

Masalah & Ekspektasi Pekerja Rumah Tangga

dari Soal Perlindungan
hingga Produk Regulasi

Mutia Cherawaty Thalib

Masalah & Ekspektasi Pekerja Rumah Tangga

dari Soal Perlindungan
hingga Produk Regulasi

ideas
PUBLISHING

IP.034.06.2020

Masalah dan Ekspektasi Pekerja Rumah Tangga:
dari Soal Perlindungan hingga Produk Regulasi

Mutia Cherawaty Thalib

Pertama kali diterbitkan pada Juni 2020

Oleh **Ideas Publishing**

Alamat: Jalan Ir. Joesoef Dalie No. 110 Kota Gorontalo

Surel: infoideaspublishing@gmail.com

Anggota IKAPI, No. 0001/ikapi/gtlo/II/14

ISBN: 978-623-234-086-2

Penyunting : Mira Mirnawati

Penata Letak : Nur Fitri Yanuar Misilu

Sampul : Ilham Djafar

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian

atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Daftar Isi

Halaman Sampul	iv
Daftar Isi	v
Prakata	ix
Bab I	
Pendahuluan	1
Bab II	
Perlindungan Hukum.....	7
Bab III	
Pekerja Rumah Tangga dan Ruang Lingkup	
Pengaturannya	13
A. Pengertian dan Ruang Lingkup PRT	13
B. Pengaturan Pekerja Rumah Tangga	15
Bab IV	
Hukum dan Perubahan Sosial.....	29
Bab V	
Budaya Lokal dan Pembangunan Hukum.....	39

Bab VI

Struktur Sosial Masyarakat dan

Desain Hukumnya53

- A. Pekerja Rumah Tangga Lokal dalam Kajian Sosiologis, Yuridis, dan Filosofis54
- B. Perlindungan Pekerja Rumah Tangga Berbasis Budaya Lokal.....77

Bab VII

Perlindungan Pekerja Rumah Tangga

dan Suatu Harapan.....83

- A. Hukum dan Pembangunan Berbasis pada Pemberdayaan Masyarakat.....83
- B. Pemberdayaan Masyarakat dengan Pendekatan Kebijakan Publik dan Studi Keluarga.....95
- C. Model Perlindungan Pekerja Rumah Tangga Berbasis pada Budaya Lokal Masyarakat dan Kebutuhan Masyarakat.....109
- D. Model Integrasi sebagai Strategi Perlindungan bagi Pekerja Rumah Tangga di Kota Gorontalo111
- E. Upaya Preventif.....112
- F. Upaya Represif dengan Model Kemitraan Mutualistik.....117

Bab VIII	
Eksistensi Pekerja Rumah Tangga	123
Bab IX	
Penutup.....	135
Daftar Pustaka	139
Profil Penulis.....	145

Prakata

Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarokatuh

Segala puji bagi Allah Subhanahuwata'ala atas perkenan-Nya memberikan kesempatan untuk dapat menyelesaikan buku ini. Buku yang berjudul ***Masalah & Ekspektasi Pekerja Rumah Tangga: dari Soal Perlindungan hingga Produk Regulasi*** merupakan pengembangan dari beberapa penelitian yang dilakukan oleh penulis. Mulai dari penelitian fundamental hingga produk terapan dan dilanjutkan dengan pengabdian masyarakat terkait objek permasalahan Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang didanai oleh Kemenristekdikti.

Semoga buku ini, dapat memenuhi kebutuhan pengembangan ilmu hukum secara khusus dan ilmu kemanusiaan secara umum.

Ungkapan Cicero, *Ubi Societas Ibi Ius* (di mana ada masyarakat, di situ ada hukum) memberikan inspirasi kepada penulis untuk menggali nilai-nilai dan kaidah yang terdapat dalam pola perilaku hubungan antara PRT dan pengguna jasa PRT. Akhir-akhir ini eksistensinya cenderung lenyap dari pasaran kerja domestik seiring dengan pertumbuhan dan

perkembangan masyarakat yang cukup pesat di segala aspek kehidupan. Sedangkan di aspek yang lain, masyarakat Indonesia, termasuk masyarakat yang masih mengedepankan nilai-nilai budaya kekeluargaan. Meskipun disadari semakin terjadi pergeseran budaya yang diakibat oleh tranformasi budaya antardaerah maupun kemajuan teknologi, dan lain-lain.

Meskipun buku ini masih jauh dari kesempurnaan, diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, yang akan terus digali, dibahas, diperhatikan oleh para pencari ilmu pengetahuan lainnya terutama di bidang ilmu hukum dan kemanusiaan.

Terima kasih keluarga kecilku, suamiku Barry Y. Labdul yang banyak memberikan perhatian dan dorongan moril maupun materil hingga terselesaikan karya yang sederhana ini. Kedua buah hati kami, Muhammad Fajri dan Muhammad Fahreza, atas pengertian kalian. Segala cinta kasih mereka merupakan dorongan tersendiri buat saya. Saya khaturkan terima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum UNG, Prof. Dr. Fenty U. Puluhulawa, S.H., M.Hum. Kala itu masih menjabat sebagai Ketua LPPM UNG yang banyak memberikan motivasi kepada Penulis untuk senantiasa melakukan penelitian dan pengabdian masyarakat. Terima kasih kepada rekan-rekan sejawat yang telah membantu penelitian ini.

Bapak Ibu Responden, saudaraku pejuang kehidupan keluarga “Pekerja Rumah Tangga”, Bapak/Ibu pemberi kerja, Bapak Ibu Narasumber yang telah meluangkan waktu saat penelitian ini dilakukan hingga menjadi sebuah karya sederhana. Bapak Alim S. Niode (selain sebagai Ketua Ombusman Provinsi Gorontalo, juga sebagai seorang Budayawan), Bapak Suwardi Bai (Budayawan), Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak pada Dinas Pengendalian Penduduk, KB, dan Perlindungan Perempuan dan Anak, serta rekan-rekan surveyor. Tanpa kalian, Saya tidak akan bisa menyelesaikan pekerjaan ini. Terima kasih.

Wassalamu’alaikum Warrahmatullahi Wabarokatuh

Gorontalo, Juni 2020
Penulis

BAB I

Pendahuluan

Indonesia sebagai salah satu negara dengan penduduk terbanyak didunia seharusnya menjadikan penduduk sebagai salah satu sumber daya manusia yang sangat potensial dalam pembangunan Indonesia, termasuk pembangunan ekonomi. Pertumbuhan makro ekonomi di Indonesia mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Secara perlahan pertumbuhan makro ekonomi telah mampu menurunkan angka pengangguran di Indonesia, namun dengan banyaknya angkatan kerja setiap tahunnya (sekitar

2 juta orang)¹ menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Indonesia. Meskipun sebagai negara berpenduduk besar, masalah pembangunan ekonomi sering dihadapkan pada tingginya angka pengangguran pada usia produktif. Pengangguran ini selain menimbulkan masalah ekonomi, juga berdampak pada masalah lain, seperti masalah sosial budaya, politik dan keamanan. Jumlah pengangguran di Indonesia tidak merata. Sebagian besar justru wanita. Pada umumnya para wanita bekerja disektor informal, sehingga sering disebut sebagai pengangguran. Di lain pihak banyak pula wanita yang memilih tidak bekerja dibidang formal, karena bidang pekerjaan formal lebih cenderung menerima pekerja pria, selain itu bidang pekerjaan formal, menuntut wanita harus meninggalkan rumah dan anak-anak, Karena mereka harus ke kantor atau tempat mereka bekerja, masalah ini termasuk menjadi pertimbangan tersendiri.

Lain halnya dengan kondisi ketenagakerjaan di Kota Gorontalo. Potensi sumber daya manusia sebagai pekerja publik di Kota Gorontalo semakin meningkat seiring pembangunan di segala bidang kehidupan, memberi dampak terhadap kehidupan

¹ Gunawan Sumodiningrat dan Ari Wulandari, hal. 56, 2016, Membangun Indonesia dari Desa, Media Pressindo, Yogyakarta

rumah tangga terutama keluarga kecil yang masih produktif. Dalam menjalankan aktivitas sebagai pekerja diluar rumah sebagai PNS, karyawan publik dan swasta, wiraswasta, dan lain lain juga semakin tinggi, di samping memiliki anak bayi atau balita bahkan mempunyai orangtua yang sudah renta dan sakit-sakitan, tentu butuh bantuan orang lain untuk tugas-tugas di dalam rumah tangga, yang disebut Pekerja Rumah Tangga(PRT).

Eksistensi Pekerja Rumah Tangga masih merupakan polemik karena belum adanya pengaturan yang jelas dan konkrit tentang PRT, sebagaimana Pekerja lainnya yang sudah ada pengaturannya melalui UU Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Meskipun demikian sebagai langkah antisipasi, Menteri Tenaga Kerja RI sudah mengeluarkan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan RI No. 2 tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga, sambil menunggu RUU tentang Perlindungan Tenaga Kerja dibahas dan disahkan oleh DPR RI menjadi UU.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Peneliti, dapat dideskripsikan bahwa, secara umum pemenuhan hak pekerja rumah tangga dalam kenyataan belum terpenuhi

secara baik, bahkan banyak menimbulkan persoalan. Demikian pula pemenuhan terhadap kewajiban PRT, penyebabnya antara lain kualitas PRT secara individu dan kemampuan terhadap proses dan hasil pekerjaan yang masih rendah, juga mengakibatkan banyak persoalan.² Secara khusus, eksistensi PRT dalam pasaran kerja lokal, ada kecenderungan menurun, dalam 3-5 tahun terakhir, tidak seimbang dengan kebutuhan terhadap Jasa PRT yang semakin tinggi, sedangkan sarana atau lembaga penyalur tenaga kerja PRT lokal yang resmi beroperasi di wilayah Kota Gorontalo, pada saat dilakukan penelitian ini belum ada. Perlindungan dan pengawasan hak bagi PRT belum terlindungi oleh Peraturan Daerah, karena undang-undang tentang PRT belum ada. Meskipun demikian pada awal tahun 2015, Menteri Tenaga Kerja RI, mengeluarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 2 tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga sebagai Pedoman Perlindungan Minimal bagi Pekerja Rumah Tangga, yang antara lain mengatur tentang hubungan kerja antara Pengguna Jasa perseorangan

² Mutia Cherawaty Thalib dan Saiful Ibrahim, 2012, Penelitian Fundamental, *Perlindungan Hak Pekerja Rumah Tangga dalam Pemenuhan Hak dan Kewajiban Bekerja*, Lemlit UNG

dengan PRT sebagai Penyedia Jasa melalui Perjanjian kerja baik secara lisan maupun tulisan dengan melibatkan Pemerintah setempat seperti Ketua Rukun Tetangga dalam wilayah tempat tinggal Pengguna Jasa. Disamping itu hal-hal lain yang menyebabkan tidak terpenuhinya hak dan kewajiban dalam hubungan kerja domestik adalah rendahnya kualitas PRT dari aspek etos kerja, salah satunya dipengaruhi oleh budaya masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka hal yang menarik untuk dibahas dalam buku ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana eksistensi budaya kerja warga masyarakat sebagai Pekerja Rumah Tangga, dipandang dari aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis di Kota Gorontalo.
2. Bagaimanakah model perlindungan bagi Pekerja Rumah Tangga di Kota Gorontalo berbasis pada budaya lokal.



6 Mutia Cherawaty Thalib

BAB II

Perlindungan Hukum

Konsep Perlindungan Hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideology bangsa Indonesia. Prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Sedangkan prinsip perlindungan hukum terhadap tindak Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena diarahkan pada peletakan

dan pembatasan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Perlindungan hukum merupakan salah satu unsur penting dalam suatu negara hukum. Karena dalam negara hukum dibentuk pula hukum yang mengatur warga negaranya. Sudah lazim untuk diketahui bahwa suatu negara akan terjadi suatu hubungan timbal balik antara warga negaranya sendiri. Dalam hal tersebut akan melahirkan suatu hak dan kewajiban satu sama lain. Perlindungan hukum akan menjadi hak tiap warga negaranya, namun disisi lain dapat dirasakan juga bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karenanya negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya.

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum ke dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang lisan maupun yang tertulis.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri dari fungsi hukum, yang memiliki



konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Pengertian di atas mengundang beberapa ahli untuk mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian dari perlindungan hukum di antaranya:³

1. Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan Perlindungan Hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.
2. Menurut Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan. Dalam tindakan pemerintah dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terdiri dari perlindungan preventif dan represif. Perlindungan preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum

³<http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/> (diakses tanggal 9 Maret 2016)

suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif, sedangkan perlindungan hukum yang represif mendasari perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah dalam penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh peradilan umum dan peradilan administrasi negara. Hal tersebut dapat dilihat dari instrument hukum dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.⁴

3. Dessy Anwar berpendapat bahwa perlindungan secara terminologi adalah penjagaan, memberi pertolongan. Jika dihubungkan dengan kata hukum, maka kata perlindungan dan kata hukum memiliki makna sebagai peraturan untuk menjaga dan memberi pertolongan, sehingga perlindungan hukum dapat diartikan sebagai upaya untuk memberikan jaminan keamanan, ketentraman, kedamaian, kesejahteraan dari pelindung terhadap yang akan dilindungi karena dianggap berada pada posisi lemah akibat hubungan hukum atau kedudukan yang tidak

⁴ Lusiana Margareth Tijow dan Sudarsono, 2017, hal 78, Perempuan Menggugat Atas Integritas Tubuh Dirinya Tidak Terpenuhinya Janji Kawin, Surya Pena Gemilang Anggota IKAPI Malang Jawatimur.

seimbang. Lebih lanjut ditegaskan kembali oleh Lili Rasyid dan I.B. Wyasa Putra, bahwa perlindungan hukum dilakukan dalam rangka tercapainya keadilan, sebab fungsi hukum tidak hanya upaya mewujudkan kepastian hukum saja, tetapi juga tercapainya jaminan dan keseimbangan antara kepentingan penguasa atau pemerintah dengan rakyat.⁵

4. Harjono mengemukakan bahwa perlindungan hukum harus dimaknai sebagai perlindungan yang diberikan oleh hukum. Perlindungan tersebut meliputi perlindungan atas hak masyarakat yang merupakan hasil transformasi kepentingannya sehingga dapat dihormati, dilindungi dan dipenuhi. Dalam perlindungan, terdapat hak yang harus dijaga dan dihormati. Hak mengandung pengertian milik, kepunyaan, wewenang atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu ditentukan oleh undang-undang. Perlindungan hukum juga mengandung pengertian untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap subjek individu, kelompok, maupun subjek hukum dalam pengertian luas serta objek secara nyata. Perlindungan hukum juga mengandung

⁵*ibid*, Hlm. 77

pengertian untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan hukum bagi subjek dan objek hukum tertentu dari kemungkinan terjadinya perampasan dan atau pelanggaran terhadap dan kewajiban yang melekat pada subjek hukum maupun objek hukum tertentu.



BAB III

Pekerja Rumah Tangga dan Ruang Lingkup Pengaturannya

A. Pengertian dan Ruang Lingkup PRT

Pekerjaan kerumahtangaan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh PRT dalam lingkungan rumah tangga pemberi kerja yang tidak menghasilkan barang dan/atau jasa untuk kepentingan kegiatan ekonomis pemberi kerja dan/atau pihak ketiga yang lain. Sedangkan hubungan kerja yang terjadi antara PRT dan Pengguna Jasa PRT adalah perjanjian kerja yang mempunyai unsur pekerjaan dan upah.

Pekerja Rumah Tangga yang selanjutnya disingkat PRT adalah orang yang bekerja pada orang perseorangan dalam satu rumah tangga untuk melaksanakan pekerjaan kerumahtanggaan dengan menerima upah dan/atau imbalan dalam bentuk lain termasuk yang menginap dan yang tidak menginap

Lingkup pekerjaan PRT meliputi pekerjaan di dalam dan di luar rumah tangga. sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

1. pekerja rumah tangga (PRT)
2. penata laksana rumah tangga (PLRT);
3. pembantu pelayan jompo (*caretaker*);
4. penjaga bayi (*baby sitter*);
5. penjaga anak (*nanny*);
6. pengasuh anak (*governess*);
7. pelayan jompo (*caregiver*).

