

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Manajemen Pemerintahan Daerah

Manajemen menurut Follet diartikan sebagai seni dalam memperkerjakan sumber daya manusia sehingga output yang didapatkan maksimal. Sedangkan menurut J. G Longenacker menyebutkan arti manajemen sebagai proses kegiatan manajer dalam mengambil sebuah keputusan. (Goraph, 2020)

Arif et al. (2014) menyebutkan manajemen adalah aktivitas organisasi sebagai upaya sekelompok orang dalam organisasi untuk mewujudkan tujuan organisasinya dengan tujuan mendapatkan hasil yang efektif dan efisien dengan kata lain manajemen adalah inti dari organisasi. Manajemen mencakup semua aspek sumber daya manusia, kepemimpinan, pengambilan kebijakan, koordinasi antar manusia dan manusianya itu sendiri.

Kontz dan O' Donnel dalam *buku Principle of Manajement: An Analysis of Manjement Function* meyebutkan bahwa *manajement involves things done through and with people* yang berarti manajemen meliputi mencapai tujuan dan mencakup orang-orang. Sedangkan menurut Terry dalam buku *Principle of Manajement* menyebutkan bahwa Manajemen proses dari perencanaan, pengorganisasian serta pengawasan dengan menerapkan ilmu dan seni lainnya untuk mencapai tujuan tertentu.

Selanjutnya menurut Damask dalam buku *Public Administration* menyebutkan manajemen adalah suatu pendekatan terencana dengan tujuan pemecahan masalah yang terjadi pada individu ataupun kelompok baik pada sektor Negeri maupun swasta. Dan Newman dalam buku *Administrative Action* memberikan definisi manajemen sebagai definisi administrasi. Mc Farland dalam buku *Manajemen, Principles, and Practise* memberi arti manajemen rencana dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan tertentu. Serta Tead dalam tulisannya *The Art of Leadership* memaknai manajemen sebagai cara dalam memberi arahan dalam kegiatan di organisasi untuk meraih tujuan.

Fungsi manajemen menurut Farland antara lain *planning, organizing and controlling*. Sedangkan menurut Newman, fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, assembling resources, supervising and controlling*. Koontz and O'Donnel memberikan fungsi manajemen antara lain perencanaan, pengorganisasian, pembentukan pegawai, pembimbingan kerja dan pengawasan. Serta Terry merumuskan POAC sebagai fungsi manajemen yang berarti *Planning, Organizing, Actuating and Controlling*. Maka dari definisi fungsi manajemen menurut para ahli di atas disimpulkan bahwa fungsi manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, penyusunan pegawai, pengarahan dan pengawasan.

Fungsi manajemen dari perencanaan hingga pengawasan tersebut kemudian diimplementasikan dalam konsep pemerintahan daerah yang merupakan makna luas dari terjemahan *local government* yang memiliki 3 arti antara lain pemerintah lokal yang berarti organisasi atau Lembaga yang melaksanakan pemerintahan daerah dan kegiatannya, kedua memiliki arti yang sama yaitu pemerintah lokal

namun memiliki arti bahwa kegiatan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan yang ketiga adalah wilayah lokal yang mempunyai makna wilayah pemerintahan atau daerah otonom. Daerah otonom berarti daerah yang mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri.

Jika didefinisikan secara terpisah, pemerintahan daerah menurut Arif et al. (2014) secara harfiah memiliki makna peorganisasian urusan lokal oleh orang-orang lokal yang mengandung makna bahwa urusan atau masalah lokal diurus oleh pemerintah daerah bukan pemerintah pusat. Menurut Lockard, pemerintah daerah memiliki arti organisasi publik yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk mengelola kebijakan publik dalam wilayah yang kecil dan merupakan sub bagian dari pemerintah pusat.

Green berpendapat pemerintah daerah adalah instrumen penting dari pemerintah pusat sebagai implementasi fungsi tertentu yang dikelola oleh lokal dengan kebutuhan, kondisi serta khas masing-masing daerah. Serta Maddick memberikan definisi pemerintah daerah adalah sub-divisi pemerintah pusat namun dikelola oleh pemerintah lokal dan diberi wewenang dalam hal implementasi pemerintah pusat untuk daerah seperti peraturan, pajak, sumber daya manusia yang tepat serta masih dalam batas yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Pendapat lain tentang pemerintah daerah disebutkan oleh Gomme yaitu sebagai sub-divisi dari pemerintahan Negara yang pengelolaannya berada pada sistem dibawahnya yang dipilih secara independen dari kekuasaan otoritas Negara oleh orang-orang yang berkompeten di daerahnya atau dalam makna lain pemerintah daerah masih dalam kendali pemerintah pusat. Maka dapat disimpulkan

bahwa pemerintah daerah adalah pemerintahan publik yang secara hierarkis tidak tergantung pada pemerintah pusat dalam fungsi pelayanan publiknya.

Muthalib menyebutkan konsep pemerintahan daerah ada enam yaitu dimensi sosial yang berkaitan dengan dua kecenderungan yang saling bertentangan yaitu perasaan untuk menyatu serta penyatuan masyarakat setempat dan perasaan berbeda warga setempatnya. Yang kedua adalah dimensi ekonomi yang bermakna dua pemikiran yang berbeda yaitu yang pertama menyebutkan bahwa otoritas lokal memiliki sumber daya yang minim sehingga tidak memiliki kewenangan khusus terhadap sosio ekonomi pembangunan dan yang kedua adalah unit-unit di daerah akan memperkuat pemerintahan di daerah. Dimensi yang ketiga adalah dimensi geografis yang bermakna daerah memiliki kepentingan penduduknya yang berbeda dengan daerah lain. (Arif et al., 2014)

Dimensi yang keempat adalah dimensi hukum yang berkaitan dengan daerah memiliki pemerintahannya sendiri yang berlandaskan hukum untuk hak dan kewajibannya dalam hukum. Selain itu dimensi politik mengandung makna bahwa pemerintah daerah merupakan ragam dari demokrasi serta terbukanya aspirasi masyarakat. Dimensi yang terakhir adalah dimensi administratif yang mempunyai arti pemerintah daerah adalah organisasi pemerintah yang mencakup administrasi, politik dan teknologi.

Dari segi dimensinya, konsep pemerintahan daerah memiliki beberapa arti antara lain dimensi sosial yang merupakan konsep pemerintahan daerah merupakan kelompok masyarakat dalam wilayah geografis yang terorganisir, dimensi ekonomi yang berkaitan dengan potensi ekonomi daerah dan dinilai sebagai unsur penting

dalam pemekaran urusan daerah, dimensi geograf yaitu unit organisasi memiliki keterkaitan geografis contohnya dalam hal pembangunan gedung, penyelenggaraan kebijakan dan kegiatan administrasinya serta dimensi politik yang merupakan bagian dari politik Negara atau dapat diartikan pemerintah daerah sebagai pelaksana dari pemerintah pusat dan dimensi administrasi contohnya Perda digunakan sebagai administrasi khusus dalam pemerintahan daerah.

Maka dari beberapa pengertian di atas, menurut ahli Ilmu Administrasi Negara Universitas Laiden, Belanda, Van Bream menyatakan dalam kutipan artikelnya bahwa pemerintahan akan berjalan jika memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakatnya secara jangka panjang serta memberika kebebasan masyarakatna untuk ikut serta mengatur tata kelola demi kamanan dan ketertiban. Maka pemerintahan dikatakan sukses tergantung tata kelola atau manajemen pemerintahan daerahnya.

Menurut Rendonelli disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dalam pandangan masyarakat adalah Lembaga yang melayani masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya sehingga Pemerintah Daerah memiliki pengaruh serta wibawanya sendiri. Indonesia yang merupakan Negara dengan populasi penduduk yang banyak tidak memusatkan urusan atau kepentingan administrasi kepada Pemerintahan Pusat saja namun Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengaturnya dalam dua hal kepentingan pokok yaitu kepentingan politik dan kepentingan administrasi.

