas lapangan dari PJTKI, Kandepnaker, perwakilan daerah PJTKI dan dari radio.

Sedangkan yang mendorong TKI berminat bekerja ke luar negeri biasanya untuk merubah pola hidup agar menjadi lebih baik dari sebelumnya, sehingga pada dasarnya faktor ekonomilah yang mempengaruhi TKI bekerja ke luar negeri.

Pada tingkat implementasi program, TKI hanya berperan sebagai obyek program, mereka menyatakan bahwa TKI tidak pernah terlibat dalam pengambilan kebijakan, mereka hanya tahu bahwa mereka diberi kesempatan untuk bekerja di luar negeri, tidak ada kewenangan TKI untuk mengusulkan sesuatu yang diinginkan, semuanya telah diatur oleh pihak yang berwewenang.

KESIMPULAN

1. Dari segi proses (implementasi), pelaksanaan program ekspor jasa TKI kurang berhasil seperti apa yang diharapkan program, khususnya *policy maker*, karena ada penyimpangan dalam penyiapan

kualitas TKI yang hanya formalitas saja dalam pembekalan ketrampilan. Ada pula TKI yang tidak dibekali visa kerja sebagaimana tercantum dalam pedoman pelaksanaan program.

2. Dari segi hasil (*outcomes*), mampu meningkatkan kuantitas pengiriman TKI-nya; meningkatkan penghasilan dan kesejahteraan keluarga, serta mampu mengurangi tingkat pengangguran.
3. Depnaker Sragen belum mampu memenuhi permintaan TKI yang ada. Hal ini terjadi karena kurangnya pengenalan program; tingginya biaya keberangkatan; dan rendahnya pendidikan atau ketrampilan yang dimiliki TKI.

DAFTAR PUSTAKA.

- Bardach, Eugene, 1979, *The Implementation Game: What happens after a Bill Becomes law*, Second Printing by mis Press, Massachusetts.
- Dunn, William, N., 1981, *Public Policy Analysis: An Introduction*, London: Prentice-Hall-International, Inc.
- Dwiyanto, Agus, 1995, *Evaluasi Program dan Kebijakan Pemerintah*, Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, Yogyakarta.
- Edward III, George C, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly, Washington DC.
- Gibson, James, et al., 1984, *Organisasi dan Manajemen*, Erlangga, Jakarta.
- Junaedi, Ahmad, 1996, "Alternatif menangani masalah pengangguran", *Bulletin Puslitbang T.K. No. 45/Th. VIII*, Jakarta.
- Keban, Yeremias T., 1995, "Migrasi Internasional: Kecenderungan Determinan, Dampak dan Kebijakan", *Kertas Kerja, Pelatihan Mobilitas Penduduk*, UGM.
- Nakamura, R.T, & Small Wood, F., 1980, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, New York.
- Rijanto, 1993, *Analisa Perkembangan Kependudukan Menurut Sensus Penduduk 1990: Dinamika Mobilitas, Khusus Jawa*, Kerja sama Menteri kependudukan dan Lingkungan Hidup dengan PPK, UGM, Yogyakarta.
- Ripley, Randall B. and Grance A. Franklin, 1982, *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood, Darsey Press.
- Steers, W. Richard, 1980, *Efektifitas Organisasi: Suatu Kaidah Tingkah Laku*, Erlangga, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 1988, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wibawa, dkk, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wildavsky, Aaron: and Pressman, J.I., 1973, *Implementation*, University of California Press, Ltd, Berkeley.