Pekerjaan di luar rumah tangga sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi tukang kebun, supir pribadi, satpam pribadi, dan guru privat (guru mengaji). Sedangkan menurut Permenaker No. 2 tahun 2015 dinyatakan bahwa: Pekerja Rumah Tangga yang selanjutnya disingkat PRT adalah orang yang bekerja pada orang perseorangan dalam rumah tangga untuk melaksanakan pekerjaan kerumahtanggaan dengan

menerima upah dan/atau imbalan dalam bentuk lain.

B. Pengaturan Pekerja Rumah Tangga

Pengaturan yang spesifik mengatur tentang eksistensi PRT domestik, selama ini belum ada. Oleh karena pekerjaan PRT mempunyai karakteristik tersendiri, yang belum terakomodir dalam UU No. 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan. Selama ini yang terjadi di Kota-kota besar, hubungan kerja antara Pekerja Rumah Tangga dan/atau Penyedia Jasa PRT dengan Pemberi Kerja dalam bentuk Perjanjian Kerja/Kontrak Kerja, itupun hanya dilakukan antara Pengguna Jasa PRT dengan Lembaga Penyalur PRT.

Rancangan Undang-undang tentang Perlindungan PRT tahap ini baru masuk dalam rencana pembahasan Prolegnas tahun 2015. Dan untuk mengisi kekosongan hukum yang ada maka Menteri Tenaga Kerja RI telah mengeluarkan Peraturan Nomor 2 tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga sebagai pedoman perlindungan minimal bagi PRT. Apabila terjadi kasus-kasus yang berkaitan dengan Pekerja Rumah Tangga dalam ruang lingkup pekerjaannya,

diselesaikan menurut Undang-undang Kekerasan dalam Rumah Tangga, hukum pidana, ataupun Hukum Perdata tentang Perjanjian.

Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan tenaga kerja domestik, sebagai wujud dari bentuk perlindungan, antara lain adalah sebagai berikut.

1. Perlindungan Hak dalam CEDAW

Hak Perempuan sebagai Pekerja secara umum dimuat dalam *CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan) yang memiliki relevansi dengan peraturan-peraturan hukum hingga program-program pembangunan, yang selama ini dijadikan sebagai standar normative oleh pemerhati hak-hak perempuan. Hal yang dibahas di dalamnya salah satunya adalah hambatan-hambatan yang dialami kaum Perempuan terhadap Hak Asasi Manusia yang dominan, seperti perhatian negara terhadap Hak Asasi Manusia lebih terfokus pada ranah publik dibandingkan dengan pada ranah privat. Sehingga dirasakan perlu untuk memformulasikan secara khusus pengaturan

terhadap hak asasi manusia dalam kehidupan privat. Berbeda dengan instrument HAM pada umumnya yang menyatakan diskriminasi berdasar jenis kelamin, perhatian CEDAW lebih difokuskan pada perempuan sebagai kelompok yang dirugikan karena tindak diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, terutama terhadap adanya tekanan sosial dan budaya pada perlakuan diskriminasi terhadap perempuan, dan terpenting adalah kaitan antara ruang publik dengan ruang privat, dimana sumber dari ketidaksetaraan perempuan dalam keluarga, tempat kerja, dan dalam kehidupan publik adalah konstruksi sosial, atau anggapan sosial dan budaya yang dibangun mengenai kemampuan dan peran kaum perempuan. CEDAW juga menggarisbawahi kewajiban negara yang harus dipenuhi, yakni perwujudan penuh Hak Asasi Manusia berupa penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak dan kebebasan, dengan menciptakan lingkungan, termasuk kerangka kelembagaan, yang memungkinkan standar normative serta memerlukan mekanisme yang dilakukan secara efektif melindungi standar-standar tersebut dari ancaman pelanggaran,

sebagaimana dalam Pasal 2, menekankan kewajiban negara dalam segi hukum yang meliputi antara lain menyatakan bahwa:

- a. mengambil tindakan legislatif yang tepat (mengubah dan mencabut ketentuan yang diskriminatif, membentuk peraturan baru);
- b. Menyediakan perlindungan hukum terhadap perempuan.

Pengaturan lebih lanjut dalam CEDAW, pada Pasal 11, dinyatakan bahwa,

“merupakan legislasi yang sangat penting dalam memberikan perlindungan persamaan dalam pekerjaan terkait dengan hak mendapat upah, tunjangan dan pelayanan yang sama. Hak atas jaminan sosial, perlindungan kesehatan, dan kondisi kerja yang aman, termasuk perlindungan fungsi reproduksi perempuan dengan memberikan cuti hamil dengan tetap menerima bayaran dan tunjangan lainnya...”⁶

⁶Partner For Law in Development United Nation Development Fund for Women, 2007, “CEDAW, Convensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Mengembalikan Hak-Hak Perempuan” SMK Grafika Desa Putra

2. Perlindungan PRT dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga

Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan bagi Pekerja Rumah Tangga, dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa PRT perlu mendapat perlindungan dasar, pemberdayaan manusia dengan tetap memperhatikan kebiasaan, budaya, adat istiadat setempat, termasuk keberadaan dari Lembaga Penyalur Pekerja Rumah Tangga. Perlindungan ini tidak terlepas dari peran serta Pengguna Jasa Pekerja Rumah Tangga dalam pemenuhan hak dan kewajiban dalam hubungan kerja itu.

Peraturan ini terdiri dari 30 Pasal yang mengatur tentang hak dan kewajiban Pengguna Jasa PRT, dengan Pekerja Rumah Tangga, Lembaga Penyalur Pekerja Rumah Tangga, mekanisme perlindungan, serta peran Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten Kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap hubungan kerja melalui Lembaga Penyalur Pekerja Rumah Tangga, serta Sanksi

administrasi bagi LPPRT yang melanggar peraturan ini.⁷

3. UU Ketenagakerjaan dan Peraturan Lain yang Terkait

Dalam lingkup kerja di Indonesia, Pekerja Rumah Tangga masuk dalam kelompok rentan baik laki-laki maupun perempuan, termasuk Pekerja dibawah umur. Mereka termasuk dalam pelaku ekonomi non formal. Umumnya bekerja di dalam rumah tangga berada di luar jangkauan pengaturan ketenagakerjaan secara umum. Ini tentunya membutuhkan perhatian khusus. Untuk mengantisipasi terjadinya hal ini, banyak kegiatan yang dilakukan dalam menggalang aksi untuk perlindungan PRT dari kerja paksa. Untuk mendukung Pemerintah, Serikat Pekerja, Organisasi Lembaga Penempatan Tenaga Kerja, Akademisi, dan Pengambil Keputusan dalam menelaah dan melaksanakan penguatan kebijakan dan kerangka kerja hukum bagi Pekerja Rumah Tangga (PRT). Pengujian peraturan hukum yang ada, yang sekarang masih merupakan

⁷ Peraturan Menteri Ketenagakerjaan RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga

Rancangan Undang-undang, Standar Internasional, dan praktik terbaik merupakan langkah awal untuk memastikan kondisi dan perlakuan yang adil bagi kelompok Pekerja rentan dan besar ini.

Meskipun di Indonesia, Undang-undang khusus tentang Pekerja Rumah Tangga (PRT) belum ada, tetapi beberapa undang-undang lain memberikan perlindungan baik dari Hukum Privat yang mengacu dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) khususnya Buku III tentang Perikatan dan sebagian Buku I tentang Orang dalam kecakapan seseorang dalam bertindak. Undang-undang lain yang lebih tinggi yakni UUD 1945 khususnya Pasal-pasal yang ada dalam Pasal 28, KUHPidana dalam hal perdagangan budak, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, terutama anak-anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan sosial, UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengharuskan anak-anak bersekolah dan melarang mempekerjakan anak-anak yang sebagai PRT



serta UU tentang Hak Asasi Manusia yang memberikan perlindungan bagi setiap Warga negara untuk memiliki dan memilih pekerjaan yang pantas dan sesuai dengan bakat dan ketrampilannya serta bebas memilih pekerjaan dan dipekerjakan dalam kondisi-kondisi yang adil, memiliki hak atas upah yang adil dan sesuai dengan standar pekerjaan yang telah diselesaikan dan cukup untuk menghidupi keluarganya. Belum lagi dengan Konvensi-Konvensi Internasional yang dapat diratifikasi oleh Indonesia, serta Peraturan Daerah terkait dengan Pekerjaan Rumah Tangga di Indonesia seperti yang pernah dikeluarkan melalui Keputusan Gubernur DKI Jakarta dan beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang pernah diajukan oleh LSM yg ada di Yogyakarta dan serta Lembaga Perlindungan Anak dan Perempuan yang ada di Semarang dan Manado.

Melihat uraian di atas, jelas bahwa pengaturan tentang Pekerja Rumah Tangga meskipun tidak diatur secara khusus namun tersebar di beberapa peraturan lain yang mengatur PRT secara sendiri-sendiri.

Jika persoalan ini kita kaitkan dengan kerangka teori tentang fungsi hukum⁸ bahwa hukum dibuat tidaklah sekedar untuk memenuhi kebutuhan struktur kenegaraan tetapi, melainkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat suatu negara, untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, dan kultural masyarakatnya, sebagai fasilitator untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya (hukum *responsif*).

Apabila dilihat dari konteks fungsi hukum di atas, maka alasan keengganan untuk mengatur PRT dengan peraturan yang formil, sangat tidak manusiawi dan logis. Kita coba mengupas keberadaan hukum dapat dilihat pada Asas Hukum, Kaidah hukum serta kaedah hukum yang konkrit. Asas hukum itu merupakan sebagian dari hidup kejiwaan kita. Dalam setiap asas hukum manusia melihat suatu cita-cita yang hendak diraihinya. Bukankah tujuan hukum itu kesempurnaan atau ketertiban masyarakat: suatu cita-cita atau harapan, suatu ideal. Asas hukum itu memberi dimensi etis kepada hokum. Oleh karena itu pula asas hukum itu pada umumnya

⁸Muslan Abdulrahman, 2006: 43

merupakan suatu persangkaan (*presumption*), yang tidak menggambarkan suatu kenyataan, tetapi suatu ideal atau harapan

Peraturan hukum itu memberi akibat pada situasi tertentu, seperti keadaan, kejadian atau perbuatan manusia untuk posisi hukum, untuk keseluruhan hak dan kewajiban para subjek.

Menurut Kraan, bahwa antara peraturan-peraturan hukum dapat dibuat hubungan sistematis dengan 3 cara:

- a. Dapat dikonstatasi adanya hubungan dalam penyebutan peristiwa hukum. Misalnya dalam KUHPerdara pasal-pasal dikelompokkan dalam bab-bab yang selalu ada yang saling ada hubungannya seperti pengaturan tentang perlindungan hak-hak warga negara dalam bekerja yang ada dalam UUD 1945 diatur lebih lanjut dalam UU dibawahnya baik pengaturan yang bersifat privat maupun publik sebagaimana diurakan sebelumnya.
- b. Hubungan itu dapat dilihat juga dari akibat hukumnya, seperti dari perundang-undangan yang ada semua mengatur tentang akibat-akibat hukum yang hampir sama.

- c. Bentuk hubungan antara peraturan terdapat juga dalam hal bahwa sering akibat hukum yang disebutkan dalam peraturan yang satu dalam peraturan yang lain berfungsi sebagai peristiwa hukum yang dapat dihubungkan lagi dengan akibat hukum lain

Dengan menggunakan metode interpretasi sistematis tersebut, boleh memperluas pengertian tentang Pekerja. Pekerja termasuk di dalamnya adalah Pekerja Rumah Tangga. Ada unsur-unsur lain yang dapat diinterpretasikan secara luas, yakni adanya objek tertentu berupa pekerjaan yang dijanjikan, adanya kesepakatan kerja meskipun dilakukan secara lisan, Sehingga Pengaturan tentang Ketenagakerjaan dalam UU Nomor 23 tahun 2003 dapat pula diberlakukan terhadap Pekerja Rumah Tangga dalam hal-hal tertentu seperti pendefinisian dan konsep secara umum tentang pekerja, unsur-unsurnya, syarat-syaratnya.

Penanganan terhadap PRT dapat dilakukan dengan dua cara yakni upaya pencegahan dan penegakan hukum. Upaya pencegahan dapat dilakukan dengan memuat tentang hak dan kewajiban kedua belah pihak, dengan tujuan agar



kepentingan para pihak terjamin sehingga pelaksanaan pekerjaan dalam rumah tangga dapat ditegakkan. Dan jika terjadi wan prestasi dapat diselesaikan pula dengan hukum privat tersebut. Dalam hal-hal tertentu berupa perbuatan melawan hukum dalam rumah tangga menyangkut persoalan moral dan fisik dapat diselesaikan melalui hukum publik yang terkait dengan itu sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, termasuk pula upaya untuk menginterpretasi pemberlakuan peraturan perundangan tentang pengawasan ketenagakerjaan, untuk melindungi Pekerja Rumah Tangga dari praktek-praktek yang tidak mendukung perlindungan bagi PRT sebagai bagian dari warga negara Indonesia yang berhak memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan. Pemberlakuan peraturan tentang Pengawasan terhadap Lembaga/yayasan Penempatan/Penyalur PRT tidak saja berlaku hanya untuk Lembaga yang ada di luar daerah yang lebih profesional, tetapi juga terhadap Lembaga lokal yang ada di Kota Gorontalo dalam mengefektifkan upaya perlindungan terhadap pekerja Rumah Tangga yang ada di Kota Gorontalo. Melalui interpretasi hukum, asas hukum perjanjian yang sifatnya abstrak dapat dikaji melalui peristiwa



konkrit adanya hubungan hukum antara Pekerja Rumah Tangga dengan Pengguna Jasa/Pemberi Kerja sedangkan Pengawasan terhadap hubungan hukum tersebut sangat lemah, maka untuk dapat menerapkan kaedah hukum yang mengatur tentang Pekerja Rumah Tangga yang tersebar diberbagai peraturan yang ada dapat diwujudkan melalui penerapan interprestasi sistematis sehingga pada suatu ketika cita hukum ini akan terwujud melalui kaedah hukum yang konkrit yang saat ini masih diupayakan melalui Rancangan Undang-undang PRT, yang sifatnya abstrak dapat dikaji melalui peristiwa konkrit adanya hubungan hukum antara Pekerja Rumah Tangga dengan Pengguna Jasa/Pemberi Kerja sedangkan pengawasan terhadap hubungan hukum tersebut sangat lemah, maka untuk dapat menerapkan kaedah hukum yang mengatur tentang Pekerja Rumah Tangga yang tersebar diberbagai peraturan yang ada dapat diwujudkan melalui penerapan interprestasi sistematis sehingga pada suatu ketika cita hukum ini akan terwujud melalui kaedah hukum yang konkrit yang saat ini masih diupayakan melalui Rancangan Undang-Undang PRT.⁹

⁹ Mutia Cherawaty Thalib dan Saipul Ibrahim, 2012, hal.52, Perlindungan Pekerja Rumah Tangga dalam Pemenuhan





Hak dan Kewajiban Bekerja, Lemlit UNG



28

Mutia Cherawaty Thalib

BAB IV

Hukum dan Perubahan Sosial

Proses hukum yang berlangsung didalam suatu sistim kemasyarakatan, mengandung arti bahwa hukum hanya mampu dimengerti dengan jalan memahami dulu sistem kemasyarakatannya. Hukum merupakan suatu proses. Hukum bertujuan mengkoordinir aktivitas-aktivitas warga masyarakat yang aktivitas-aktivitas itu senantiasa berubah sesuai dengan perubahan masyarakat.