Makna pemerintahan daerah menurut Harris adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh Lembaga-lembaga daerah yang ditunjuk secara bebas dengan tetap mengikuti aturan pemerintahan pusat. Adapun dalam pemerintahan daerah

terdapat unsur-unsur pemerintahan daerah yang menurut Guzman antara lain pemerintahan daerah adalah sub dari politik suatu bangsa, hukum mengatur pemerintahan daerah, badan pemerintahan di daerah dipilih oleh Lembaga setempat, peraturan perundangan dijadikan sebagai aturan kegiatan pelaksanaan pemerintahan daerah dan wilayah jurisdiksi diberikan pelayanan oleh pemerintahan daerah.

Landasan-landasan mengapa pemerintahan daerah perlu dilaksanakan antara lain adalah karena adanya ragam sistem sosial, politik dan budaya di setiap daerah, adanya usaha untuk mendekatkan dalam hal pelayanan kepada warga, tujuan untuk menciptakan administrasi pemerintahan yang efisien. Maka pemerintahan daerah yang efisien dan efektif akan dilihat dari segi kuantitasnya yang bermakna urusannya lebih sedikit dibanding urusan pemerintah pusat. Dilihat dari kompleksivitas birokrasi artinya pemerintahan daerah lebih sederhana, dilihat dari pemberian pelayanan publik yang bermakna pemerintahan daerah yang lebih mudah dijangkau dan dekat dengan masyarakat serta dilihat dari Teknik penyelesaian masalah yang mempunyai arti lebih cepat penyelesaian masalahnya. (Enceng, 2019)

Selain itu tujuan dibuatnya pemerintahan daerah antara lain adalah untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan masalah yang berkaitan dengan warga daerah setempat, mengajarkan masyarakat untuk mengurus urusannya sendiri, agar masyarakat berpartisipasi aktif untuk pembangunan daerah, serta menguatkan persatuan dan kesatuan nasional.

Penyelenggaraan pemerintah daerah menurut Kehik (2022) juga harus memperhatikan empat aspek yaitu segi politis yang tetap menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam hal pembangunan dan aturan-aturan pelaksanaan pemerintahannya, kedua adalah segi formal dan konstitusional yang merupakan pelaksanaan tujuan Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945 dan Haluan-Haluan Negara, selanjutnya adalah segi operasional yang merupakan implementasi atas pelayanan publik dan pembangunan untuk menghasilkan daya dan hasil guna serta segi administrasi daerah yang bertujuan agar penyelenggaraan pemerintah daerah efektif, lancar dan efisien.

Dalam hal tipologi pemerintahan daerah diselenggarakan dengan 2 tipe yaitu sistem fungsional dan sistem prefektur. Sistem fungsional mempunyai ciri menempatkan setiap pejabat vertikal secara fungsional, daerah otonom yang dibentuk oleh asas desentralisasi batas-batasnya boleh berbeda dengan wilayah kerja kepala instansi vertikal serta tipe ini menunjukkan departemen yang terpisah dalam pelaksanaan fungsi pelayanan pada wilayah kerja pejabat daerah. Tipe ini sering disebut dengan *fragmentation field administration* yang mementingkan fungsi pelayanan secara sektoral.

Tipe yang kedua adalah tipe prefektur yang bermakna wilayah administrasi dan atau daerah otonomi yang memiliki batas yurisdiksi yang sama dengan sebutan yang juga sama. Terdiri dari sistem prefektur terintegrasi dan sistem prefektur tak terintegrasi. Sistem prefektur tak terintegrasi salah satu cirinya adalah terdapat wilayah administrasi sebagai sub dari pemerintah pusat sedangkan sistem prefektur

terintegrasi mempunyai ciri batas wilayah, batas pelayanan, batas administrasi berimpit.

Adapun komponen-komponen dalam administrasi pemerintahan daerah meliputi empat komponen antara lain: kewenangan, organisasi, keuangan dan kepegawaian. Kewenangan bersumber dari masyarakat dan MPR sebagai pelaksananya yang selanjutnya dilimpahkan kepada Presiden. Presiden yang mempunyai tanggung jawab sebagai pemerintah pusat kemudian melimpahkan kepada daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini kewenangan memiliki makna luas yaitu kewenangan sepenuhnya dan bulat melakukan kewenangan yang diperoleh dari pusat dari perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan karena pemerintah hanya memberika arahan dan bimbingan.

Komponen organisasi pemerintah daerah meliputi Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah mempunyai tanggung jawab langsung kepada Presiden bukan DPRD namun wajib menyampaikan laporannya kepada DPRD. Dalam pelaksanaannya dibentuk Sekretariat Daerah sebagai Sekretariat Wilayah dan Dinas-Dinas Daerah sebagai pelaksana kebijakan. Dalam komponen keuangan Pemerintah Daerah memiliki Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan dari Pemerintah Pusat dan lain-lain Pendapatan yang Sah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Komponen kepegawaian memiliki makna bahwa daerah memiliki pegawai Daerah. Pegawai Daerah tersebut berdasarkan Undang-Undang No 77 Tahun 1999 tentang Kepegwaaian Daerah pasal 76 diangkat dipindahkan, diberhentikan

ditetapkan gaji serta tunjangan dan kesejahteraan pegawai lainnya oleh Pemerintah Daerah yang telah diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat dalam mengatur pegawai daerahnya.

Dalam hubungannya antar pemerintah daerah, menurut E. Koswara Kertapradja menyebutkan ada 5 faktor yang berpengaruh yaitu faktor hubungan fungsional, formal, struktural, material dan lintas sektoral dan operasional. Dalam hubungan fungsional disebutkan bahwa harus ada keterkaitan antara instansi vertikal dan dinas-dinas daerah serta harus ada hubungan antarprogram antar satu dinas dengan dinas lainnya. (Enceng, 2019)

Faktor hubungan formal memiliki arti bahwa harus ada keterkaitan serta konsistensi antar pengatuan yang satu dengan yang lainnya. Ketiga, faktor hubungan struktural memiliki arti bahwa dalam kegiatan pelaksanaan koordinasinya harus ada keterkaitan dalam aspek struktural. Keempat, faktor hubungan material dan lintas sektoral memiliki makna bahwa jika ada prpgram yang lintas struktural harus saling terkait dan bergantung serta terpadu serta kelima faktor hubungan operasional bermakna bahwa keterpaduan antara waktu, dana, lokasi dan faktor pendukung lainnya agar tidak ada duplikasi atau ketidakterkaitan dalam pelaksanaannya.

Maka manajemen pemerintahan daerah diartikan sebagai kegiatan tata pengelolaan yang dilaksanakan oleh penguasa dengan tujuan memerikan perlindungan hak-hak untuk hidup, kemerdekaan, mengejar kebahagiaan, kedamaian serta kesejahteraan masyarakatnya. Output dari manajemen pemerintahan yang baik adalah terlaksananya pembinaan serta sumber daya

manusia yang berkembang sehingga pemerintahan berjalan dengan efektif dan efisien.

2.2 Konsep Dasar Peran

Pengertian peran menurut Budi adalah visualisasi dari interaksi sosial dengan melibatkan pihak-pihak yang berada di dalam organisasinya. Sedangkan menurut Soekanto yaitu dimensi yang bersifat dinamis berdasarkan status seseorang ketika telah melaksanakan hak serta kewajibannya. Peran dalam pengertian menurut Friedman adalah harapan perilaku seseorang atas status sosialnya.

Konsep mengenai peran menurut Komarudin antara lain aspek utama yang merupakan bagian dari organisasi atau manajemen, sikap atas status atau kedudukan seseorang, bagian dari fungsi dalam suatu kelompok atau organisasi, karakter yang diharapkan dari seseorang serta korelasi sebab akibat yang mempunyai fungsi pada setiap variabel. Sedangkan menurut Purwanto, peran memiliki ciri-ciri yaitu adanya pengambilan serta keterlibatan menjalankan keputusan, kontribusi dalam berbagai bentuk seperti ide, materil dan bentuk lainnya, organisasi kerja yang berbagi peran, kelompok menetapkan peran secara bersama-sama dan peran masyarakat dijadikan sebagai subjek (Sawir, 2021)

Selanjutnya adalah struktur peran terbagi menjadi dua yaitu peran formal meliputi sikap yang tidak heterogen dan peran informal bersifat secara tidak nyata atau emosional. Pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan menggunakan birokrasi sebagai alat dan sarana pemerintahan di era modern sekarang dengan fungsi pengawasan untuk kepentingan publik. Dalam hal ini Weber menyebutkan

birokrasi sebagai organisasi dengan hierarki, spesialisasi, peranan, dan level kompetensi yang tinggi yang diperankan oleh pejabat yang sudah dilatih.

Peran pemerintah daerah berkaitan dengan birokrasinya yang digunakan sebagai alat untuk mengambil kebijakan atau politik, maka pandangan Weber mengenai hal ini menyebutkan bahwa birokrasi memiliki peran antara lain fungsi pelayanan yaitu pemerintah dan jajaran birokrasi bersifat dominan diantaranya mendeskripsikan strategi pembangunan nasional untuk dijadikan rencana pembangunan untuk jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Jajaran birokrasinya mempunyai ciri-ciri seperti Tangguh, professional, dan handal. Artinya pemerintah harus berperan sebagai *administrative policy maker* dan pelaksana kepuasan politik yang sudah dirumuskan dan ditetapkan sebelumnya.

Fungsi pengaturan atau regulasi yang bermakna Pemerintahan diberi wewenang untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang sudah ditentukan oleh Lembaga legislatif dari berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijakan. Pemerintah ditujukan untuk mengelola dengan teratur pekerjaan yang wajib dikerjakan oleh orang banyak. Pemerintahan dikatakan baik jika terdapat peraturan yang mengatur prosedur pelayanan yang jelas dan transparan. Ketiga adalah fungsi sebagai unsur pembaruan artinya pemerintah dan jajarannya harus mempunyai inovasi atau ide baru dengan memegang teguh prinsip efektivitas dan efisiensi. Peranan pemerintah harus memiliki strategi untuk pembaruan dan kebijaksanaan.

Selain itu peranan birokrasi dalam hal ini pemerintah daerah menurut Ngadisah adalah sebagai pendorong pembangunan yang dijadikan sebagai alat

integrasi nasional dan agen sosialisasi politik. Artinya peranan birokrasi dalam Negara maju dan berkembang berbeda serta para pelaksana memiliki wewenang untuk menentukan kebijakan yang menjadikan pertimbangan rasional dan pengalaman sebagai landasannya (Dalail, 2015)

2.3 Indikator Peran

Jika mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) peran mempunyai makna sama dengan fungsi. Maka fungsi pemerintahan daerah menurut Setiawan (2018) antara lain berfungsi sebagai pemersatu Negara dan masyarakat dalam hubungannya antara pemerintah pusat dan daerah, sebagai perencana untuk pembedayaan dan pembangunan nasional, sebagai pelaksana urusan perpanjangan dari pemerintah pusat, serta sebagai pembuat kebijakan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam melaksanakan pemerintahannya.

Menurut Diatmika dan Rahayu (2022) disebutkan peran pemerintah sebagai pemberdaya masyarakat yang mendorong produktivitas. Peran lainnya antara lain peran regulator yaitu pemerintah daerah menetapkan kebijakan untuk masyarakat untuk tujuan pemberdayaan, peran stabilitator artinya menjaga keseimbangan pembangunan daerah dengan cara membangun partisipasi dari beberapa pihak serta peran fasilitator yang bermakna pemerintah daerah menciptakan situasi yang kondusif aman nyaman untuk pembangunan daerah dan peran lainnya adalah peran katalisator yaitu sebagai pihak yang mempunyai kapasitas dalam percepatan pembangunan daerah.

Ekowati (2017) menyebutkan pendapat lain mengenai peran pemerintah dalam pembangunan daerah. Dalam hal ini setiap daerah mempunyai letak yang berbeda tempatnya secara geografis. Maka paradigma baru untuk saling bekerja sama antar daerah pun terjadi untuk tujuan pelayanan publik agar kebutuhan masyarakat terpenuhi. Salah satu contohnya adalah kerja sama antar daerah yang mempunyai mata air dan daerah yang tidak mempunyai mata air sehingga keduanya saling menguntungkan.

Tujuan kerja sama antar daerah ini dimaksudkan untuk peningkatan sumber daya masing-masing daerah, mensejahterahkan masyarakat daerah, penyelesaian atas masalah yang terjadi pada daerah, peningkatan silaturahmi antar daerah, saling melengkapi kekurangan dan menggali potensi masing-masing daerah, serta peningkatan produktivitas pada daerah yang bersangkutan.

Menurut Kato et al. (2021) peran pemerintah dalam pembangunan daerah juga harus bertindak sebagai koordinator yaitu implementasi dalam penetapan kebijakan dan mengajukan usulan yang membangun untuk daerahnya contohnya dalam hal pemberian kesempatan kerja di daerah, peran kedua adalah sebagai fasilitator yang bermakna implementasi *zoning* area untuk percepatan pembangunan daerah agar lebih baik serta peran pemerintah daerah sebagai stimulator berarti menjaga kestabilan eksistensi perusahaan-perusahaan yang sudah ada dan menarik perusahaan dari luar dengan cara pemasangan brosur, kawasan industri yang dikembangkan dan peningkatan industri-industri yang ada di daerah.

Peran pemerintah daerah menurut Iqrom pada dasarnya ada dua yaitu sebagai penyedia layanan dan institusi politik sehingga dua peran tersebut harus saling

terhubung. Penyedia layanan publik mempunyai makna bahwa pemerintah daerah harus mengerti serta memenuhi kebutuhan dan masukan dari masyarakat. Implementasi pelayanan publik di daerah juga harus berdasar pada aturan dan Undang-Undang yang berlaku. Sebagai institusi politik yaitu daerah yang dipimpin seorang Kepala Daerah adalah hasil dari proses politik yang ditunjuk oleh masyarakat daerah secara langsung sehingga perlu implementasi atas komitmen yang telah dibuat. (Iqrom, 2013)

Dalam perspektif lain menurut Semil (2018) pemerintah daerah berperan sebagai pelayan publik juga harus mendukung semua yang berkaitan dengan instansi atau penyelenggara pelayan publik untuk mencapai hasil yang bagus. Peran pemerintah daerah lainnya tertulis dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis Pasal 7 disebutkan bahwa pemerintah daerah melakukan kewenangannya untuk pembinaan indikikasi geografis. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa indikasi geografis adalah suatu tanda yang menunjukkan daerah suatu barang dan/ atau produk yang karena faktor lingkungan geografis termasuk faktor alam, faktor manusia, dan kombinasi dari kedua faktor tersebut memberikan reputasi, kualitas, dan karakteristik tertentu pada barang dan/ atau produk yang dihasilkan.

Menurut Zainuddin (2018) sejak adanya otonomi daerah ini peran pemerintah daerah mengalami peningkatan karena kewenangan yang dilaksanakan semakin luas karena setiap daerah harus independen dalam hal infrastruktur baik dari segi perencanaan hingga implementasinya namun tetap mendapat sumber pendanaan dari pemerintah pusat.

Berpedoman pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan salah satu perangkat daerah adalah dinas sebagai unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah kota/ kabupaten memiliki seorang Kepala Daerah yang melalui Sekretaris dinasnya bertanggung jawab kepada bupati atau wali kota. serta mempunyai 3 fungsi utama dalam pelaksanaan tugasnya yaitu perumusan kebijakan teknis berdasarkan bidang serta tugasnya, pemberian perizinan dan pelayanan publik serta pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis (UPT) dan Cabang Dinas dalam lingkup tugasnya. Cakupan Dinas Daerah setidaknya mencakup faktor keuangan, kebutuhan daerah, tugas dan tanggung jawab, kondisi geografis serta jumlah warganya sehingga kebutuhan Dinas Daerah yang dalam hal ini disebut perangkat daerah akan berbeda.

Fungsi dinas yang meliputi perizinan, pelayanan publik dan lainnya tersebut masuk dalam aktivitas manajerial pemerintahan daerah. Pelaksanaan manajemen pemerintahan yang baik menurut Rasyid Thaha adalah manajemen yang bersih, memudahkan masyarakat dan memberikan kepastian. Selama pelaksanaannya pemerintah membuat inovasi untuk memberikan kemudahan akses sehingga aktivitas manajemen pemerintahannya dapat terwujud dengan baik. (Taufik, 2021)

Menurut Friedman indikator peran terbagi menjadi dua yaitu:

1. Peran formal yang merupakan sifat yang tidak heterogen contohnya terdapat dalam lingkungan keluarga seperti peran suami atau istri, sosialisasi anak dan lain sebagainya
2. Peran informal diartikan sebagai peran yang tidak nyata atau terlihat biasanya berhubungan dengan emosional individu seseorang.