Ahmad Ali mengemukakan beberapa teori perubahan menurut para ahli. *Pertama*, oleh Earl Renner yang mengemukakan teori perubahan sebagai berikut¹⁰: “ *It is one of the tasks of sociology of law to explore the social forces which bring about the creation of legal norms and institutions and changes in the positive law*” (Salah satu tugas sosiologi hukum adalah untuk menjelajahi kekuatan-kekuatan sosial yang akan menghasilkan terbentuknya kaidah-kaidah hukum dan pranata-pranata serta perubahan di dalam hukum positif). Lebih lanjut dikemukakan bahwa teori perubahan adalah perubahan hukum dan perubahan sosial. Jika menyebut perubahan hukum, maka yang berubah adalah salah satu atau lebih dari unsur-unsur yang sangat mendasar dari suatu sistem hukum yaitu, substansi hukumnya, struktur hukumnya dan kultur hukumnya. *Kedua*, teori perubahan sosial yang dikemukakan oleh T.B. Bottomore, yang mengemukakan, “ *a change in social structure (including here in size of society), or in particular social institutions, or in the relation ships between institutions*”. Perubahan sosial itu dapat mencakup perubahan nilai-nilai sosial, perubahan norma-

¹⁰ Achmad Ali, 1998, “*Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*” PT. Yarsif Watampone, Jakarta (Anggota IKAPI)

norma sosial, perubahan pola perilaku, perubahan organisasi sosial, perubahan susunan lembaga kemasyarakatan, perubahan lapisan-lapisan dalam masyarakat, perubahan kekuasaan dan wewenang, perubahan interaksi sosial, dan lain-lain.

Masih terkait dengan hubungan antara perubahan hukum dan perubahan sosial. Ada suatu konsep yang dikemukakan oleh Robert B. Seidmann, yang memandang hukum tidak dapat ditransfer begitu saja dari suatu masyarakat ke masyarakat lain yang memiliki perbedaan kultur. Dalam alam yang nyata masih banyak terjadi benturan kultural, apalagi di masa ini, masa globalisasi yang sudah tidak mungkin dielakkan. Belum tentu hukum dari negara maju cocok diterapkan di Indonesia, tetapi juga sebaliknya belum tentu asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum asli kita yang biasa disebut hukum adat masih cocok dengan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia dewasa ini.

Talcott Parsons adalah sosiolog kontemporer dari Amerika yang menggunakan pendekatan fungsional dalam melihat masyarakat, baik yang menyangkut fungsi dan prosesnya. Teori Fungsionalisme Talcott Parsons bersifat kompleks, karena dipengaruhi oleh pemikiran Auguste

Comte, Emile Durkheim, serta Marx Weber. Menurutnya, dalam teori Fungsionalisme Struktural, bahwa masyarakat terintegrasi atas kesepakatan dari para anggotanya akan nilai-nilai kemasyarakatan tertentu yang mempunyai kemampuan mengatasi perbedaan-perbedaan sehingga masyarakat tersebut dipandang sebagai suatu sistem yang secara fungsional terintegrasi dalam suatu keseimbangan. Dengan demikian masyarakat merupakan kumpulan sistem sosial yang satu sama lain saling berhubungan dan saling ketergantungan. Uraian ini sangat dibutuhkan untuk mengetahui tempat hukum di dalam masyarakat. Teori ini memperlihatkan keterhubungan sistemik antara hukum dengan bidang-bidang lain dalam masyarakat, seperti kebudayaan, politik, dan ekonomi. Keterhubungan tersebut terjalin melalui terjadinya proses-proses diantara sistem-sistem tersebut berlangsungnya proses-proses tersebut menimbulkan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Meskipun demikian tidak setiap proses menyebabkan terjadinya perubahan, oleh karena masing-masing sistem berusaha untuk mempertahankan strukturnya. Perubahan dalam struktur sistem diterima sebagai kejadian yang tidak dapat dielakkan dalam rangka

berlangsung proses-proses itu.¹¹ Teori ini bersifat empiris, positivis dan ideal, sedangkan pandangannya tentang tindakan manusia bersifat voluntaristik, artinya tindakan itu didasarkan pada dorongan kemauan, dengan mengindahkan nilai, ide dan norma yang disepakati. Tindakan individu manusia memiliki kebebasan untuk memilih sarana dan tujuan yang akan dicapai itu dipengaruhi oleh lingkungan atau kondisi-kondisi yang dikendalikan oleh nilai dan norma.¹²

Hubungan antara perubahan sosial dan perubahan hukum secara eksplisit dapat ditunjukkan tentang kepekaan hukum terhadap kepekaan sosial, yang menyatakan, hukum itu melakukan pekerjaan-pekerjaan sebagai berikut.¹³

1. Merumuskan hubungan-hubungan di antara anggota-anggota masyarakat dengan menunjukkan perbuatan apa saja yang dilarang dan mana yang boleh dilakukan

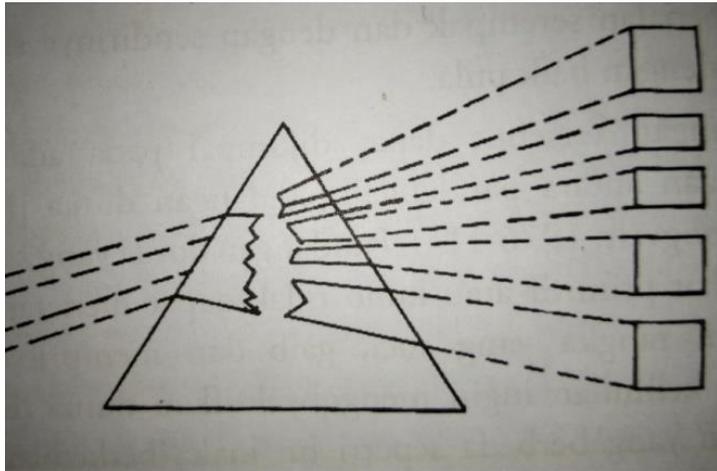
¹¹ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Genta Publishing Yogyakarta, hal. 34

¹²https://id.wikipedia.org/wiki/Talcott_Parsons diakses pada tanggal 23 Oktober 2017

¹³ *Loc.Cit*, hal 34

2. Mengalokasikan dan menegaskan siapa-siapa yang boleh menggunakan kekuasaan atas siapa dan prosedurnya.
3. Penyelesaian sengketa-sengketa
4. Mempertahankan kemampuan adaptasi masyarakat dengan cara mengatur kembali hubungan-hubungan dalam masyarakat apabila keadaan berubah.

Ada perkembangan yang cukup menarik di negara-negara seperti Indonesia, proses evolusi menunjukkan suatu perubahan yang kurang sempurna. Fred Riggs menyatakan perkembangan tersebut secara tergambar, melukisnya dengan membuat metafora sutau sinar yang dibiarkan memlalui suatu prisma, dengan menggunakan titik tolak model pertumbuhan Parsons, yaitu proses diferensiasi structural, maka evolusi itu terjadi dari suatu masyarakat dengan struktur yang menyatu, kea rah masyarakat yang terpecah-pecah.



Gambar 1

Teori Riggs: Metamofora Prisma/Tipe Masyarakat Prismatik¹⁴

Dalam perkembangan suatu masyarakat. Bisa terjadi bahwa ia sudah mulai bergerak meninggalkan struktur asli yang menyatu, namun belum sampai pada struktur masyarakat yang terpecah secara baik, artinya fungsi-fungsi primer belum memperoleh otonominya ataupun diferensiasi internalnya secara sempurna. Metafora prisma seperti itu dipakai oleh Riggs untuk menggambarkan suatu masyarakat yang sekaligus

¹⁴*Op Cit*, hal 49

merupakan medan bagi beroperasinya struktur asli dan modern. Masyarakat tersebut oleh Riggs disebut sebagai tipe masyarakat prismatic. Riggs tidak ingin menerimanya dalam pengertian suatu masyarakat yang sedang bergerak atau berada dalam keadaan transisi, melainkan benar-benar suatu tipe masyarakat tertentu. Oleh karena itu untuk memahaminya dibutuhkan konsep-konsep serta model-model tersendiri pula.

Pada masyarakat ini terjadi perkembangan diantara sector-sektor kehidupan yang tidak berjalan serempak dan dengan sendrinya sulit untuk dapat diorganisasi dengan baik pula. Stionale hingga Riggs menyebutnya sebagai masyarakat yang *polyfuncional*.

Terkait dengan perubahan hukum sebagai produk karya manusia dalam rangka mengatur kehidupannya, maka akan dijumpai lambang. Lambang yang tegas dan terperinci mengutarakan isinya adalah bentuk tertulis atau dalam bentuk sistem hukum formal, salah satu bentuknya adalah untuk mendapatkan kepastian dalam norma-normanya, sedangkan segi yang lainnya adalah kekakuan. Kekakuan ini dilain pihak menimbulkan kesenjangan.



Perubahan hukum pada hakikatnya dimulai dari kesenjangan, demikian dinyatakan oleh Hugo Sinzheimer. Jika kesenjangan ini sudah berada pada keadaan yang mendesak, menurut Scholten dapat dilakukan cara-cara penafsiran seperti analogi dan penghalusan hukum.¹⁵

Lain halnya dengan studi dari Karl Renner "*The Institutions of Private Law and their Social Functions*, dalam memberikan jawaban terhadap pertanyaan tentang bagaimanakah prosesnya sehingga suatu konsep hukum yang berasal dari masa pra-kapitalis, tanpa mengalami perubahan formal, bisa menyesuaikan diri dengan pada sistem kapitalis lanjut. Konsep kepemilikan sebelumnya diartikan oleh hukum, diri pemilik hanya mempunyai hubungan dengan objek pemilikan yaitu barang. Namun, perkembangan kearah sistem kapitalis, telah merubah secara *de facto* hubungan yang dikuasai oleh konsep pemilikan terhadap objek kepemilikan tersebut, menyebabkan penguasaan terhadap obek kepemilikan dalam maknanya sebagai eksploitasi. Sebelumnya hubungan antara majikan dan buruh adalah hubungan yang bersifat pembapakan. Majikan memberikan perlindungan bagi buruh yang bekerja

¹⁵ *Ibid*, hal. 51

padanya hanya sekadar magang, namun dengan masuknya unsur kapitalis, hubungan itu tidak lagi dilandasi kekeluargaan tetapi masuk kearah tindakan eksploitasi secara ekonomis, kedudukan buruh kini sudah berubah menjadi tenaga buruh yang diupah. Manusia seakan menjadi objek pemilikan, sehingga terjadi pergeseran ke arah pengertian publik. Perubahan ini akan semakin nyata dengan adanya berbagai peraturan tertulis yang mengalihkan barang milik menjadi barang umum.¹⁶

¹⁶ *ibid*, hal 53



BAB V

Budaya Lokal dan Pembangunan Hukum

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk, terdiri dari berbagai etnik tentunya mencerminkan keragaman budaya atau multikultural yang memiliki keragaman bahasa, nilai, adat istiadat maupun tata kelakuan yang biasanya digunakan sebagai alat solidaritas dalam suatu komunitas.

Menurut Soedjono Soekamto,¹⁷ bahwa paradigma pluralisme pada awalnya digunakan untuk melakukan counter terhadap teori-teori tradisional mengenai kedaulatan negara, karena teori-teori tradisional kurang mempertimbangkan adanya bermacam-macam hak, kepentingan dan perkembangan dari aneka macam kelompok atau golongan di dalam suatu negara.

Pada hakikatnya budaya memiliki nilai-nilai yang senantiasa diwariskan, ditafsirkan, dan dilaksanakan seiring dengan proses perubahan sosial kemasyarakatan. Eksistensi dan keberagaman nilai-nilai luhur kebudayaan dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai sarana dalam membangun karakter bangsa, baik yang berhubungan dengan karakter privat maupun publik.

Budaya adalah sebuah sistem yang mempunyai hubungan antara yang satu dengan yang lain. Bentuk simbolis yang berupa bahasa, benda, music, kepercayaan serta aktivitas-aktivitas masyarakat yang mengandung makna kebersamaan merupakan cakupan budaya. Kluchohn dan Kelly berpendapat bahwa kebudayaan adalah pola untuk

¹⁷ Hendra Wahanu Prabandan, hal 29, Pembangunan Hukum Berbasis Kaarifan Lokal (<http://birohukum.bappenas.go.id>) diakses tanggal 24 Oktober 2017

hidup yang tercipta dalam sejarah yang eksplisit, implicit, rasional, irasional, dan non rasional yang terdapat pada setiap waktu sebagai pedoman yang potensial bagi tingkah laku manusia. Konsep ini menunjukkan bahwa betapa pentingnya budaya dan nilai-nilai yang dikandung sebagai pondasi bagi pembentukan karakter bangsa. Di era globalisasi sekarang ini, seluruh aspek kehidupan terbuka tanpa kendali dan kurangnya filterisasi serta kondisi masyarakat yang belum siap mengakibatkan masyarakat Indonesia terbawa arus yang lebih berorientasi pada individualism dan atermisme serta mulai meninggalkan kegiatan gotong royong masyarakat lokal, seperti di Gorontalo yang dikenal dengan *Huyula*.¹⁸ Lain halnya dengan kearifan lokal, yang akhir-akhir ini semakin banyak digunakan sebagai pendekatan terhadap segala aspek kehidupan. Secara yuridis formal, kearifan lokal diatur dalam Pasal 1 ayat (30) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa, Kearifan Lokal adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk

¹⁸ Rasid Yunus, 2014, *“Nilai-Nilai Kearifan Lokal (Local Genius) sebagai Penguat Karakter Bangsa, Studi Empiris tentang Huyula”* Deepublish Yogyakarta

antara lain mengelola lingkungan hidup secara lestari.

Kearifan Lokal adalah nilai-nilai, norma, hukum-hukum dan pengetahuan yang dibentuk oleh ajaran agama, kepercayaan-kepercayaan, tata nilai tradisional dan pengalaman-pengalaman yang diwariskan oleh leluhur yang akhirnya membentuk sistem pengetahuan lokal yang digunakan untuk memecahkan masalah-masalah sehari-hari oleh masyarakat.

Lain halnya dengan budaya kerja dalam keterkaitannya dengan konteks hubungan kerja domestik yang menjadi objek pembahasan. budaya kerja merupakan sikap hidup, serta cara seseorang bekerja yang bertumpu pada nilai-nilai yang berlaku umum, yang telah menjadi sifat, kebiasaan serta kekuatan pendorong yang memberikan daya positif pada individu untuk senantiasa dapat melakukan pekerjaan. Budaya kerja merupakan pula realisasi dari nilai yang perlu dimiliki setiap individu untuk senantiasa bekerja, berhasil dan terpuji. Secara Psikologis, penerapan budaya kerja yang baik, dapat meningkatkan jiwa gotong royong, kebersamaan, saling terbuka satu sama lain, meningkatkan jiwa kekeluargaan, rasa kekeluargaan, dapat membangun komunikasi yang



baik, meningkatkan produktifitas kerja, tanggap dengan perkembangan dunia luar, dapat menciptakan suasana kerja yang nyaman, menciptakan kekompakan dalam bekerja.¹⁹ Beberapa indikator yang menarik untuk didalami adalah yang terkait dengan budaya kerja, yang tidak dapat dipandang dari satu aspek saja, namun harus dilihat berdasarkan sistimatik dengan unsur unsur lainnya. Seperti Perilaku Pengguna Jasa, rekrutmen, pengaruh latar belakang budaya dan budaya internal yang mempengaruhi, pemahaman dan pemaknaan terhadap pekerjaan, pengetahuan dan ketrampilan, serta adanya motivasi.

Sebaliknya budaya hukum bukan merupakan budaya pribadi, melainkan budaya menyeluruh dari masyarakat tertentu sebagai satu kesatuan sikap dan perilaku. Oleh karenanya dalam membicarakan budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat yang mengandung budaya hukum itu. Misalnya bagaimana tentang sikap perilaku dan tanggapan masyarakat tertentu terhadap sikap perilaku dan pandangan masyarakat yang lain. Tanggapan yang sama itu dapat bersifat

¹⁹ Tubagus Achmad Darodjat, 2015, "Pentingnya BUdaya Kerja Tinggi dan Kuat", PT. Refika Aditama, Bandung.

menerima atau bersifat menolak budaya hukum yang lain, begitu pula halnya terhadap norma-norma hukum sendiri yang dikehendaki berlaku atau terhadap norma norma hukum lain.