Adapun indikator peran birokrasi menurut Setiawan terdapat 4 antara lain:

1. Peran dalam proses masukan yaitu proses memberikan ide atau gagasan dalam pengambilan keputusan untuk sebuah kebijakan dalam organisasi
2. Peran dalam proses pembuatan keputusan menjadikan birokrasi pemerintah harus mempunyai informasi yang akurat yang bertujuan untuk konfirmasi akhir sebelum keputusan atau kebijakan dibuat
3. Peran dalam bertindak sebagai *politic interpreter* yang bermakna birokrasi pemerintah harus menjelaskan secara jelas dan detail sebelum aturan diterapkan secara menyeluruh
4. Peran dalam pelaksana politik diartikan sebagai pelaksanaan atas kebijakan yang telah dirumuskan atau dibuat. (Setiawan, 2020)

Indikator peranan pemerintah dalam aspek lain menurut Ritonga (2021) yaitu:

1. Peran alokatif yaitu peran pemerintah dalam alokasi sumber daya ekonomi agar dapat memaksimalkan dan daya produksi efisien
2. Peran distributif bermakna bahwa peran pemerintah dalam menyalurkan sumber daya, kesempatan serta hasil secara merata sesuai dengan kapasitasnya
3. Peran stabilitatif yaitu peran pemerintah yang berhubungan dengan pemeliharaan stabilitas ekonomi dan pemulihannya
4. Peran dinamisatif berhubungan dengan peran pemerintah dalam proses percepatan pertumbuhan ekonomi agar maju dan berkembang.

Teori menurut Zainuddin (2018) juga memiliki pandangan yang sama tentang pemerintah daerah yang menyebutkan ada 3 indikator peran pemerintah daerah yaitu:

1. Peran alokasi merupakan peran terbesar bagi pemerintah daerah karena mendapat kewenangan ekonomi terkait barang-barang yang mempunyai nilai yang besar bagi publik. Barang tersebut meliputi barang lokal yang dinikmati oleh masyarakat daerah dan barang publik nasional yang dapat dinikmati oleh semua warga Negara. Peran alokasi ini memberikan makna bahwa penyediaan barang oleh pemerintah daerah akan lebih efisien dan efektif bagi warga setempat.
2. Peran distribusi yaitu berkaitan dengan penduduk daerah yang mendapat kesejahteraan oleh pemerintah daerahnya namun kewenangannya kecil atau tidak sebesar peran alokasi diatas sehingga perlu adanya perizinan untuk mengubah distribusi dalam wilayahnya agar lebih efisien.
3. Peran stabilisasi yang berarti kebijakan moneter dan fiskal berkaitan erat dengan variabel ekonomi makro. Fungsi ini adalah fungsi terkecil dari ketiga fungsi di atas sehingga fungsi stabilisasi akan berbeda di setiap daerahnya.

Secara kelembagaan, pemerintah bertindak sebagai fasilitator yaitu memberikan fasilitas kepada *stakeholder* untuk kerja sama yang sifatnya tidak formal yang ditandai dengan tanda tangan *Memrandum of Understanding* (MoU) atau perjanjian baik di tingkat level 1 atau level 2 di pemerintahan. Yang kedua

adalah sebagai *entrepreneurship* berarti mengatur sumber daya yang ada, menciptakan badan usaha bersama dengan pemerintah dan swasta.

Candrasa menulis ada tiga indikator peran pemerintah antara lain peran sebagai berikut:

1. Sebagai *entrepreneur* atau pelaku usaha termasuk mengelola asset yang dimiliki untuk dapat dimaksimalkan penggunaannya sehingga memberikan keuntungan secara ekonomis
2. Peran yang kedua adalah peran sebagai koordinator dengan memberikan saran atau masukan yang membangun untuk daerahnya
3. Peran fasilitator merupakan peran ketiga yang berarti bahwa pemerintah melakukan perbaikan-perbaikan dalam pembangunan untuk sasaran tujuan tertentu dalam berbagai bidang. (Candrasa, 2022)

Peran stimulator menurut Melati et al. (2022) juga dijalankan oleh pemerintah untuk menciptakan suasana industri dengan menarik berbagai perusahaan untuk menjalankan bisnisnya di daerahnya dan mempertahankan perusahaan-perusahaan yang telah berkembang. Sedangkan Hasan membagi indikator peran menjadi 4 bagian yaitu:

1. Peran menjaga kestabilan dan menciptakan suasana baru dalam pembangunan
2. Sebagai badan pengatur pelaksana yang berlandaskan pada peraturan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Pembinaan Koperasi dan Koperasi di unit desa yang tujuannya untuk mengembangkan koperasi.

3. Peran pemerintah sebagai fasilitator dengan memberikan fasilitas kepada koperasi unit desa untuk seperti komputer dan alat lainnya yang dibutuhkan
4. Peran pemerintah sebagai institusi yang memberikan informasi kepada publik contohnya pemahaman yang mendalam kepada publik tentang pentingnya koperasi.

Maka dari pendapat mengenai peran oleh para ahli diatas membuat penulis tertarik untuk menggunakan teori peran Ritonga (2021) yaitu peran alokatif, distributif, stabilitatif serta dinamisatif karena menjabarkan sangat kompleks peran pemerintah daerah dari mulai dari mengalokasikan, mendistribusikan serta bagaimana berperan dinamis untuk memajukan ekonomi pemerintahan karena menurut Zulkarnaen (2015) Pekerja Migran merupakan devisa kedua bagi Negara tertinggi setelah sektor minyak dan gas. Maka dalam hal perlindungan, para Pekerja Migran pun wajib diperhatikan secara khusus oleh pemerintah daerah.

2.4 Pekerja Migran

Adanya Pekerja Migran ditandai di awal tahun 1890 di masa pemerintahan koloni Belanda. Pemerintah Indonesia mengirim sejumlah buruh dari Jawa, Madura, Sunda dan Batak ke Kawasan Suriname untuk menggantikan para pekerja Afrika yang dibebaskan tanggal 1 Juli 1863 karena perbudakan telah dihapuskan. (Wispondono, 2018)

Kemudian di masa kemerdekaan tahun 1960an, pengiriman Pekerja Migran yang saat itu masih disebut Tenaga Kerja Indonesia dilakukan secara perseorang

dengan Negara tujuan utama adalah Malaysia dan Arab Saudi. Tahun 1970, Pemerintah dan perusahaan swasta mulai terlibat dalam pengiriman Pekerja Migran dibawah Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi ditandai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1970 dengan programnya AKAD atau Antarkerja Antardaerah dan AKAN atau Antarkerja AntarNegara.

Program G to G atau *Government to Government* juga mulai diimplementasikan dengan Negara tujuan Korea Selatan pada tahun 2006 selanjutnya di tahun 2017 dibentuklah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia diiringi dengan Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2019 tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia yang kini bertransformasi dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atau BNP2TKI kini menjadi Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia atau BP2MI. (BP2MI, 2020)

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia pasal 1 ayat 1 menyebutkan bahwa Calon Pekerja Migran Indonesia yaitu setiap tenaga kerja Indonesia yang syaratnya terpenuhi sebagai pekerja di Luar Negeri dan di pemerintahan bidang ketenagakerjaan juga sudah terdaftar. Adapun jenisnya yaitu Pekerja Migran Indonesia bekerja pada Pemberi Kerja yang berbadan hukum, Pekerja Migran Indonesia pada Pemberi Kerja perseorangan atau sering disebut rumah tangga serta Pelaut awak kapal dan Pelaut Perikanan. Maka untuk bekerja di Luar Negeri menurut Undang-Undang tersebut di atas harus berusia minimal 18 tahun, mempunyai kompetensi, sehat baik jasmani dan rohani, sudah menjadi peserta Jaminan Sosial dan dokumen yang lengkap yang sudah disyaratkan.

Istilah pekerja menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai seseorang yang mendapatkan upah atau gaji atas hasil kerjanya. Sedangkan migran adalah orang yang berpindah dari satu tempat ke tempat lainnya. Dan dalam substansi pekerja, migran diartikan sebagai orang yang berpindah untuk bekerja di Luar Negeri. Maka dapat disimpulkan bahwa Pekerja Migran adalah individu yang berpindah dari satu tempat maupun Negara ke tempat atau Negara lain dalam rangka untuk bekerja dengan jangka waktu yang telah ditentukan.

Dalam aturan perundang-undangan Pekerja Migran Indonesia dikenal dengan istilah Pekerja Migran Indonesia yang diartikan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 17 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia sebagai setiap warga Negara yang sedang, bekerja atau telah bekerja dengan mendapatkan upah dari luar wilayah republik Indonesia. Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan tiga jenis Pekerja Migran Indonesia yaitu Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada pengguna berbadan hukum, Pekerja Migran Indonesia pada perseorangan atau rumah tangga dan Pelaut awak kapal atau pada perikanan.

Menurut ILO atau *International Labour Organization* dalam artikel 11 *Migration for Employment Convention* Nomor 97 Tahun 1949 Pekerja Migran diartikan sebagai seseorang yang berpindah atau telah berpindah dari satu Negara ke Negara lain dengan maksud untuk bekerja dibawah orang lain. Pekerja Migran Indonesia menurut Undang-Undang Cipta Kerja Tahun 2020 dalam warga Negara yang akan, sedang atau telah bekerja dan menerima upah di luar wilayah Indonesia. IOM atau *International Organization of Migration* mengartikan Pekerja Migran sebagai seseorang yang berpindah dari satu tempat ke tempat lainnya yang

melewati batas Negara atau internasional untuk bekerja selama batas waktu tertentu atau permanen dan sah secara hukum. (IOM, 2019)

Dalam pandangan Moch. Wispandono Pekerja Migran diartikan sebagai orang yang melakukan migrasi dari wilayah satu ke wilayah lainnya untuk tujuan bekerja dalam waktu yang tidak singkat atau lama. Menurut Organisasi Perburuhan Internasional dalam Putri (2021) faktor yang mendorong seseorang termotivasi untuk mencari pekerjaan di Negara luar adalah demografi yang berubah dan kebutuhan yang tinggi di Negara berpenghasilan tinggi, adanya perbedaan upah dan krisis di Negara berkembang, serta adanya jejaring dalam keluarga dan budaya antar Negara.

Zulkarnaen (2015) memberi makna Pekerja Migran adalah orang yang bekerja di tempat lain dalam waktu yang tetap karena telah bermigrasi dari tempat tinggalnya. Disebutkan tipe Pekerja Migran ada dua yaitu tipe pekerja internal yaitu berkaitan dengan perpindahan penduduk dari desa ke kota sedangkan tipe internasional adalah orang yang bekerja di Luar Negeri karena berpindah dari tempat lahirnya.

Faktor seseorang menjadi Pekerja Migran menurut Rahayu (2021) adalah faktor pendorong seperti ekonomi yang rendah, Pendidikan yang masih minim, serta keterampilan yang masih kurang. Dan faktor penarik lainnya disebutkan antara lain mudahnya menjadi Pekerja Migran secara non prosedural atau ilegal, gaji yang tinggi, dan adanya pengaruh dari mantan para Pekerja Migran atau sering disebut *demonstration effect*.

Pekerja Migran mempunyai hak dan kewajiban layaknya pekerja lainnya. Kewajiban Pekerja Migran antara lain patuh terhadap Undang-Undang di dalam atau Luar Negeri, patuh terhadap pekerjaan, melakukan kewajiban pembayaran pelayanan penempatan Pekerja Migran di Luar Negeri sesuai dengan peraturan yang berlaku, serta memberikan informasi mengenai kedatangan, penempatan atau pasca bekerja kepada perwakilan Indonesia di Luar Negeri. Sedangkan hak-hak Pekerja Migran antara lain mendapatkan informasi prosedur bekerja di Luar Negeri dengan benar, mendapat perlakuan yang sama saat bekerja, mendapat kebebasan beragama, mendapat gaji sesuai dengan standar gaji yang berlaku, serta memperoleh jaminan perlindungan baik pra, penempatan maupun pasca bekerja.

Selama masa pra, penempatan maupun pasca bekerja Pekerja Migran rentan mengalami hal-hal yang menyebabkan Pekerja Migran mengalami kasus atau mengalami masalah. Masa proses rekrutmen ditemukan para Pekerja Migran mendapat modus seperti modus perdagangan melalui PPTKIS yaitu Petugas Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta, tidak adanya informasi resmi dan ketidakjelasan biaya pendaftaran hingga keberangkatan. Hal tersebut menimbulkan masalah selanjutnya yaitu dalam hal pemotongan gaji, identitas dan kontrak kerja yang dipalsukan.

Kemudian tahap di penampungan yaitu tempat sementara untuk dilaksanakannya kegiatan para Pekerja Migran termasuk dokumen yang harus diselesaikan dan kegiatan pelatihan atau Pendidikan sebelum bekerja di Luar Negeri. Namun fakta di lapangan, penampungan masih tidak memberikan kejelasan berapa lama harus menunggu sehingga persiapan bekerja belum memadai.

Pada tahap terakhir saat penempatan, contohnya adalah tempat kerja yang tidak sesuai dengan yang tertulis di kontrak kerja, sehingga berpengaruh pada upah yang rendah dan tidak adanya jaminan seperti jaminan kesehatan, tidak mendapatkan hari libur, pemaksaan perpanjangan kerja bahkan mengalami kekerasan baik secara mental maupun fisik. Hingga saat setelah bekerja, masalah yang ditemukan antara lain dalam hal *trafficking* atau perdagangan orang, pemerasan dan pemaksaan penukaran mata uang asing ke kurs Rupiah dengan nilai yang sedikit. (Zulkarnaen, 2015)

Dari masalah-masalah yang ditemukan baik sebelum hingga penempatan diatas, maka Pekerja Migran Indonesia diwajibkan menjadi Pekerja Migran Indonesia Prosedural yang harus memenuhi prosedur secara bertahap yaitu diawali dengan mencari informasi di Disnaker atau BP2MI atau website terkait, mengikuti penyuluhan yang dilakukan pemerintah, melakukan pendaftaran di Dinas Tenaga Kerja terkait, mengikuti proses seleksi yang diadakan Dinas Tenaga Kerja, menempati perjanjian penempatan kerja dengan Dinas Tenaga Kerja, memastikan dokumen atau berkas lengkap, wajib memahami isi perjanjian kerja, mengikuti Pembekalan Akhir Pemberangkatan atau PAP, memastikan sudah terdaftar di Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri atau SISKOKTKLN. Kemudian setelah sampai di Negara tujuan bekerja wajib melapor ke Perwakilan Republik Indonesia di Negara tersebut dan kembali ke daerah asal masing-masing setelah masa akhir kontrak.

Adapun Pekerja Migran Non Prosedural adalah Warga Negara Indonesia yang bekerja di Luar Negeri namun tidak memenuhi prosedur penempatan dengan

baik dan benar. Pekerja Migran Non Prosedural ditandai dengan dokumen yang tidak lengkap, pemalsuan pada dokumen kerja, tidak patuh terhadap prosedur yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan. Adanya Pekerja Migran Non Prosedural antara lain karena kualitas pendidikan yang masih minim, lapangan kerja terbatas di dalam Negeri, tingkat kemiskinan yang tinggi, akses tentang prosedur bekerja di Luar Negeri yang terbatas, janji manis tentang gaji yang tinggi bahkan oknum Pekerja Migran Non Prosedural yang melibatkan keluarga sendiri serta masih minimnya pemahaman tentang Pekerja Migran Indonesia. (Kanimbatam, 2020)

Maka adanya Pekerja Migran Non Prosedural tersebut menjadi perhatian khusus bagi pemerintah terutama Dinas Tenaga Kerja dalam hal perlindungan Pekerja Migran. Selain Dinas Tenaga Kerja dan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia atau BP2MI, institusi atau *stakeholder* lain juga berperan dalam perlindungan Pekerja Migran yaitu TNI, Polri, Kemenlu, Kemensos, Kemnaker, Disdukcapil, Kantor Imigrasi dan *stakeholder* terkait lainnya.