Maksud pembahasan budaya hukum adalah agar dapat mengenal ciri-ciri (atribut) yang asasi untuk mengkaji proses yang berlanjut maupun yang berubah atau yang seirama dengan perkembangan masyarakat dikarenakan sifat control sosial itu tidak selamanya tetap. Perubahan-perubahan budaya hukum itu tidak saja berlaku di kalangan masyarakat yang modern tetapi juga di kalangan masyarakat sederhana atau masyarakat pedesaan, walaupun terjadinya perubahan itu tidak sama cepat lambatnya, tergantung pada keadaan, waktu dan tempatnya.²⁰

Lawrence Meil Friedman memiliki anekdot yang menarik tentang hal ini, " *Without legal culture, the legal system is iner –a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*" Hukum di negara ini niscaya tak berdaya, ibarat ikan mati, jika tak di sokong oleh budaya hukum bangsa sendiri.

²⁰ Hilman Hadikusuma, 2010, hal 51, *Antropologi Hukum Indonesia*, P.T. Alumni Bandung

Hukum adalah untuk manusia, artinya suatu aturan hukum tidak dapat dilepas dari aspek manusia. Bahkan ia berpusat pada manusia karena asensidan eksistensinya berpusat pada manusia (antro posentris), dari, oleh, dan untuk, manusia. Ia berembrio dari kehendak, motif, ideal, dan keprihatinan manusia. Ia dijalankan oleh manusia dan untuk melayani kepentingan manusia. keyakinan dasar ini tidak melihat.

Lawrence Meil Friedman memasukan komponen kultur hukum dalam teori sistem hukumnya yaitu: (1) struktur (*structure*), (2) substansial (*substance*), dan (3) kultur (*legal culture*). Ketiga komponen dalam sistem hukum ini kerap dijadikan rujukan standar untuk mengukur penegakan hukum disuatu negara.

Ketiga komponen dari sistem hukum tersebut menentukan bekerjanya sistem hukum yang berarti bahwa suatu pembahasan mengenai proses.

Budaya hukum bukan hanya monopoli masyarakat, di dalamnya ada peran serta penguasa dan pembentuk undang-undang sebagai guru yang seharusnya pantas "digugu" dan "ditiru", serta bijak dan tentunya berbudi. Bukan sebaliknya, hanya menjadi pejabat yang menikmati kursi dengan melupakan tugas dan kewajiban sebagai



pelayan masyarakat. Akibatnya, timbul masyarakat yang lepas kontrol dan tak terkendali, karena pengontrol masyarakat dalam hal ini pejabat negara melupakan masyarakat. Selain masyarakat hanya merasa dijadikan objek kepentingan pejabat semata, atau dijadikan sapi perah yang dimanfaatkan untuk memuaskan kepentingan penguasa. Dampaknya, tidak ada lagi kesadaran hukum di masyarakat, hukum hanya sebagai angin lalu yang tidak diacuhkan oleh lapisan bawah.

Peraturan perundang-undangan seharusnya berasal dari suara 'bawah' yang dibawa ke 'atas' dan bukan corong kepentingan penguasa untuk mengobok-obok rakyat dibawah. Karena hukum bukan hanya produk penguasa semata, melainkan hasil dari pengejawantahan nilai-nilai yang ada di masyarakat.

Hukum layaknya suatu bahasa, tumbuh dan berkembang dalam sebuah bangsa dan menjadi milik bersama dari bangsa tersebut. Karena itu hukum didasarkan pada karakter dan jiwa kebangsaan dari bangsa yang bersangkutan (*Volgeist*). Sebagaimana pandangan sosiologi hukum (*sociological of law*) yang melihat hukum sebagai manifestasi masyarakat, yang berarti



pembentukan hukum tidak dapat dipisahkan dari masyarakat itu sendiri.

Eugen Ehrlich berpendapat bahwa *Living Law* adalah *innerorder* dari masyarakat. Ia mengatakan, "*Center of gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society it self.*"

Hukum dan masyarakat berhubungan secara timbal balik, karena hukum sebagai sarana pengantar masyarakat bekerja di dalam masyarakat dan dilaksanakan oleh masyarakat. Hubungan tersebut dapat bersifat simbiosis mutualistis yaitu mendukung tumbuh dan tegaknya hukum, maupun sebaliknya bersifat parasitis, yaitu menghambat tumbuh berkembang dan tegaknya hukum.

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, hukum merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, yang juga mencakup lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah di dalam kenyataan. Kehadiran hukum di dalam masyarakat salah satunya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkondisikan kepentingan organisasi dalam masyarakat. Kepentingan-kepentingan tersebut oleh hukum

diintegrasikan sedemikian rupa , sehingga dapat meminimalisir benturan-benturan sekecil-kecilnya. Pengintegrasian kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi kepentingan pihak lain. yang pada akhirnya menyebabkan adanya perubahan-perubahan dalam masyarakat. Perubahan-perubahan itu terkait dengan sifat manusia sebagai *zoon politicon, ekonomikus, religious* yang memang mampu mengubah diri dan lingkungannya baik secara *evolusioner* maupun *revolusioner* melalui proses interaksi dan adaptasi sosial.²¹

Mochtar Kusumaatmaja, memaknai pembangunan hukum sebagai suatu usaha untuk memperbaharui hukum positif sendiri sehingga sesuai dengan kebutuhan untuk melayani masyarakat pada tingkat perkembangannya yang mutakhir, yang biasa disebut modernisasi hukum. Pengertian lain adalah suatu usaha untuk mengfungsionalisasikan hukum dalam masa pembangunan, yaitu dengan cara turut mengadakan perubahan-perubahan sosial sebagaimana yang dibutuhkan oleh masyarakat yang sedang membangun. Karl Mannheim

²¹ Konsorsium Hukum Progresif 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.

mengatakan, bahwa saat ini kita mengalami pengaruh yang sangat heterogen dari sistem nilai kita. Begitu pula yang terjadi di Indonesia. Masyarakat kita mengalami perkembangan dan perubahan dari suasana kehidupan yang intim (*primary attitude of values*) ke suatu masyarakat dunia, baik dalam ukuran geografi fisik, maupun ke dalam hal sifat-sifat dari hubungan sosial yang tidak boleh dikatakan dekat (*derivative group ideal*). Indonesia mengalami keadaan tersebut sambil menjalani peralihan menuju ke masyarakat modern, begitu pula yang terjadi pada pembangunan hukum.

Bahan dasar untuk ramuan konfigurasi nilai-nilai yang berbeda tersebut adalah nilai-nilai Indonesia asli dan nilai-nilai modern. Pola antara modern dan tradisional kurang begitu relevan lagi sementara masyarakat kita sudah bergerak ke arah modernisasi.²²

Pembangunan hukum merupakan sistem. norma hukum saja akan lumpuh tanpa adanya faktor-faktor lain. Fungsi hukum tidak akan terwujud, tanpa adanya dan terpenuhinya faktor sejumlah norma hukum lokal dan nasional. Faktor-faktor itu adalah lembaga-lembaga negara, proses

²²*Op.Cit*, Hukum dan Perubahan Sosial, hal. 204

dan prosedurnya, juga termasuk subsistem-subsistem lainnya yang saling berkaitan dan saling mempengaruhinya. Hukum adalah keseluruhan falsafah, tujuan asas-asas dan norma. Pembangunan hukum perlu dikelola dalam kehidupan bangsa dan negara. Pandangan tentang teori pembangunan secara umum, didasarkan pada hipotesis bahwa kehidupan tradisional masyarakat dunia masih jauh dari penghapusan atau tak dapat dihapuskan, karena aspek tradisi dan tradisional dianggap masih perlu diperhatikan dalam pembangunan, sedang hakekat masyarakat tradisional adalah karakteristik atau dunia ketiga yang menghendaki keberadaan tradisinya dalam nuasa modern.²³ Hukum nasional Indonesia termasuk hukum modern. Bial ditinjau secara historis, perkembangannya tidak dapat dilepaskan dari dinamika masyarakatnya, Hukum nasional terbentuk secara gradual. Perkembangannya tidak lepas dari keterkaitannya dengan perkembangan masyarakat Indonesia, meskipun sebagian kitab hukum kita masih mengadopsi hukum-hukum barat khususnya struktur logisnya serta asas-

²³ Jacobus Ranjabar, 2015, hlm 128, *Perubahan Sosial, Teori dan Proses Perubahan Sosial Serta Teori Pembangunan*, Penerbit Alfabeta Bandung

asasnya dan lain-lain. Pembangunan hukum di Indonesia didasarkan pada tiga bahan dasar, yaitu Hukum Islam, Hukum Adat dan Hukum Modern. Pelembagaan terhadap kebiasaan masyarakat tertentu kemudian berubah menjadi hukum kebiasaan. Hukum kebiasaan adalah peristiwa atau upaya yang dilakukan terus menerus dalam waktu dan peristiwa yang sama atau kebersamaan sudah melembaga dalam masyarakat yang merupakan kesadaran rakyat harus demikian. Hukum adat ini kemudian dijadikan sebagai salah satu bahan hukum untuk pengembangan hukum nasional.



BAB VI

Struktur Sosial Masyarakat dan Desain Hukumnya

Makna sosial diberikan kepada hukum melalui interaksi dengan lingkungan sosial di mana hukum itu diterapkan. Sosiologi hukum membahas mengenai makna sosial hukum (*the social meaning of law*). Sosiologi hukum menyatakan bahwa peraturan hukum tidak dapat memaksakan agar isi peraturan dijalankan secara mutlak, melainkan dalam banyak hal dikalahkan oleh struktur sosial dimana hukum itu dijalankan.



Struktur sosial diartikan sebagai bentuk pengorganisasian suatu kehidupan sosial, yang menentukan hubungan antara lembaga-lembaga di dalam masyarakat, menyusun lapisan sosialnya, menyusun kaidah-kaidahnya. Struktur sosial adalah perangkat nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat serta sikap-sikap maupun pola hubungan diantara para anggota masyarakat. Pembicaraan tentang struktur sosial terkait dengan hukum menjadi amat penting terutama pada saat kita hendak memberlakukan hukum tertentu pada suatu masyarakat. William J Chambliss menyatakan bahwa hukum suatu bangsa tidak dapat ditransfer begitu saja kepada bangsa lain, "*The law of non transferability of law*", karena hukum itu memiliki struktur sosialnya sendiri yang berbeda.²⁴

A. Pekerja Rumah Tangga Lokal dalam Kajian Sosiologis, Yuridis, dan Filosofis

1. Kajian Sosiologis

Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan tersebut akan diterima oleh

²⁴ Suteki, 2013, hlm 4, "*Desain Hukum di Ruang Sosial*", Dua Satria Offset Yogyakarta

masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Permasalahan PRT merupakan salah satu permasalahan yang sifatnya kompleks, melihat kedudukan PRT tidak hanya sebagai sebuah profesi informal tetapi juga suatu pekerjaan yang berperan penting untuk menjaga keberlangsungan fungsi dalam keluarga.

Budaya di Indonesia secara umum memandang eksistensi hubungan antara Pekerja Rumah Tangga dan Pemberi Kerja dianggap sebagai hubungan paternalistik dengan fakta bahwa kebanyakan tugas dilaksanakan di dalam rumah keluarga dan tidak dianggap produktif secara ekonomi, bersifat pribadi, dan berada di luar batas jangkauan intervensi negara, sedangkan di satu sisi masyarakat Indonesia mendukung tingkat keterlibatan pemerintah yang cukup besar diberbagai aspek perekonomian dan kehidupan. Seiring dengan tingkat kemajuan pembangunan disegala aspek kehidupan, mendorong peningkatan jumlah tenaga kerja produktif atau angkatan kerja yang bekerja.



Keadaan ini menimbulkan bias gender, di mana beban pekerjaan yang awalnya dibebankan pada kaum pria sebagai kepala rumah tangga, dan sebagai pencari nafkah, bergeser kepada perempuan untuk turut berpartisipasi bekerja diluar rumah tangga, sebagai pegawai negeri, karyawan swasta, pekerja mandiri, termasuk sebagai pekerja rumah tangga. Pergeseran ini tentunya memberi dampak pada pekerjaan dalam ruang lingkup domestik yang diperankan oleh Perempuan sebagai istri, atau ibu dari anak-anak serta anak dari para lansia yang seharusnya menjadi bagian dari kewajiban yang harus mereka berikan dalam rumah tangga. Keadaan di Kota Gorontalo terhadap hal tersebut digambarkan sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 1
Data Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas
Menurut Jenis Kegiatan Selama Seminggu yang
Lalu dan Jenis Kelamin di Kota Gorontalo, 2015

Kegiatan Utama	Jenis Kelamin/Sex		
	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah Total
(1)	(2)	(3)	(4)
Angkatan Kerja	56 551	41 644	98 195
Bekerja	52 656	39 508	92 164
Pengangguran	3 895	2 136	6
Terbuka	16 560	36 701	031
Bukan Angkatan Kerja	8 552	12 274	53 261
Sekolah	4 540	23 589	20 826
Mengurus Rumah	3 468	838	28 129
Tangga			4 306
Lainnya			
Jumlah Total	73	78 345	151
Tingkat Partisipasi	111	53,15	456
Angkatan Kerja	77,35	5,13	64,83
Tingkat Pengangguran	6.89		6,14

Sumber: BPS Kota Gorontalo ²⁵

²⁵ Badan Pusat Statistik Kota Gorontalo, *Kota Gorontalo dalam Angka*, 2016



Data tahun 2015 saat dilakukannya penelitian ini menunjukkan bahwa peran kaum Perempuan baik yang sudah berumah tangga maupun tidak atau belum berumah tangga, termasuk bukan angkatan kerja dengan peran mengurus rumah tangga yang selama ini banyak didominasi oleh kaum perempuan menunjukkan data yang cukup tinggi yakni 23.589 orang. Data tahun 2020, saat penulisan buku ini, data serupa menunjukkan kenaikan jumlah yakni 29.356 orang. Secara rasional, Pekerja Rumah Tangga termasuk di dalam data tersebut, karena peran perempuan disamping mengurus rumah tangga sendiri, juga mendapatkan peran sebagai pencari nafkah bagi keluarganya.

Data BPS tahun 2020, menunjukkan jumlah Wanita Pekerja Bebas di Non Pertanian sejumlah 309 yakni orang yang bekerja pada orang lain/majikan/institusi yang tidak tetap, baik dibidang pertanian maupun non pertanian dengan menerima upah atau imbalan, baik berupa uang ataupun barang, dan baik dengan sistem bayaran harian maupun borongan, sedangkan Perempuan Pekerja Kelurga dan/ tak dibayar sejumlah 1 950 orang.