2.5 Perlindungan Pekerja Migran

Definisi perlindungan Pekerja Migran Indonesia menurut Undang-Undang Cipta Kerja Tahun 2020 adalah seluruh usaha untuk melindungi kepentingan Calon Pekerja Migran dan keluarnya dengan jaminan pemenuhan kebutuhan hak serta semua kegiatan baik pra, sedang atau pasca bekerja dalam lingkup hukum, ekonomi, dan sosial. Perlindungan sebelum bekerja diartikan perlindungan dari pendaftaran hingga keberangkatan dan perlindungan pasca bekerja mempunyai makna

perlindungan dari Pekerja Migran tiba di Indonesia hingga Kembali ke daerah asalnya serta layanan untuk mendorong tetap produktif setelahnya. (RUU Cipta Kerja Versi 1035 Halaman, 2020)

Dasar perlindungan Pekerja Migran di Indonesia berpedoman pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara berhak melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Serta diatur dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat 2 tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi setiap warga Negara Indonesia. Dari aturan Undang-Undang tersebut maka setiap pekerja termasuk Pekerja Migran berhak atas perlindungan dibawah naungan Negara.

Peraturan lain mengenai perlindungan Pekerja Migran Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yakni perlindungan Warga Negara Indonesia didasarkan atas perlindungan maksimum. Asas ini dijadikan pedoman perlindungan bagi seluruh WNI tanpa kecuali yang wajib dilakukan oleh pemerintah.

Pentingnya perlindungan Pekerja Migran Indonesia disebutkan oleh Mita et al. (2020) juga menjadi perhatian khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (*The International Convention on the Protection of the Rights of All of Migrant Workers and Members of Their Families*) yang disahkan pada tanggal 18 Desember 1990 namun baru berlaku setelah 13 tahun masa ratifikasi yaitu pada tanggal 1 Juli 2003 yang menyatakan perlindungan tidak hanya untuk Pekerja Migran namun untuk semua keluarga Pekerja Migran. Selain itu

Konvensi ILO dalam dokumen *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* di tahun 2017 juga menyebutkan kewajiban Negara penerima dan pengirim Pekerja Migran dalam perlindungan Pekerja Migran yang diciptakan melalui diplomasi internasional yang didalamnya terdapat Negara-negara penerima dan pengirim tersebut.

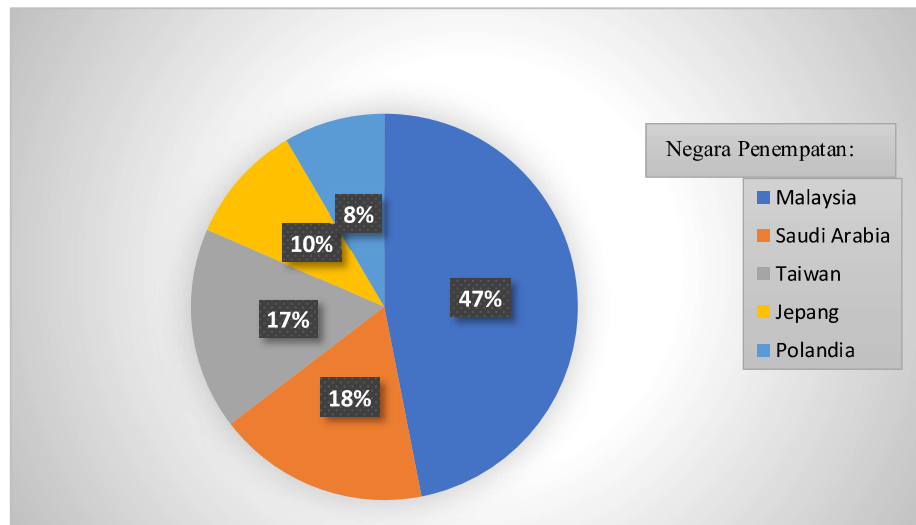
Kesepakatan *Global Compact for Migration (GCM)* di Maroko pada tanggal 10-11 Desember 2018 juga menyebutkan kerjasama internasional yang melibatkan Pekerja Migran dalam hal perlindungan yang meliputi fasilitasi, pengaturan kerja sama internasional serta kewajiban untuk membantu Pekerja Migran dalam meningkatkan keterampilannya. Namun sayangnya kesepakatan tersebut sifatnya tidak mengikat sehingga Negara-negara yang melanggar tidak dikenakan sanksi atasnya. Kesepakatan global di atas menjadi pedoman terciptanya kesepakatan regional dan bilateral. MoU (*Memorandum of Understanding*) di level bilateral mengatur kerjasama antar Negara pengirim dan penerima Pekerja Migran.

Salah satu Negara penerima Pekerja Migran terbesar yaitu Malaysia. (Lahaling, 2021). Sehingga Malaysia dan Indonesia membuat MoU (*Memorandum of Understanding*) sebagai wujud dari kesepakatan bilateral. Dalam kesepakatan tersebut disebutkan tentang hal rekrutmen dan hingga penempatan Pekerja Migran Indonesia di Malaysia. Salah satu pasal menyebutkan “Pemerintah Malaysia mengakui bahwa pekerja rumah tangga harus dipekerjakan sesuai dengan syarat-syarat dan kondisi pekerja sebagaimana ditetapkan di bawah hukum, peraturan, regulasi kebijakan dan petunjuk relevan terkait pekerja di Malaysia”. Namun faktanya Pemerintah melakukan moratorium pada tahun 2009 karena ditemukan

fakta di lapangan yang tidak sesuai dengan prosedur atau perjanjian seperti yang telah disebutkan di atas.

Fakta tersebut didukung dengan data dibawah yang menggambarkan laporan aduan/ kasus Pekerja Migran di Negara Penempatan.

Gambar 2. 2 Grafik Negara Penempatan dengan Pengaduan Pekerja Migran Tertinggi Tahun 2022



(Sumber: Migrant Care Database, 2022)

Grafik di atas memberikan informasi terkait aduan yang masuk dari Pekerja Migran Indonesia dari Negara penempatan di tahun 2022. Secara keseluruhan data aduan di Negara penempatan berjumlah 130 aduan. Malaysia dengan 61 jumlah pengaduan atau di angka 47%, Saudi Arabia dengan jumlah aduan 23, di peringkat tiga ada Negara Taiwan dengan jumlah aduan 22 aduan atau di angka 17%. Jepang menempati peringkat keempat dengan jumlah aduan 13 aduan atau 10% dan terakhir adalah Polandia dengan angka 8% atau sejumlah 11 aduan. Sehingga hal tersebut menjadi perhatian khusus bagi Pemerintah Indonesia dan Malaysia.

Selain MoU (*Memorandum of Understanding*), Pemerintah juga menggunakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. yang digunakan sebagai jaminan hukum untuk Pekerja Migran. Dalam Undang-Undang tersebut salah satunya disebutkan tentang pasal upah yaitu pada Pasal 6 Ayat f yang menyebutkan bahwa Pekerja Migran Indonesia memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di Negara tujuan penempatan dan/ atau kesepakatan kedua Negara dan/ atau perjanjian kerja (PK) antara Pekerja Migran Indonesia dan pemberi kerja. Namun, fakta yang ditemukan di lapangan masih banyak yang menerima upah di bawah standar atau tidak sesuai dengan peraturan tersebut.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tersebut terdiri dari tiga poin penting perjanjian yaitu Perjanjian Kerjasama Satu Penempatan yang menyatakan perjanjian tertulis antara Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia dan Mitra Usaha atau Pemberi Kerja yang tertulis hak serta kewajiban setiap individu untuk tujuan perlindungan Pekerja Migran di Negara penempatan. Perjanjian kedua adalah Perjanjian Penempatan Pekerja Migran Indonesia atau disebut Perjanjian Penempatan yaitu perjanjian tertulis antara Pelaksana Penempatan Pekerja Migran Indonesia dan Calon Pekerja Migran Indonesia agar penempatan sesuai dengan peraturan yang berlaku di Negara penempatan. Perjanjian ketiga disebut Perjanjian Kerja yang menggambarkan perjanjian kerja antara dua pihak Pekerja Migran Indonesia dengan Pemberi Kerja yang berisi ketentuan hak, kewajiban, keamanan serta keselamatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mita menyebutkan Perjanjian Kerja (PK) antara Pemberi Kerja dan Pekerja Migran adalah poin perjanjian yang sering mendapat masalah namun juga berpengaruh dalam menjamin Pekerja Migran. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Pasal 15 Ayat 2 disebutkan dalam perjanjian kerja terdapat setidaknya profil yang meliputi nama dan alamat lengkap dari pihak pemberi kerja dan Pekerja Migran, hak serta kewajiban kedua belah pihak,

Komitmen dari semua pihak harus diwujudkan dalam proses migrasi Pekerja Migran karena masalah Pekerja Migran ditemukan banyak terjadi sebelum penempatan, jam kerja, upah serta sarana dan prasarana dan masa kontrak kerja dan jaminan keselamatan dan keamanan bekerja di Negara pemberi kerja. Disebutkan juga ada tiga hal masalah Pekerja Migran yang disebutkan di Negara Malaysia dan Taiwan contohnya yaitu masalah-masalah pada jenis pekerjaannya. implementasi jam kerja, dan masalah upah.