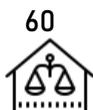
Dalam praktiknya semakin tinggi tingkat kebutuhan perempuan pekerja terhadap jasa

pekerja domestik, justru minat tenaga kerja yang bekerja disektor jasa sebagai Pekerja Rumah Tangga, semakin menurun bahkan eksistensinya cenderung lenyap dari pasaran kerja. Berdasarkan hasil penelitian, bahwa factor penyebabnya adalah tidak terpenuhinya hak PRT, dalam hal upah masih di bawah standar upah minimum Provinsi Gorontalo tahun 2017 sejumlah Rp2.030.000. Saat ini UMP Provinsi Gorontalo naik menjadi Rp2.788.826²⁶. Berbeda halnya dengan upah pekerja pada perusahaan, yang sebagian sudah menerapkan UMP. Alasan lainnya adalah waktu kerja yang tidak menentu. Berdasarkan hasil penelitian dari 100 orang responden Pekerja Rumah Tangga di Kota Gorontalo, hanya 32% Pekerja Rumah Tangga yang menetap dirumah Pengguna Jasa, 68% bekerja dengan waktu tertentu, antara 7 sampai dengan 10 jam. Bagi PRT yang menetap bekerja dengan waktu yang tidak menentu, dengan standar upah yang hampir sama dengan yang tidak menetap, padahal dengan beban kerja yang tidak seimbang. Hal ini menunjukkan bahwa mulai terjadi perkembangan dalam pemahaman masyarakat kita terhadap penerapan hak dan kewajiban dalam

²⁶ <https://hulondalo.id/> UMP Gorontalo Tahun 2020 Naik 16.98 %, Jadi Rp. 2.788.826, Diakses tanggal 10 Juli 2020



kehidupan. Ada waktu untuk mencari nafkah dan adapula waktu yang harus disisihkan untuk keluarga. Dalam hal jaminan keamanan dan keselamatan dalam bekerja belum terpenuhi secara sebagaimana pekerja pada perusahaan. PRT yang sakit secara kekeluargaan diberikan biaya berobat, namun jika merupakan penyakit berat PRT diberhentikan sampai PRT sembuh, meskipun tidak ada jaminan untuk bisa kembali bekerja. Hampir semua Pengguna Jasa memenuhi hak PRT berupa tunjangan hari raya disesuaikan dengan kemampuan Pengguna Jasa. Secara umum pemenuhan terhadap hak dan kewajiban antara Pengguna Jasa dengan PRT, yang secara ideal tertuang dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 2 tahun 2015 tentang perlindungan bagi Pekerja Rumah Tangga belum dapat dipenuhi. Perjanjian kerja yang dimaksudkan dalam hal itu, hanya dapat dilakukan melalui kontrak kerja antara Pengguna Jasa (Pemberi Kerja) dengan PRT melalui perantara Yayasan/Organisasi Penyalur Tenaga Kerja PRT. Faktor lainnya mempengaruhi menurunnya antusias Pekerja di ranah domestik, adalah perkembangan industri jasa di Kota Gorontalo dengan meningkatnya perusahaan-perusahaan yang merekrut tenaga-tenaga kerja



dengan sistem *outshourching* yang kemudian akan disalurkan ke Pengguna Jasa, sebagai petugas kebersihan, satpam, dan lain-lain. Saat ini perusahaan *outshourching* sudah meluas hingga ke penyaluran Tenaga Kerja Domestik/PRT. Kajian sebelumnya yang dilakukan oleh Peneliti, ada perkembangan bahwa kaum wanita tidak saja beraktivitas diranah domestik, sejak terjadinya perubahan paradigma mengenai peran perempuan diranah publik. Saat ini semakin terbuka ruang publik bagi Pekerja Wanita. Hal ini memberi dampak pada perekonomian keluarga. Data BPS tahun 2015 menunjukkan jumlah pekerja berdasar jenis kelamin dan jenis pekerjaan, seperti perdagangn, rumah makan, hotel, dan lain-lain yakni laki-laki berjumlah 13.918 Jiwa, dan Perempuan berjumlah 15.467 Jiwa, sedangkan untuk jenis pekerjaan jasa kemasyarakatan, baik individual maupun komunitas, sosial ataupun personal servis, yakni laki-laki berjumlah 13.510 Jiwa, sedang perempuan berjumlah 19.612 Jiwa. Hal ini menunjukkan bahwa Pekerja Wanita punya peran yang cukup besar dalam ikut membangun perekonomian keluarga. Adapun alasan Pekerja cenderung bekerja diranah publik daripada sebagai PRT, yakni terdapat jaminan upah yang lebih baik,

waktu kerja dan pembagian tugas yang pasti dan jelas.²⁷ Beberapa indikator lain yang menarik untuk didalami adalah yang terkait dengan budaya kerja, yang tidak dapat dipandang dari satu aspek saja, namun harus dilihat secara integratif dengan unsur-unsur lainnya. Seperti Perilaku Pengguna Jasa, rekrutmen, pengaruh latar belakang budaya dan budaya internal yang mempengaruhi, pemahaman dan pemaknaan terhadap pekerjaan, pengetahuan dan ketrampilan, serta adanya motivasi. Dalam hubungan kerja domestik yang ada di Kota Gorontalo menggambarkan saling pengaruh budaya bawaan dengan budaya luar yang berefek terhadap rendahnya mutu kerja domestik. Padahal membahas tentang budaya kerja merupakan sikap hidup, serta cara seseorang bekerja yang bertumpu pada nilai-nilai yang berlaku umum, yang telah menjadi sifat, kebiasaan serta kekuatan pendorong yang memberikan daya positif pada individu untuk senantiasa dapat melakukan pekerjaan. Budaya kerja merupakan pula realisasi dari nilai yang perlu dimiliki setiap individu untuk senantiasa bekerja, berhasil dan terpuji. Secara Psikologis, penerapan budaya kerja yang baik, dapat meningkatkan jiwa

²⁷ Mutia Cherawaty Thalib, 2016, hal. 57, Jurnal Hukum Legalitas, Vol.9 No.2 Oktober 2016, Jurusan Ilmu Hukum UNG

gotong royong, kebersamaan, saling terbuka satu sama lain, meningkatkan jiwa kekeluargaan, rasa kekeluargaan, dapat membangun komunikasi yang baik, meningkatkan produktifitas kerja, tanggap dengan perkembangan dunia luar, dapat menciptakan suasana kerja yang nyaman, menciptakan kekompakan dalam bekerja.²⁸

Eksistensi PRT secara sosial dipengaruhi oleh perkembangan globalisasi. Indonesia yang mayoritas penduduknya masih tergolong dalam keluarga yang kurang mampu secara ekonomi, menuntut sebagian mereka menggeluti pekerjaan-pekerjaan di sektor informal, salah satunya PRT. Selain itu, tuntutan kebutuhan ekonomi bagi si PRT dan tuntutan kualitas kerja serta hedonisasi sebagian masyarakat yang sudah membudaya, merupakan kepentingan yang berbanding lurus yang dapat menciptakan kepentingan antara satu sama lain. Desakan kepentingan tersebut dapat dikatakan sebuah hubungan yang berorientasi pada konsumsi. Hal ini karena PRT merupakan produk ketenagakerjaan yang eksistensinya tidak melalui subsistem ekonomi pasar seperti profesi lainnya seperti pekerjaan kantoran dan lain-lain. Sebagian

²⁸ Tubagus Achmad Darodjat, 2015, *Pentingnya BUdaya Kerja Tinggi dan Kuat, PT*, Refika Aditama, Bandung.

besar penyalurannya PRT memang sudah melibatkan pihak ketiga seperti yayasan atau lembaga khusus penyalur PRT, tetapi sebagian besar lembaga penyalur masih bersifat usaha milik sendiri atau korporasi tanpa pengawasan dari pemerintah atau kementerian ketenagakerjaan.

Selain faktor hubungan kerja yang paternalistik, faktor lain seperti meningkatnya konsumtifitas masyarakat, kurangnya pengetahuan dan pendidikan tentang pekerjaan, serta belum adanya sistem pengawasan pemerintah terhadap pekerjaan PRT menuntut pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk dapat merancang regulasi baru untuk lebih mendisiplinkan penyaluran tenaga kerja PRT serta menghindari adanya diskriminasi atau pelanggaran hak-hak dasar oleh majikan dan lembaga penyalur. Landasan sosiologis tersebut memperlihatkan adanya kontribusi atau dampak dari perlindungan terhadap Pembantu Rumah Tangga agar dapat terselenggara secara tertib dan terwujud sesuai dengan fungsinya, maka tidak hanya pemerintah, tetapi juga diperlukan peran masyarakat sebagai pelaku sosial.

Adapun faktor yang mempengaruhi menurunnya eksistensi PRT di Kota Gorontalo

berbeda halnya dengan yang ada di kota-kota besar, antara lain:

- a. Adanya perubahan sosial; Kota Gorontalo termasuk salah satu daerah berkembang dari sekian daerah yang ada di Indonesia, pembangunannya cukup masif membawa kehidupan masyarakatnya dari masyarakat tradisional menjadi masyarakat moderen;
- b. Masih terbawa budaya lokal; sejak dulu bahkan sebelum Gorontalo berkembang seperti sekarang ini, stigma masyarakat terhadap profesi PRT adalah negatif. Ada kebiasaan berfikir masyarakat lokal Gorontalo yang menganggap bahwa pekerjaan PRT adalah pekerjaan yang dapat menurunkan status harkat seseorang. Prinsip seperti ini disebut prinsip *dila biasa* (bukan kebiasaan), *Moomu* (segan/enggan), *moolito/ moqolito* (malu/memalukan), bahwa pekerjaan PRT adalah pekerjaan yang enggan di geluti, bukan seperti pekerjaan pada umumnya.
- c. Rendahnya pemahaman masyarakat tentang perbedaan lingkup pekerjaan (formal dan informal) khususnya pengetahuan pekerjaan PRT; pengetahuan tentang penempatan lingkup pekerjaan seorang PRT penting diketahui,

karena sebagian besar masyarakat Gorontalo memahami PRT sebagai sebuah pekerjaan suka rela atau *volunteriis*, dan *membudak*;

- d. Kurangnya sosialisasi tentang mekanisme formal perekrutan PRT; di Gorontalo seseorang yang ingin menjadi pembantu, cukup dengan menyampaikan itikadnya secara langsung kepada pengguna (majikan) atau dengan menyampaikannya melalui orang ketiga dari mulut ke mulut, setelah bertemu, biasanya tidak ada permintaan dan penawaran secara tegas berkaitan dengan hak dan kewajiban yang diterima oleh PRT, hanya pernyataan dari pengguna “anda sudah bisa bekerja mulai...”. Jadi asal sudah diterima, si calon PRT akan menjalani tugasnya.

Hal ini karena kebiasaan di Gorontalo perihal hubungan kerja antara pengguna dan PRT lebih sering dilakukan tanpa kontrak tertulis atau perjanjian kerja melainkan hanya melalui pernyataan secara lisan saja dan tanpa menimbulkan efek apapun. Tidak jarang kasus terbanyak yang terjadi dalam rumah tangga berkaitan dengan PRT biasanya pergi begitu saja dari rumah majikan, atau PRT yang tidak memaknai pekerjaannya, bahkan ada pula PRT

yang bisa saja melakukan perbuatan yang melanggar etika. Namun hal ini sifatnya kasuistis sebagai akibat tidak adanya komitmen awal yang dibangun, apalagi membahas tentang akibat pelanggaran terhadap perjanjian, yang oleh sebagian masyarakat kita “enggan” untuk dibicarakan, apalagi tidak diikat oleh ketentuan tertulis.

- e. Belum adanya pengawasan khusus dari pemerintah daerah berkaitan dengan PRT; Pemerintah daerah masih menganggap persoalan PRT adalah persoalan privat atau persoalan kekeluargaan, karena sifat pekerjaan yang paternalistik menempatkan persoalan PRT ada paling bawah setelah persoalan publik;
- f. Belum adanya lembaga atau yayasan penyalur PRT di Gorontalo (kondisi saat dilakukan penelitian ini); meskipun sebenarnya di Gorontalo pernah ada lembaga penyalur PRT namun pendiriannya tidak mendapat izin dari pemerintah setempat, karena belum adanya regulasi terkait perlindungan terhadap PRT, sehingga kemudian lembaga ini seiring perkembangan waktu hilang dari pasaran jasa domestik. Kebutuhan terhadap Jasa PRT diperoleh dari luar daerah Gorontalo, adalah

jasa Perawat/Pengasuh Bayi/Balita dan Lansia melalui Lembaga Penyalur, sedangkan PRT lebih cenderung menggunakan jasa pekerja lokal yang direkrut menurut kebiasaan ataupun kekeluargaan.

Faktor-faktor di atas berperan penting terhadap langkah-langkah model perlindungan PRT yang ingin ditempuh oleh peneliti maupun pemerintah daerah. Ruang lingkup faktor secara keseluruhan adalah tentang kebudayaan lokal yang masih sangat kental, sehingga mempengaruhi stigma berfikir masyarakat maupun pemerintah akan keberadaan PRT, yang oleh sebagian responden merasa belum begitu penting jasa Pekerja Rumah Tangga, karena menganggap masih mampu untuk bekerja sendiri, kehadiran PRT, malah dianggap oleh sebagian Responden, menambah urusan saja. Apalagi jika mendapat PRT yang minim etika, kurang pengalaman kerja bahkan belum berpengalaman bekerja sebagai PRT. Di lain pihak, budaya kerja Pekerja Rumah Tangga serta eksistensinya, dipengaruhi pula oleh anggapan PRT pemula, berusia 16 tahun sampai dengan dibawah usia 30 tahun, bahwa bekerja sebagai PRT sesungguhnya hanya karena tidak ada pilihan pekerjaan lain. Bentuk sikap yang nampak terkesan



bekerja sebagai PRT, sekedar coba-coba, bekerja sesuai musim (menjelang bulan Ramadhan atau tahun ajaran baru).

Stigma berpikir dan bertindak juga dipengaruhi adanya ajaran dalam keluarga yang disebut *tu'udu* (budaya) sebagai *titimenga lotonulala polo'utia lo tumulo too baanga wau to diolomo* (neraca dari segala macam kehidupan di dunia maupun akhirat). Pada jaman Islam dikenal prinsip *aadati hula-hulaqa to Kuru'ani* (Adat bersendikan syarak, syarak bersendikan Al-Quran). Islam mengajarkan "jagalah dirimu dan keluargamu dari api neraka. Demkian Islam mengatur hubungan-hubungan keluarga. Refleksi sosialiasi dan internalisasi nilai-nilai adat, syarak dan agama dalam hubungan-hubungan keluarga nampak dalam perilaku seperti: *dila biasa* (bukan kebiasaan), *Moomu* (segan/enggan), *moolito/moqolito* (malu-memalukan).²⁹ Menurut peneliti, budaya kerja PRT lokal sebagian besar berasal dari pedesaan, yang masih memegang prinsip-prinsip tersebut, menjadikan alasan itu sebagai penghambat pemenuhan hak dan kewajiban dalam hubungan

²⁹ Alim S. Niode, 2007, hal.70, Gorontalo, *Perubahan Nilai-Nilai Budaya dan Pranata Sosial*, PT. Pustaka Indonesia Press Jakarta

kerja domestik, namun di sisi yang lain, ini merupakan budaya masyarakat yang masih perlu ada, dalam rangka menciptakan keseimbangan dalam hubungan kerja, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

Dipandang dari Aspek historis, kedudukan peran Pekerja Rumah Tangga dalam kehidupan sosial, merupakan pekerjaan yang mulia. Pekerja Rumah Tangga, bukan budak sebagaimana anggapan pekerja rumah tangga selama ini. Bapak Suwardi Bai, salah seorang budayawan yang dimintakan pendapat tentang eksistensi Pekerja Rumah Tangga dalam sejarah budaya masyarakat Gorontalo, bahwa PRT bukan *Waato* (budak) tetapi adalah orang yang dipekerjakan di rumah anggota keluarga (*Ngaala'a*) yang berkembang menjadi *U-ngala'a* (Keluarga Besar). Dalam kondisi ini, peran PRT belum jelas, namun di kalangan Istana, peran PRT sudah jelas, ada yang bertugas sebagai tukang cuci, tukang sapu, tukang masak, bahkan ada PRT yang tugasnya adalah penghibur, dalam arti bertugas sebagai Penari (*Mo Tidiya*), Penyanyi (*Mo Manyanyi*) bahkan ada pula yang bertugas sebagai pendamping, bukan *Dile Bibiyahu* (tidak dalam pengertian istri yang sah), hanya sekedar mendampingi Raja kala itu. Semua tugas itu

dilakukan, sekedar bentuk pengabdian (*Moomaya*), tidak ada upah, tidak ada penghargaan berupa hadiah. Kedudukan mereka adalah rendahan tapi tidak dihina, tidak dihardik, tidak dibentak (*Olongiya*). Perlakuan orang Gorontalo pada saat itu, sangat menghargai perasaan orang termasuk Pekerja Rumah Tangga.³⁰

2. Kajian Yuridis

Eksistensi Pekerja Rumah Tangga di Kota Gorontalo dalam kajian yuridis, pertama-tama dapat dilihat dari landasan idiil bangsa Indonesia yakni Undang-undang Dasar 1945. Pekerjaan merupakan kebutuhan asasi warga negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Tiap-tiap Warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Hal tersebut berimplikasi pada kewajiban negara untuk mengatur masalah pekerjaan dan kebutuhan tenaga kerja sehingga perlu direncanakan secara baik, apalagi masalah tenaga kerja cakupannya luas dan sangat kompleks. Baik dilihat dari dimensi ekonomi, sosial kesejahteraan, sosial politik bahkan

³⁰ Suwardi Bai, Budayawan Gorontalo, dalam Wawancara dan pendalaman melalui FGD, tanggal 12 Agustus 2017

kepersoalan hukum, yang belum diatur secara khusus dalam hukum positif, sehingga sering terjadi masalah antara Pekerja Rumah Tangga dengan Pemberi Kerja.

Saat ini undang-undang tentang Pekerja Rumah Tangga, masih dalam menunggu pembahasan. Pada tahun 2015 sudah masuk dalam program legislatif nasional, namun sampai saat ini belum juga dibahas oleh Dewan Legislatif. Dalam rangka memberikan perhatian terhadap persoalan pekerja domestik terutama di kota-kota besar yang sangat rentan dengan berbagai persoalan baik lokal maupun nasional bahkan internasional, maka Menteri Tenaga Kerja RI menerbitkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga sebagai langkah antisipasi dengan bentuk perlindungan minimal bagi PRT.

Secara hirarki memang kedudukan dari Permenaker RI Nomor 2 tahun 2015 lemah. Namun, jika dianalisis Pasal 10 ayat (1) point e Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, didalam penjelasannya menyatakan bahwa:

“Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-undang berisi: (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.”

Dikaji dari kedudukan Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Daerah Provinsi
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pengaturan terhadap hal itu memang tidak terlihat. Namun demikian, pengaturannya diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, yang menegaskan bahwa:

“Jenis pengaturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau



Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Ketentuan di atas tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frase “...peraturan yang ditetapkan oleh Menteri” sebagaimana pernyataan di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tetap diakui keberadaannya.

Terkait kekuatan mengikat Permenaker RI Nomor 2 Tahun 2015, dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan, bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangannya.”

Menjelaskan ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan yaitu, diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam Doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar atribusi atau pembentukan peraturan perundang-undangan, dan delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Peraturan Menteri tersebut memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat umum dan dapat dijadikan objek pengujian pada Mahkamah Agung, apabila dianggap bertentangan dengan Undang-undang, apalagi jika kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa delegasi atau kewenangan dibidang administrasi negara.

- 1) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan Pembantu Rumah Tangga (PRT)

Permenaker tentang perlindungan PRT dibentuk dengan mempertimbangkan



kedudukan PRT sebagai pekerja yang dilindungi hak-hak dasarnya dan dapat diberdayakan sebagai pekerja dalam rumah tangga dengan tetap menghormati kebiasaan, budaya dan adat istiadat lokal.

Dalam pasal 1 permenaker dijelaskan bahwa *“Pekerja Rumah Tangga yang selanjutnya disingkat PRT adalah orang yang bekerja pada orang perseorangan dalam rumah tangga untuk melaksanakan pekerjaan kerumahtanggaan dengan menerima upah dan/ atau imbalan dalam bentuk lain.”*

Sedangkan terkait perlindungannya, permenaker mengatur hal tersebut dalam pasal 3 yaitu *“Peraturan Menteri ini bertujuan untuk perlindungan PRT dengan tetap menghormati kebiasaan, budaya, dan adat istiadat setempat”*. Yang dimaksud dengan perlindungan dalam hal ini adalah adanya jaminan sosial dan pemberian upah yang layak, serta hak-hak dasar lain yang manusiawi yang kemudian dapat diatur lebih jelas dalam kontrak atau perjanjian kerja antara PRT dengan majikan dan yayasan penyalur PRT.

Secara substansial, Permenaker hanya memuat secara tegas tentang hak-hak dan kewajiban secara umum antara penyalur PRT,

PRT dan majikannya, tidak menegaskan adanya penyelesaian konflik jika terjadi pelanggaran diantara salah satu pihaknya. Hal ini dikarenakan hubungan kerja antara majikan dengan PRT secara rinci memerlukan perjanjian kerja yang termasuk didalamnya diatur tentang pelanggaran atau wanprestasi dan penyelesaian hukum bagi para pihak, selanjutnya tindakan yang menyalahi undang-undang diadili sesuai dengan peraturan-perundangan terkait yang berlaku.

B. Perlindungan Pekerja Rumah Tangga Berbasis Budaya Lokal

Jangkauan arah pengaturan serta ruang lingkup selama ini diawali tindakan pemerintah Indonesia tentang perlindungan para PRT dengan pembentukan gugus tugas antar departemen untuk perlindungan pekerja rumah tangga, yang terdiri dari para wakil dari kantor menteri koordinator bidang kesejahteraan rakyat, departemen tenaga kerja dan transmigrasi, kantor menteri negara pemberdayaan perempuan, departemen hukum dan hak asasi manusia, departemen pendidikan nasional, badan pembangunan nasional, departemen sosial, departemen kesehatan, kantor

menteri negara pemuda dan olah raga, sekretariat negara dan instansi-instansi terkait lainnya. Gugus tugas tersebut harus menjalin hubungan erat dengan para wakil dari Komisi III DPR (bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia), Komisi VIII (bidang Perempuan, Anak-anak dan Sosial) dan Komisi IX (bidang Kependudukan, Kesehatan dan Perburuhan).

Penting bahwa tindakan pemerintah mencakup masyarakat sipil. Seperti terlihat di negara-negara seperti Afrika Utara dan Filipina, hubungan konstruksi antara pemerintah dengan masyarakat sipil bisa terselenggara ke arah memajukan perlindungan terhadap para PRT. Pemerintah Indonesia, baik di tingkat nasional maupun daerah, bisa mendukung masyarakat sipil dengan melakukan konsultasi publik dan secara sungguh-sungguh mengambil masukan teknis tentang RUU, Peraturan Daerah dan bentuk-bentuk peraturan lain.³¹ Bidang penting lain untuk keterlibatan antara pemerintah dengan masyarakat sipil adalah tentang penyediaan informasi hukum.

³¹Kantor Perburuhan Internasional – Organisasi Perburuhan Indonesia atau ILO (*International Labour Organization*), 2006, "Peraturan tentang Pekerja Rumah Tangga di Indonesia", www.ilo.org/, diakses tanggal 29 September 2017.

Badan-badan pemerintah bisa bekerja sama dengan LSM-LSM, organisasi keagamaan berbasis luas, serikat-serikat dan elemen-elemen lain masyarakat sipil untuk membentuk *hotline* hukum dan menyebarkan buku panduan bagi pekerja rumah tangga dan majikan tentang hak dan kewajiban mereka. Cara-cara lain untuk bekerja bersama dengan masyarakat sipil meliputi pembentukan sebuah sistem mediator majikan-pekerja rumah tangga yang terakreditasi dari masyarakat sipil, menyusun Rencana Tindakan Nasional tentang Hukum Internasional di Indonesia untuk membahas yang bisa digunakan oleh Indonesia untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban hukum internasional yang ada dan memperluas komitmennya melalui ratifikasi-ratifikasi lebih lanjut, menelaah cara-cara di mana para PRT bisa mendapatkan pengembangan keterampilan lebih lanjut dan pengakuan kompetensi; pemetaan pola-pola perekrutan dengan tujuan untuk meminimalkan perlakuan yang kurang tepat pada tahap pengalaman PRT ini; dan menjalankan kampanye kesadaran masyarakat tentang nilai pekerjaan rumah tangga.

Sedangkan lingkup peraturan daerah di Kota Gorontalo, bahwa terbentuknya beberapa peraturan



membutuhkan waktu panjang karena melibatkan partisipasi masyarakat dalam prosesnya. Regulasi tersebut merupakan bagian dari kebijakan publik yang untuk mewujudkannya merupakan proses berkelanjutan yang diawali dari agenda publik yang berasal dari agenda pemerintah untuk ditindaklanjuti atau ditolak karena memiliki dampak negatif pada masyarakat. Proses pembentukan kebijakan publik selalu dikaitkan dengan agenda publik dan agenda publik berada di permukaan karena secara umum semua orang memiliki masalah. Bagaimana masyarakat atau pemerintah menerima atau mendefinisikan masalah tergantung seberapa besar masyarakat merasakan sebuah masalah.³²

Penyusunan model perlindungan PRT dimaksudkan untuk merancang model perlindungan *down top* yaitu melindungi segala aspek hak-hak dasar PRT mulai dari akar suatu permasalahan yang dapat berdampak terhadap keberlangsungan PRT. Model perlindungan tersebut dengan memperhatikan nilai-nilai budaya lokal di Kota Gorontalo, yakni dengan melakukan

³²R. Topatimasang, 2000, "Merubah Kebijakan Publik", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 45

rekayasa sosial terhadap masyarakat tentang keberadaan PRT.

Cara-cara tersebut dapat ditempuh dengan dua cara yaitu sebagai berikut.

- a. Perlindungan preventif, yaitu pengendalian sosial untuk mencegah peristiwa yang belum terjadi. Hal ini dimulai dari perhatian pihak-pihak dari saat perjanjian kerja terjadi, baik secara lisan maupun tulisan, perlu memasukkan segala aspek hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian tersebut, agar tidak terjadi pemenuhan kepentingan yang tidak seimbang. Cara lain melingkupi upaya melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat pengguna PRT dan PRT, sosialisasi atau penyuluhan hukum, atau pelatihan peningkatan keterampilan bagi PRT yang dapat ditindaklanjuti mulai dari tingkat kelurahan;
- b. Perlindungan represif, ialah pengendalian sosial yang dilakukan setelah suatu pelanggaran terjadi. Upaya yang dapat dilakukan adalah mendirikan LSM khusus pekerja informal khususnya pekerja yang dalam hubungan kerjanya tidak didasari kontrak kerja, upaya pendampingan hukum oleh LBH terhadap PRT yang dilanggar hak-haknya serta

upaya pemerintah yang melakukan pengawasan terhadap pekerja informal ternasuk PRT secara persuasif agar masyarakat selalu terarah sesuai dengan nilai dan norma yang telah ditetapkan.

Model perlindungan diatas dapat menempatkan kedudukan PRT sebagai pekerja yang informal dengan mekanisme formal maupun non formal, baik yang dilakukan secara tertulis maupun yang dilakukan secara lisan, selama menempatkan hak dan kewajiban pihak-pihak yang ada di dalamnya dengan mengedepankan norma moral, akan menghasilkan tenaga kerja yang berkualitas, dalam pengertian Pekerja Rumah Tangga yang trampil, cerdas dan berbudaya.

BAB VII

Perlindungan Pekerja Rumah Tangga dan Suatu Harapan

A. Hukum dan Pembangunan Berbasis pada Pemberdayaan Masyarakat

Proses hukum yang berlangsung didalam suatu sistim kemasyarakatan, mengandung arti bahwa hukum hanya mampu dimengerti dengan jalan memahami dulu sistem kemasyarakatannya. Hukum merupakan suatu proses. Hukum



bertujuan mengkoordinir aktivitas-aktivitas warga masyarakat dimana aktivitas-aktivitas itu senantiasa berubah sesuai dengan perubahan masyarakat.

Ahmad Ali mengemukakan beberapa teori perubahan menurut para ahli. *Pertama*, oleh Earl Renner yang mengemukakan teori perubahan sebagai berikut³³: “*It is one of the tasks of sociology of law to explore the social forces which bring about the creation of legal norms and institutions and changes in the positive law*” (Salah satu tugas sosiologi hukum adalah untuk menjelajahi kekuatan-kekuatan sosial yang akan menghasilkan terbentuknya kaidah-kaidah hukum dan pranata-pranata serta perubahan di dalam hukum positif). Lebih lanjut dikemukakan bahwa teori perubahan adalah perubahan hukum dan perubahan sosial. Jika menyebut perubahan hukum, maka yang berubah adalah salah satu atau lebih dari unsur-unsur yang sangat mendasar dari suatu sistem hukum yaitu, substansi hukumnya, struktur hukumnya dan kultur hukumnya. *Kedua*, teori perubahan sosial yang dikemukakan oleh T.B. Bottomore, yang mengemukakan, “*a change in social structure*

³³ Achmad Ali, 1998, “*Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*” PT. Yarsif Watampone, Jakarta (Anggota IKAPI)

(including here in size of society), or in particular social institutions, or in the relation ships between institutions". Perubahan sosial itu dapat mencakup perubahan nilai-nilai sosial, perubahan norma-norma sosial, perubahan pola perilaku, perubahan organisasi sosial, perubahan susunan lembaga kemasyarakatan, perubahan lapisan-lapisan dalam masyarakat, perubahan kekuasaan dan wewenang, perubahan interaksi sosial, dan lain-lain.

Masih terkait dengan hubungan antara perubahan hukum dan perubahan sosial. Ada suatu konsep yang dikemukakan oleh Robert B. Seidmann, yang memandang hukum tidak dapat ditransfer begitu saja dari suatu masyarakat ke masyarakat lain yang memiliki perbedaan kultur. Dalam alam yang nyata masih banyak terjadi benturan cultural, apalagi di masa ini, masa globalisasi yang sudah tidak mungkin dielakkan. Belum tentu hukum dari negara maju cocok diterapkan di Indonesia, tetapi juga sebaliknya belum tentu asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum asli kita yang biasa disebut hukum adat masih cocok dengan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia dewasa ini.

Terkait budaya lokal dan transformasi nilai dalam pembangunan hukum di bidang



ketenagakerjaan domestik, bahwa pada hakikatnya budaya memiliki nilai-nilai yang senantiasa diwariskan, ditafsirkan, dan dilaksanakan seiring dengan proses perubahan sosial kemasyarakatan. Eksistensi dan keberagaman nilai-nilai luhur kebudayaan dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai sarana dalam membangun karakter bangsa, baik yang berhubungan dengan karakter privat maupun publik.

Kartasasmita menegaskan bahwa pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia dalam arti yang luas.³⁴ Mengenai definisi pembangunan, lebih lanjut Riyadi mengemukakan bahwa:³⁵

Pembangunan adalah suatu usaha atau proses perubahan, demi tercapainya tingkat kesejahteraan atau mutu-hidup suatu masyarakat serta individu-individu di dalamnya yang berkehendak dan melaksanakan pembangunan itu.

Kesejahteraan yang dimaksudkan bukan saja terpenuhinya kebutuhan pokok seperti pangan,

³⁴ Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto, 2013, Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik, Penerbit Alfabeta, Bandung

³⁵ *Ibid*, hal 3

sandang, dan perumahan atau pemukiman, lebih dari itu tercapainya hal-hal sebagai berikut.

1. Swasembada, dalam arti kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk memenuhi dan mencukupi kebutuhan dasar.
2. Adanya peningkatan harga diri, dalam arti berkembangnya rasa percaya diri untuk hidup mandiri yang tidak tergantung kepada atau ditentukan oleh pihak lain, terlepas dari penindasan fisik maupun ideologi, dan tidak dimanfaatkan oleh pihak lain untuk kepentingan mereka.
3. Diperolehnya suasana kebebasan, dalam arti adanya kesempatan dan kemampuan untuk mengembangkan dan memilih alternatif-alternatif yang dapat dan boleh dilakukan untuk mewujudkan perbaikan mutu hidup atau kesejahteraan yang terus menerus bagi setiap individu sebagai warga masyarakat yang sedang membangun, tanpa adanya rasa takut dan tekanan dari pihak-pihak lain.

Istilah pembangunan, mengandung beberapa pokok pikiran, antara lain sebagai berikut.

1. Pembangunan adalah suatu proses atau rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus



meneus untuk mewujudkan perubahan-perubahan dalam kehidupan masyarakat dalam rangka mencapai perbaikan mutu kehidupan, dalam situasi lingkungan kehidupan yang juga terus menerus mengalami perubahan.