Jenis pekerjaan Pekerja Migran di Malaysia mayoritas sebagai PLRT. Disebutkan dalam PK secara rinci mengenai tanggung jawab pekerjaan dan jenis pekerjaan dan pekerjaan yang tidak terkait dengan rumah tangga tidak boleh dikerjakan Sedangkan dalam PK Taiwan hanya membahas jenis pekerjaan Pekerja Migran yaitu *Caregiver* atau pengasuh orang sakit sehingga hal ini menimbulkan Pekerja Migran mengalami masalah karena aturan yang tidak menyebutkan hal-hal yang boleh dan tidak dilakukan selama bekerja. Bahkan mirisnya agen tenaga kerja mengetahui hal tersebut namun tidak ada tindak lanjut.

Masalah Pekerja Migran dengan jam kerja yang panjang juga dialami oleh Pekerja Migran Indonesia. PK hanya menyebutkan secara singkat waktu istirahat

untuk para PLRT dan *Caregiver* dan mempunyai satu kali libur dalam seminggu serta tujuh hari cuti dalam setahun. Namun makna PK tersebut yang menyebutkan memberikan waktu istirahat menjadi ketidakjelasan untuk Pekerja Migran dalam bekerja. Namun kenyataannya, Pekerja Migran mendapatkan jam kerja yang lebih panjang dari yang sudah diiyaratkan di PK tersebut.

Selanjutnya adalah masalah upah ada yang sesuai dan tidak sesuai dengan Perjanjian Kerja. Upah yang diterima lebih kecil terjadi di lapangan bahkan ada yang tidak memperoleh upah dengan alasan potongan yang dilakukan oleh pihak agen tenaga kerja sehingga para Pekerja Migran ini tidak berani melapor masalahnya ke payung hukum untuk ditindaklanjuti. Sehingga perlu upaya dari Pemerintah Indonesia termasuk *stakeholder* terkait untuk turut serta meningkatkan perlindungan bagi Pekerja Migran dalam hal proses pemberangkatan hingga penempatan bahkan sampai pasca bekerja.

Upaya yang disarankan antara lain pembekalan pengetahuan dan keterampilan bagi Pekerja Migran, pengawasan atas Perjanjian Kerja (PK), memaksimalkan peran *stakeholder* untuk perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang dilakukan dengan penguatan perwakilan di Negara-negara penempatan, respon aduan yang cepat serta agen tenaga kerja yang diseleksi ketat dan aktif berdiplomasi dengan Negara penempatan dalam layanan pekerjaan, Kesehatan dan lainnya. (Mita, *et.al.* 2020)

2.6 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Peran Pemerintah Daerah

Menurut Kehik menyebutkan terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi peran pemerintah daerah sebagai pengambil keputusan yang merupakan peran yang sangat penting dalam tahap akhir dari serangkaian proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Faktor tersebut meliputi faktor internal dan ekstern. faktor internal yang meliputi biaya yang perlu ditetapkan, Keputusan yang baik akan ditetapkan jika tersedia informasi yang akurat untuk mengatasi masalah yang ada. Faktor ekstern meliputi keadaan kondisi luar baik ekonomi, sosial, politik hukum serta budaya, selanjutnya keputusan yang ditetapka harus diambil atas dasar kecakapan sehingga tidak melanggar aturan yang berlaku. (Kehik, 2022)

Enceng (2019) menyebutkan faktor-faktor permasalahan pada manajemen pemerintahan daerah antara lain:

1. Faktor Internal

Faktor internal yaitu demokrasi desentralisasi dan internal birokrasi. Faktor demokrasi desentralisasi sangat berdampak pada kebijakan pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahannya sendiri, hal itu karena tingginya tuntutan masyarakat dalam penyelenggaraan kebijakan publik, tingginya tuntutan atas terlaksananya prinsip-prinsip akuntabilitas dan kinerja sumber daya manusia (para Aparatur) serta tingginya pelimpahan atas wewenang dalam pengambilan keputusan. Selain itu dari sisi internal pemerintahan ada beberapa faktor yang mempengaruhi antara lain adanya ketidakpatuhan para pejabat pemerintah, adanya praktik KKN atau Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, adanya tumpang tindih yang mengakibatkan

banyaknya pemborosan anggaran, tata kelola pemerintahan yang polanya masih belum jelas, minimnya kualitas pelayanan publik, minimnya kesejahteraan hidup para Aparatur Sipil Negara, masih adanya Negara yang ingin memerdekakan wilayahnya sendiri serta koordinasi yang sulit dan masih ketergantungan pada hutang Negara lain.

2. Faktor Eksternal

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi yaitu faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi yaitu *e-government*. Hal lain yang datang dari faktor eksternal antara lain ketidakpastian dalam faktor politik, ekonomi, sosial serta budaya. Dari permasalahan manajemen pemerintahan tersebut, maka menurut Ermaya ada beberapa strategi unggulan yaitu pekerjaan masa lalu selalu berkaitan dengan pekerjaan masa depan, demokratisasi masih menjadi alat yang efektif dalam memahami berbagai perbedaan, asas kepatuhan harus membawa kesepahaman yang diharapkan membawa kebenaran, pemikiran yang matang dijadikan landasan pengambilan keputusan serta kepemimpinan yang dipercayakan oleh warganya sangat menentukan fungsi dari manajemen pemerintahan.

Menurut Dalail (2015) tentang faktor dalam peranan pemerintah dalam strategi untuk pembaruan dan kebijakan yaitu adanya faktor-faktor yang menghambat antara lain faktor prosedural pada kelembagaan, keahlian dan keterampilan yang kurang, dan perilaku yang tidak positif dari para birokrat atau pelaksana. Maka solusinya untuk mengurangi hambatan yang ada adalah menggunakan tipe organisasi datar seperti pada organisasi swasta dan

menghilangkan sementara tipe organisasi piramidal (adanya sejumlah kewenangan yang membuat lambat dalam keputusan yang diambil dan waktu yang terbuang sia-sia). Tipe organisasi datar ditujukan untuk menyesuaikan dengan keadaan zaman sekarang sehingga pemerintah daerah dapat bertahan dengan penyesuaiannya tersebut.

Pemerintah daerah menurut Kato et al. (2021) dalam perannya sebagai pengelola pemerintahan mendapat faktor hambatan seperti Sumber Daya Alam, Pendapatan Asli Daerah, Rancangan Biaya, Jasa, Komoditas, Teknologi dan manajemen Sumber Daya Manusia. Peran pemerintah daerah lainnya menurut Trisnantoro (2021) dalam pelayanan publik terutama dalam hal pelayanan kesehatan dipengaruhi oleh faktor ekonomi dan kemampuan fiskalnya. Sistem pembangunan manajemen yang baik di daerah dimulai dengan peran pemerintah daerah yang mempunyai kemampuan fiskal yang kuat dalam hal pemenuhan tanggung jawab kesehatan untuk masyarakat daerah.

Berdasarkan teori tentang faktor-faktor peran pemerintah daerah di atas maka penulis menyimpulkan untuk menggunakan teori Enceng (2019) yaitu faktor internal dan eksternal karena berkaitan dengan kebijakan pengambilan keputusan, pelayanan publik serta relevan dengan aparatur Sumber Daya Manusianya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah terkait yaitu Dinas Tenaga Kerja kota Batam dalam perlindungan Pekerja Migran di kota Batam.

2.7 Penelitian Terdahulu

Berikut adalah tabel penelitian yang dijadikan penulis sebagai referensi.

Tabel 2. 2 Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Judul	Metode	Hasil
1.	Fathul Aziz, 2022	Peran Pemerintah Dalam Upaya Perlindungan Pekerja Migran Indonesia	Kualitatif	Ada beberapa tahapan dalam perlindungan Pekerja Migran Indonesia yaitu pra penempatan secara administratif dan teknis, tahapan selama bekerja serta tahapan perlindungan pasca bekerja
2.	Adinda Rizka Fadhillah, Any Suryani Hamzah, 2022	Peran Badan Perlindungan Tenaga Migran Indonesia (BP2MI) Dalam Upaya Perlindungan Hukum Pra Penempatan Pekerja Migran Indonesia (Studi Di UPT BP2MI Mataram)	Kualitatif	Upaya perlindungan hukum pra penempatan Pekerja Migran Indonesia yang dilakukan oleh Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) kota Mataram antara lain dengan sosialisasi dan pemberina informasi, pendaftaran hingga pelatihan para Pekerja Migran, pelaksanaan hingga pengawasan serta pelaksanaan orientasi.
3.	Imawan Prayoga, Lukmanul Hakim dan Gungun Gumilar, 2021	Peran PTSP-TKI Disnakertrans Dalam Menekan Angka Buruh Migran Unprosedural di Kabupaten Karawang	Kualitatif	Adanya PTSP-TKI diharapkan mampu mempermudah proses pengurusan dokumen baik dalam hal perekrutan, penempatan maupun pasca bekerja agar lebih baik dan efektif serta efisien.
4.	Windy Aspin Septian, 2017	Peran Dinas Pemuda dan Olahraga (Dispora) Dalam Pembinaan Atlet di Kota Samarinda	Kualitatif	Pembinaan atlet di Samarinda sudah berjalan dengan baik karena peran dari Dispora dalam memfasilitasi namun masih kurang dalam hal <i>budgeting</i> pendanaan.

No.	Peneliti	Judul	Metode	Hasil
5.	Ihsan Dzuhur Hidayat, Waluyo, Fatma Ulfatun Najicha, 2021	Perlindungan Pekerja Migran Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia oleh Pemerintah Daerah	Kualitatif	Pemerintah disarankan memaksimalkan kinerja dalam perlindungan Pekerja Migran Indonesia karena merupakan faktor pemasukan finansial Negara yang menguntungkan sehingga perlu sinergi kerja antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlindungan Pekerja Migran Indonesia berjalan dengan baik.
6.	Windsai, Mohammad Mas'ud Said, Hayat, 2021	Peran Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan	Kualitatif	Peran Pemerintah Daerah khususnya kota Sumenep kurang maksimal terutama dalam hal pemberdayaan meliputi sumber daya manusia yang masih belum terpenuhi dan pemberdayaan sumber daya manusia tersebut.
7.	Muslihudin, Tyas Retno Wulan, Tri Sugiarto, Sotyana Wardhianna, Sri Wijayanti, 2021	Migrant Workers Empowerment Through Productive Migrant Village Programs in Banyumas, Indonesia	Kualitatif	Program yang dilaksanaka sudah cukup baik yang meliputi 4 program yaitu program pengadaan database dan informasi TKI, usaha produktif, pengasuhan anak serta mendirikan koperasi serta harus adanya pemberian bantuan dari pemerintah yang mengerti setiap kemampuan masing-maisng desa agar dapat digunakan dengan baik.
8.	Rifqon Khairazi, 2021	Strengthening Regulations in Protecting Indonesian Migrant Workers Before Departing to the Destinations Country	Kualitatif	Pekerja Migran Indonesia masih mengalami kendala dalam hal soft skill, pengetahuan dan keterbatasan dalam komunikasi atau berbahasa sehingga perlu usaha penguatan aturan untuk melinfungi hak-hak tenaga kerja Indonesia terlebih sebelum keberangkatan.

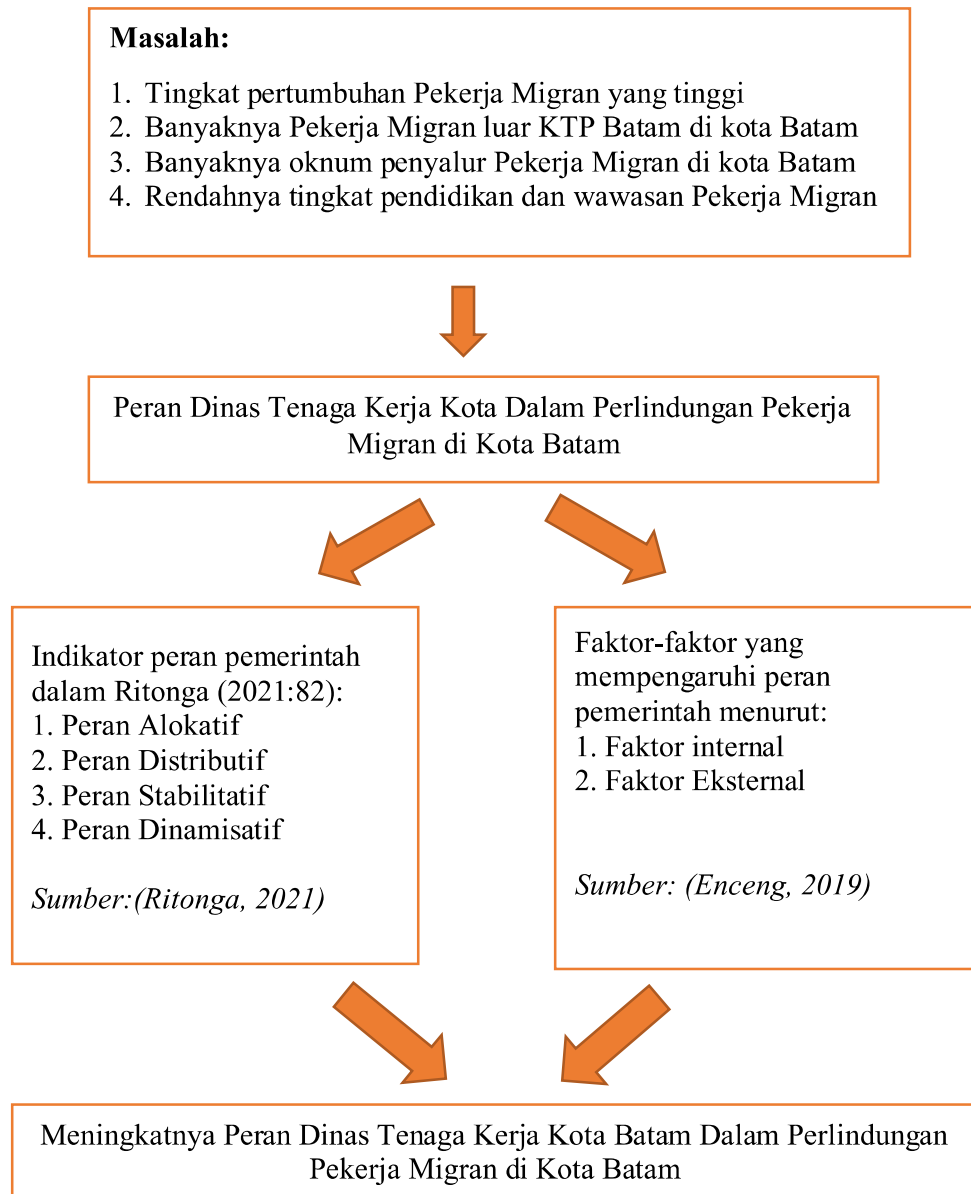
No.	Peneliti	Judul	Metode	Hasil
9.	Timbul Dompok, 2020	Aspek Pemberdayaan Masyarakat Dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Masyarakat	Kualitatif	Hasil dari penelitian tersebut adalah beberapa aspek penting harus dilaksanakan semaksimal mungkin baik dari segi mobilisasi yang bebas, daya beli komoditas besar dan kecil, ikut berpartisipasi dalam kampanye atau protes, ekonomi yang terjamin serta peran serta dalam keluarga karena aspek-aspek tersebut merupakan prinsip pemberdayaan yang harus ada agar fokus dan tujuan dapat terlaksana dengan baik.

(Sumber: Data Penulis, 2022)

2.8 Kerangka Pemikiran

Bagan alur kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 2. 2 Kerangka Pemikiran



(Sumber: Data Penulis, 2022)