2. Proses pembangunan yang terjadi, bukanlah sesuatu yang sifatnya alami, melainkan suatu proses yang dilaksanakan dengan sadar dan terencana. Artinya, pembangunan tersebut dilaksanakan melalui suatu proses perencanaan terlebih dahulu, untuk menganalisis masalah-masalah atau kebutuhan-kebutuhan yang harus dipenuhi, tujuan-tujuan yang ditetapkan atau yang hendak dicapai, alternatif pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan tentang cara-cara mencapai tujuan yang terpilih, dengan senantiasa mempertimbangkan kekuatan, kelemahan, peluang, dan risiko yang harus dihadapi.
3. Proses perubahan yang akan dilaksanakan dan ingin dicapai dalam setiap pembangunan, adalah perubahan yang menyeluruh yang mencakup beragam aspek dan tatanan kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Pembangunan pada hakikatnya adalah suatu "*eco development*" yang tidak hanya berupa

perubahan-perubahan ekonomi. Pembangunan juga mencakup “*dehumanisasi*” *cultural* dan perubahan mentalitas masyarakat dalam suatu struktur sosial politik tertentu. Pembangunan bukan saja bersifat ekonomi, melainkan juga menyangkut aspek non-materiil, seperti penentuan nasib sendiri, swadaya, kemerdekaan, pengayoman politik, partisipasi, identitas *cultural*, kepribadian nasional, dan sebagainya. Berkaitan dengan hal itu esensi setiap kegiatan pembangunan adalah terjadinya perubahan sikap untuk memproyeksikan diri ke dalam situasi lain dan arena itu secara sadar dan terencana menyiapkan diri untuk melakukan perubahan-perubahan untuk memperbaiki mutu hidupnya guna mengantisipasi keadaan dan perubahan-perubahan yang akan terjadi dimasa yang akan datang.

Pembangunan, dimaksudkan untuk menghasilkan individu-individu yang senantiasa memiliki kepekaan tentang keadaan-keadaan yang akan terjadi, masalah-masalah yang sedang dan akan terjadi, alternatif-alternatif yang mungkin dilaksanakan untuk mengatasi atau memecahkan masalah tersebut,



dan dengan kemampuan sendiri (swakarsa, swadaya, swadana) mengambil keputusan untuk memilih alternatif-alternatif “terbaik yang dapat dilaksanakan” demi perbaikan mutu hidup masyarakat dan keluarganya.

4. Pembangunan adalah sesuatu yang; dari, oleh, dan untuk masyarakat, sehingga pembangunan bukanlah kegiatan yang direncanakan, dilaksanakan dan dimaksudkan untuk memenuhi kepentingan segolongan atau sekelompok warga masyarakat.

Pembangunan mensyaratkan pelibatan atau “partisipasi seluruh warga masyarakat”, sejak pengambilan keputusan tentang perencanaan pembangunan, sampai pada pelaksanaan dan pengawasan kegiatan serta pemanfaatan hasil-hasilnya oleh masyarakat. Pembangunan, bukan saja kegiatan yang dilaksanakan pemerintah bersama-sama seluruh warga masyarakatnya. Dalam pengertian pemerintah maupun masyarakat termasuk di dalamnya adalah aparat pemerintah, aktivis lembaga swadaya masyarakat, pekerja sosial atau para inovator dan tokoh-tokoh (informal) masyarakat.

5. Pembangunan adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat yang

bersangkutan. Artinya pembangunan harus benar-benar dimaksudkan untuk memperbaiki mutu hidup, setiap individu, dan masyarakatnya demi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan.

Kegiatan pembangunan sebagaimana diuraikan di atas memerlukan teknologi tertentu yang sebelumnya dipilih, demi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan. Teknologi yang dimaksudkan bukan sekedar peralatan atau benda-benda fisik, tetapi mencakup pula ide-ide, metode, teknik maupun segala upaya atau kegiatan pembangunan. Termasuk dalam kegiatan teknologi adalah kebijakan dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan baik oleh pemerintah pusat sampai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan instansi yang terendah, yang harus dan atau perlu disampaikan kepada masyarakat, baik untuk umum atau hanya kalangan terbatas sesuai dengan isi dan sasaran kebijakan/peraturan tersebut.

Pembangunan yang berbasis pada masyarakat perlu memperhatikan konsep *Good Governance* yang dewasa ini dipandang paling relevan, baik dalam tataran pemerintahan secara luas maupun dalam menjalankan fungsi pembangunan, dimana

hubungan sinergis antara masyarakat, pemerintah dan swasta menjadi bagian penting dalam *Good Governancetersebut*. Dalam konteks *good governance*, pemerintah diposisikan sebagai *fasilitator* atau *katalisator*, sedangkan tugas untuk pembangunan menjadi tanggung jawab seluruh komponen negara termasuk dunia usaha dan masyarakat. Bentuk ideal relasi yang ingin diwujudkan adalah “kemitraan” antara pemerintah, masyarakat, swasta, organisasi masa, organisasi politik, organisasi profesi dan LSM. Dengan demikian konsep governance merujuk pada tiga pilar utama, yaitu *public governance*, *corporate governance* dan *civil society*.

Bagi masyarakat menerima peran dan posisi yang ideal dibidang pembangunan seharusnya diletakkan dalam posisi sebagai mitra yang berimbang dengan pembenahan disegala segi, termasuk konsekuensi untuk memberdayakan masyarakat sipil. Oleh karena itu, langkah yang harus dilakukan adalah melakukan pemberdayaan yang tepat kepada masyarakat dan meningkatkan kapasitas organisasi pemerintah dan lembaga-lembaga yang menjadi pendukung atas penyelenggaraan pembangunan. Untuk itu perlu dipahami yang dimaksud dengan pemberdayaan



masyarakat. Secara etimologi pemberdayaan berasal dari kata dasar “daya” yang berarti kekuatan atau kemampuan. Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dapat dimaknai sebagai suatu proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan, dan atau proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya. Pengertian proses menunjuk pada serangkaian tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan secara kronologis sistematis yang mencerminkan pentapan upaya mengubah masyarakat yang kurang atau belum berdaya menuju keberdayaan. Proses akan merujuk pada suatu tindakan nyata yang dilakukan secara bertahap untuk mengubah kondisi masyarakat yang lemah, baik *knowledge*, *attitude*, maupun *practice* (KAP) menuju pada penguasaan pengetahuan, sikap-prilaku sadar dan kecakapan-ketrampilan yang baik. Makna kata “pemberian” menunjukkan bahwa sumber inisiatif bukan dari masyarakat. Inisiatif untuk mengalihkan daya/kemampuan/kekuatan adalah pihak-pihak lain yang memiliki kekuatan dan kemampuan, misalnya pemerintah atau agen-agen pembangunan



lain.³⁶ Lebih lanjut, Winarni³⁷ mengungkapkan konsep pemberdayaan masyarakat, meliputi tiga hal, yaitu pengembangan (*enabling*), memperkuat potensi atau daya (*Empowering*), terciptanya kemandirian. Pada hakikatnya pemberdayaan merupakan penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Logika ini didasarkan pada asumsi bahwa tidak ada masyarakat yang sama sekali kadang tidak menyadari, atau daya tersebut masih belum diketahui secara eksplisit. Oleh karena itu, daya harus digali, dan kemudian dikembangkan.

Pemahaman yang diperoleh dalam diskurs ini adalah sebagai berikut.

1. Daya dipahami sebagai suatu kemampuan yang seharusnya dimiliki oleh masyarakat, supaya mereka dapat melakukan sesuatu (pembangunan) secara mandiri.
2. Pemberdayaan merupakan suatu proses bertahap yang harus dilakukan dalam rangka memperoleh serta meningkatkan daya sehingga masyarakat mampu mandiri.

³⁶ Ambar Teguh Sulistiyani, 2017, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Penerbit Gava Media, Anggota IKAPI DIY, Yogyakarta

³⁷ *Ibid*, hal. 79

Pola baru dalam membangun bangsa dan negara adalah dengan model kemitraan, dengan member peran yang setara kepada tiga aktor pembangunan, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Pendekatan pembangunan yang diperkenalkan oleh Ambar Teguh Sulistiyani.³⁸

B. Pemberdayaan Masyarakat dengan Pendekatan Kebijakan Publik dan Studi Keluarga

Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pembangunan masyarakat dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat. Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dengan masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental serta terdidik, kuat serta inovatif, tentunya memiliki keberdayaan yang tinggi. Namun selain nilai-nilai *intrinsik* dalam masyarakat yang juga menjadi sumber keberdayaan, seperti nilai kekeluargaan, kegotongroyongan, kejuangan, dan yang khas pada masyarakat Indonesia dan kebhinekaan. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan

³⁸*op.cit*, hal 96



(*survive*), dan dalam pengertian yang dinamis mengembangkan diri dan mencapai tujuan.³⁹ Upaya pemberdayaan meliputi unsur penerima manfaat dalam hal ini individu atau masyarakat serta fasilitator yang dapat dilakukan melalui pengembangan kemitraan. Kenyataannya terdapat keterkaitan yang erat antara tiga pelaku utama kegiatan pemberdayaan masyarakat yang terkait dalam kegiatan penelitian, pemberdayaan masyarakat, dan praktik kegiatan masyarakat yang melibatkan fasilitator, peneliti, masyarakat, disamping pemangku kepentingan lainnya.

Tahapan-tahapan pemberdayaan masyarakat terdiri dari:

1. penetapan dan pengenalan wilayah kerja;
2. sosialisasi kegiatan;
3. penyadaran masyarakat;
4. pengorganisasian masyarakat;
5. pelaksanaan kegiatan;
6. advokasi kebijakan;
7. politisasi

³⁹ Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto, Cetakan kedua Agustus 2013, hal.40, Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik, Penerbit CV. Alfabeta, Bandung

Tahapan-tahapan ini dapat dilakukan dengan metode yang beragam, seperti pertemuan, diskusi, FGD, lokakarya, media massa/media cetak, pelatihan, anjongsana. Adapun materi pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya merupakan segala pesan yang ingin dikomunikasikan oleh seorang fasilitator kepada masyarakat penerima manfaatnya sebagai inovasi, dapat berupa produk, metode, atau ide/gagasan. Tentang inovasi ini, Lionberger (1982) mengartikan sebagai sesuatu yang “baru”. Pengertian “baru” disini dalam arti belum diterapkan atau dikenal pada sistem sosial penerima manfaatnya. Bahkan inovasi dapat berupa kearifan lokal (*local wisdom*), atau *indigenous teknologi* yang sudah lama ditinggalkan dan baru digali kembali. Materi pemberdayaan masyarakat, sebagai proses pendidikan dengan ragam materi tidak hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan dengan upaya perbaikan kesejahteraan keluarganya, dan hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan yang harus dihadapi ditengah-tengah masyarakat, terkait lingkup kegiatan bina manusia, bina usaha, bina lingkungan, bina kelembagaan.

Adapun ragam materi yang diperlukan dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat, dapat

diidentifikasi jenis informasinya yang menyangkut; politik/kebijakan pembangunan telah dan yang sedang direncanakan oleh pemerintah, kebijakan dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan, baik yang diterbitkan oleh instansi/institusi di tingkat nasional, tingkat provinsi, kabupaten/kota, maupun yang diberlakukan secara khusus pada tingkat lokalitas kegiatan pembangunan/pemberdayaan masyarakat, termasuk hasil-hasil penelitian, pengalaman masyarakat yang telah berhasil, informasi pasar, dan lain-lain.

Pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya merupakan proses perubahan yang terencana. Oleh sebab itu, penyelenggaraan kegiatannya menjadi suatu keharusan dilakukan oleh fasilitator, melalui “kerangka kerja” sebagai acuan dan pedoman pengambilan keputusan. Kegiatan yang terencana, dilakukan melalui tahapan; inisiasi organisasi, legitimasi, dan aksi ide-ide perencanaan. Legitimasi secara dalam proses harfiah dapat diartikan sebagai pengakuan atau pengesahan. Dalam proses perencanaan program, legitimasi diartikan sebagai proses pengesahan atau suatu proses persetujuan atas ide-ide perubahan yang akan dilaksanakan, harus memperoleh pengesahan terlebih dahulu dari

pihak yang memiliki “kekuasaan” sebagai penentu kebijakan atas segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Dalam praktiknya, ternyata pihak pemberi legitimasi tidak terbatas pada pemimpin-pemimpin formal didalam jalur birokrasi pemerintah, tetapi juga dipegang oleh para pemimpin informal dari sistem sosial yang bersangkutan. Bahkan seringkali pemimpin informal, seperti pemuka adat, keagamaan, “*key person*” pemasok kebutuhan masyarakat, justru lebih kuat atau diperhitungkan.⁴⁰

Kebijakan publik dalam definisi yang mashur dari Dye menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan. James E. Anderson, mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah actor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pembicaraan tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik ditingkat pemerintahan maupun masyarakat secara umum.⁴¹

⁴⁰ *Ibid*, hal. 251-252

⁴¹ Dwiyanto Indiahono, Cetakan I 2017, hal. 17, Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis, Penerbit Gava Media, Yogyakarta



Hogwood dan Gunn, menyatakan bahwa terdapat 10 istilah kebijakan dalam pengertian modern, yaitu sebagai berikut.

1. Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas
2. Sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan
3. Sebagai proposal spesifik
4. Sebagai keputusan pemerintah
5. Sebagai otorisasi formal
6. Sebagai sebuah program
7. Sebagai output
8. Sebagai "hasil" (outcome)
9. Sebagai teori dan model
10. Sebagai sebuah proses.

Kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Dengan membawa kebijakan publik dalam ranah upaya memecahkan masalah publik yang diarahkan untuk dalam rel kebijakan yang beraras pada sebesar-besarnya kepentingan publik yang diperankan oleh banyak actor yang berkepentingan di dalamnya.

Model adalah sebuah kerangka sederhana yang merupakan sebuah usaha untuk memudahkan penjelasan terhadap suatu fenomena, karena

fenomena yang abstrak akan sulit dijelaskan. Oleh karena itu, model diperlukan untuk menyampaikan fenomena yang rumit dan kompleks, yang bertujuan menyamakan persepsi terhadap sebuah fenomena.

Menurut Dunn ⁴² proses kebijakan publik dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut.

1. Perumusan masalah yaitu memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
2. *Forecasting* (Peramalan) yaitu memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternative kebijakan termasuk apabila membuat kebijakan.
3. Rekomendasi kebijakan yaitu memberikan informasi mengenai manfaat dari adanya kebijakan.
4. *Monitoring* kebijakan yaitu memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dan diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.

⁴²*Ibid*, hal. 20

5. Evaluasi kebijakan yaitu memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Potensi sumber daya manusia bagi keluarga Indonesia adalah kontribusi bagi kaum perempuan sebagai pendidik utama dan pertama anak-anaknya serta kontributor ekonomi yang signifikan bagi keluarganya. Berbagai hasil penelitian membuktikan bahwa perempuan yang bekerja sekaligus sebagai ibu rumah tangga berkontribusi dalam memperoleh pendapatan bagi keluarganya sampai dua pertiga dari pendapatan total keluarga. Fakta ini sudah membuktikan adanya pergeseran dan dinamika peran dan fungsi keluarga di Indonesia berkaitan dengan pembagian peran gender dalam keluarga. Laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cepat berimplikasi pada bertambahnya jumlah penduduk. Hal ini membawa konsekuensi pada meningkatnya kebutuhan sandang, pangan, kesehatan, perumahan, air bersih, lapangan pekerjaan, keamanan, dan pertahanan nasional. Kebutuhan dasar yang tidak terpenuhi akan berakibat rendahnya ketahanan keluarga, masyarakat, serta negara. Untuk mengatasi permasalahan keluarga dan masyarakat,

Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Menteri Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat menyusun Grand Design Pembangunan Kependudukan Tahun 2011-2035. Tujuannya untuk menanggulangi dampak pertumbuhan penduduk yang cepat dan mengendalikan arah perkembangan kependudukan secara lintas sektoral sehingga dapat mendukung pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Terdapat 5 kelompok kerja (Pokja) yaitu; Kelompok Kerja 1 Bidang Pengendalian Kuantitas Penduduk dengan tugas mengendalikan penduduk melalui pengendalian kelahiran, penurunan angka kematian, pengaturan mobilitas agar penduduk tumbuh seimbang, Kelompok Kerja 2 Bidang Peningkatan kualitas penduduk dengan tugas peningkatan fasilitas dan aksesibilitas kesehatan, Pendidikan, pembangunan karakter bangsa, peningkatan nilai agama, peningkatan perekonomian dan peningkatan sosial budaya agar penduduk mempunyai kualitas tinggi, berdaya saing, dan berkarakter. Kelompok Kerja 3 yakni Bidang Pembangunan Keluarga dengan tugas melakukan pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga agar menjadi keluarga yang berkualitas, serta sejahtera lahir dan batin. Kelompok Kerja 4 yaitu Bidang Penataan persebaran

dan pengaturan mobilitas penduduk dengan tugas melakukan perencanaan dan pembangunan wilayah, infrastruktur, peningkatan perekonomian daerah, perluasan lapangan kerja, penerapan IPTEK dalam teknologi tepat guna agar mobilitas dan persebaran penduduk seimbang. Kelompok Kerja 5, bidang pembangunan data base kependudukan dengan tugas revitalisasi registrasi kematian, dan pindah datang agar diperoleh sistem database kependudukan yang akurat dan terpercaya.⁴³

Adapun misi Pembangunan Keluarga tahun 2011-20135 adalah sebagai berikut.

1. Membangun keluarga yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Membangun iklim berkeluarga berdasarkan perkawinan yang sah
3. Membangun keluarga berketahanan, sejahtera, sehat, maju, mandiri dan harmonis yang berkeadilan dan berkesetaraan gender
4. Membangun keluarga yang berwawasan nasional dan berkontribusi kepada masyarakat, bangsa dan negara
5. Membangun keluarga yang mampu merencanakan sumber daya keluarga.

⁴³ Herien Puspitawati, 2013, Pengantar Studi Keluarga, PT. Penerbit IPB Press, Bogor

Sumber daya yang dimiliki keluarga akan diproses untuk menghasilkan output yang diinginkan. Proses ini disebut dengan pekerjaan atau aktivitas. Dalam kehidupan keluarga berupa rumah tangga kelangkaan sumber daya mengharuskan adanya efisiensi dan efektivitas dalam bekerja, artinya dalam kehidupan rumah tangga diperlukan adanya manajemen dalam pekerjaan, yang jika dilihat dari aktivitasnya, pekerjaan dapat dibedakan atas dua unit, pekerjaan rumah tangga dan pekerjaan pasar atau pekerjaan yang dilakukan untuk memperoleh upah di pasar tenaga kerja.

Kompleksitas tugas rumah tangga akan sangat tergantung pada komposisi dan jumlah anggota keluarga. Pekerjaan rumah tangga ini sering dikenal dengan istilah pekerjaan sektor domestik dan tanggung jawabnya berada pada ibu rumah tangga, sedangkan seorang ayah umumnya bekerja disektor publik atau bekerja untuk pasar yang dapat menghasilkan uang. Pembagian tugas seperti ini umumnya banyak dijumpai di Indonesia karena keluarga dibentuk berdasarkan structural fungsional.⁴⁴

⁴⁴*Ibid*, hal 374

a. Integrasi Pemberdayaan Keluarga melalui Program PKK

Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) sebagai gerakan pembangunan masyarakat berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga melalui 10 segi Pokok Keluarga dilaksanakan dengan membentuk Tim Penggerak PKK disemua tingkatan. Keanggotaan timnya secara relawan terdiri atas tokoh/pemuka masyarakat, para istri kepala dinas/jawatan, dan istri kepala daerah sampai dengan tingkat desa dan kelurahan yang kegiatannya didukung dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁴⁵

Gerakan PKK dikelola oleh Tim Penggerak PKK yang merupakan organisasi kemasyarakatan sebagai mitra kerja (langsung) pemerintah dalam memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui keluarga. Tim Penggerak PKK, dibentuk mulai dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan kelurahan. Hubungan kerja antara Tim Penggerak PKK Pusat dengan Tim Penggerak PKK di Daerah (tingkat provinsi, kota/kabupaten, kecamatan, dan

⁴⁵*Op Cit*, hal. 392

kelurahan) bersifat konsultatif dan koordinatif dengan tetap memperhatikan hubungan hierarki.

Secara umum pengertian gerakan PKK adalah

1. Pemberdayaan masyarakat/keluarga adalah usaha untuk membuat (merekayasa) masyarakat/keluarga menjadi kuat dan mampu (berdaya) untuk berpartisipasi dalam kehidupan bersama dengan mengefektifkan, memberikan peluang/dukungan, dan bantuan dalam segala aspek kehidupan (Poleksosbudhankam). Proses pemberdayaan masyarakat/keluarga berdasar atas kepentingan dan kedaulatan (otonomi) masyarakat.
2. Koordinasi adalah usaha untuk mempertemukan berbagai komponen dalam suatu kerjasama agar menjadi kekuatan yang utuh dan bersinergi dalam rangka mewujudkan tujuan Tim Penggerak PKK.

Program PKK terdiri atas 5 Pokja dan satu fasilitator dengan pembagian kerja sebagai berikut.

1. Pokja I: melaksanakan kegiatan yang terkait dengan program penghayatan dan pengamalan Pancasila dan Gotong Royong.

2. Pokja II: melaksanakan kegiatan yang terkait dengan program Pendidikan dan ketrampilan.
3. Pokja III: melaksanakan kegiatan yang terkait dengan program sandang, pangan, perumahan, dan tata laksana rumah tangga.
4. Pokja IV: melaksanakan kegiatan yang terkait dengan program kesehatan, kelestarian lingkungan hidup, dan perencanaan sehat.
5. Pokja V: melaksanakan kegiatan yang terkait dengan program pengembangan kehidupan berkoperasi.
6. Fasilitator: memberikan motivasi, pembinaan, bimbingan dan fasilitas pelaksanaan program-program PKK di Kelurahan

Kegiatan pemberdayaan masyarakat yang berlandaskan pada keadilan gender termasuk didalamnya Pekerja Rumah Tangga sebagai bagian dari unsur pembangunan keluarga, dapat masukkan sebagai sasaran kegiatan yang terintegrasi dalam program PKK pada 5 (lima) Pokja tersebut di atas.

C. Model Perlindungan Pekerja Rumah Tangga Berbasis pada Budaya Lokal Masyarakat dan Kebutuhan Masyarakat

Pengaturan dan kebijakan terkait perlindungan PRT disusun dengan didasari oleh beberapa prinsip yaitu sebagai berikut.

1. Prinsip yang menuntut kepada setiap orang yang hidup di Indonesia bertindak menurut hukum yang berlaku (legalitas). Baik PRT, pengguna PRT maupun lembaga penyalur dalam berbuat dan bertingkah laku harus didasarkan dan dibatasi oleh peraturan-peraturan hukum yang berlaku, baik peraturan nasional maupun peraturan daerah. Hal ini ditegaskan dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*. Asas legalitas ini menuntut adanya kesadaran hukum dari para pihak terkait perlindungan terhadap PRT.
2. Prinsip negara menjamin atas kebebasan dan hak asasi manusia yang berada di wilayah Indonesia.
3. Prinsip mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan, dan keadilan

dalam setiap kebijakan penyelenggara negara (kepastian hukum).

4. Kebijakan dibuat untuk pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya manusia untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia (kemanfaatan).

Prinsip-prinsip tersebut ditambah dengan asas desentralisasi, baik dalam perencanaan maupun implementasi menjadi suatu hal yang sangat penting dan harus dilaksanakan. Latar belakang dan isu yang perlu dikaji, serta perbedaan persepsi dan minat dari sebagian besar pemegang kepentingan (*stakeholders*) yang harus dikompromikan sangatlah berbeda dari satu tempat ke tempat lainnya. Pengendalian sosial yang berhasil sebagai wujud perlindungan PRT di kota Gorontalo juga merupakan gabungan dari ilmu pengetahuan, kebijakan, hukum dan pengaturan administrasi yang sangat tergantung pada situasi kondisi sosial, ekonomi dan politik daerah. Sehingga secara kebijakan daerah diperlukan sebagai langkah tegas dan bentuk perhatian pemerintah terhadap pekerja informal yang mendapat *labelling* tidak baik bagi masyarakat lokal Gorontalo.

D. Model Integrasi sebagai Strategi Perlindungan bagi Pekerja Rumah Tangga di Kota Gorontalo

Kebijakan nasional serta prinsip dasar pengaturan perlindungan PRT di Indonesia sebenarnya tidak begitu menjangkau secara keseluruhan hak-hak PRT. Faktanya beberapa daerah di Indonesia menerbitkan regulasi daerah yang dapat mengatur permasalahan PRT di daerahnya, diantaranya Jakarta dan Yogyakarta. Kedua daerah tersebut menetapkan peraturan daerah tentang perlindungan PRT yang materi permasalahannya tidak dimuat di dalam Undang-undang ketenagakerjaan maupun Permenaker No. 2 Tahun 2015, bahkan memperkuat perlindungan PRT dengan melakukan kemitraan secara komprehensif dengan berbagai LSM dan lembaga advokasi yang menaungi permasalahan pekerja rumah tangga. Sedangkan di Gorontalo, kebijakan umum yang menangani permasalahan PRT masih belum di *cover* oleh pemerintah. Membaca kembali latar belakang disusunnya dokumen kebijakan ini adalah karena pengaruh budaya lokal di Gorontalo yang menempatkan kedudukan PRT yang paternalistik sebagai pekerja pengaturannya lebih kepada kekeluargaan, tidak melibatkan

kepentingan publik. Hal tersebut salah satu latar belakang yang mendasari perlunya usulan kebijakan ini. Maka dari itu penulis merumuskan beberapa usulan kebijakan sebagai wujud model perlindungan terhadap PRT untuk wilayah kota Gorontalo.

E. Upaya Preventif

Model 1: Memaksimalkan Kontrak atau Perjanjian Kerja

Pada dasarnya tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mencegah adanya pelanggaran hak atau tindakan semena-mena yang dapat dilakukan oleh pengguna jasa (majikan) atau Yayasan penyalur kepada pekerja dengan cara menertibkan prosedur rekrutmen oleh yayasan penyalur hingga penempatan PRT ke pengguna jasa. Penertiban dimaksud adalah menyelenggarakan kontrak atau perjanjian kerja antara PRT dengan Lembaga penyalur dan PRT dengan pengguna jasa. Isi kontrak atau perjanjian berupa klausula yang tidak memihak salah satu pihak dan tidak merugikan PRT di kemudian hari sebagai pekerja informal.

Pemaksimalan kontrak atau perjanjian kerja PRT dengan lembaga penyalur dan pengguna dapat melibatkan pihak-pihak yang berwenang,

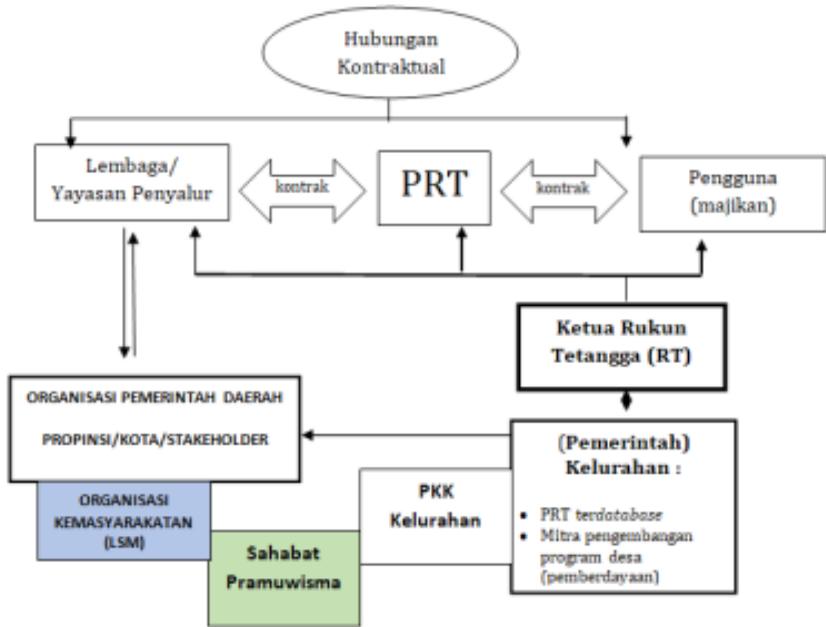
salah satunya adalah ketua RT (Rukun Tetangga) sebagai pihak yang mengetahui dalam pembuatan kontrak tersebut. Ketua RT dapat dilibatkan dalam proses kontrak antara PRT dengan penggunanya (majikan). Keterlibatan ketua RT mempertegas kapabilitas kontrak atau perjanjian kerja agar memperkuat kedudukan PRT sebagai pekerja yang dilindungi oleh hukum.

Di samping itu manfaat lainnya adalah:

1. Identitas dan perjanjian hubungan kerja terdata dan terinventaris oleh desa;
2. Memudahkan penyelenggaraan pembinaan dan program pemberdayaan dalam segala aspek, baik pengetahuan, keterampilan dan kemampuan bersikap tindak;
3. Memudahkan proses pengawasan terhadap hubungan kerja dalam rumah tangga.



Model 2



Gambar 2

Hubungan Kontraktual dalam ruang lingkup Pekerja Rumah Tangga (Sebelum Hubungan Kerja, Pembinaan, Pengawasan)

Kebijakan 2: Mendirikan "Sahabat Pramuwisma"

Pramuwisma adalah tenaga kerja yang mengerjakan pekerjaan rumah tangga dengan menerima upah. "Sahabat pramuwisma" adalah sebuah wadah khusus bagi pekerja rumah tangga

melakukan wacana publik seputar pengalaman, keterampilan yang dimiliki serta membahas permasalahan dalam pekerjaan. “Sahabat Pramuwisma” dapat menjadi mitra pemerintah, kepolisian, desa dan masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap hubungan kerja PRT.

Usulan kebijakan pembentukkan Sahabat Pramuwisma bisa dibentuk oleh pemerintah kota dengan membentuk kelompok kerja oleh OPD terkait. Namun jika tidak memungkinkan, sahabat pramuwisma bisa bersifat organisasi di bawah LSM tertentu dengan pengawasan pemerintah terkait.

Pembentukkan “Sahabat Pramuwisma” merupakan model perlindungan PRT dengan upaya pencegahan, yakni dengan menempuh cara sebagai berikut:

1. Sahabat Pramuwisma melakukan *Plaint Mobile* bekerja sama dengan Kelurahan dan/ atau OPD terkait program ketenagakerjaan dan/ atau Penggerak Kesejahteraan Keluarga (PKK) Tingkat Kelurahan. *Plaint mobile* adalah kegiatan pelayanan dalam hal jasa pengaduan terkait permasalahan atau kendala dalam pekerjaan PRT, dapat dirangkaikan dengan kegiatan pembinaan atau pemberdayaan

- dengan bentuk lain secara keliling di setiap desa sesuai dengan periode yang ditentukan;
2. Sahabat pramuwisma dapat bekerja sama dengan pengguna jasa sekaligus lembaga penyalur terkait melakukan pelatihan khusus terhadap calon PRT dan PRT dalam meningkatkan kualifikasi diri dengan menekankan nilai-nilai budaya Gorontalo dalam kegiatan rumah tangganya, misalnya nilai sopan santun, nilai bergotong royong/ saling tolong-menolong, dan prinsip bertetangga yang baik.
 3. Manfaatnya dari mendirikan “Sahabat Pramuwisma” antara lain Kehidupan PRT tidak terkukung pada peraturan atau konsep kekeluargaan yang kaku selama bekerja di rumah sebuah keluarga;
 4. PRT dapat menemukan komunitasnya, yaitu dapat saling berbagi ilmu, dapat membangun kepribadian mereka masing-masing, sebagai jaringan informasi, serta membangun rasa kekeluargaan;
 5. Jaringan informasi yang terbentuk dari adanya Sahabat pramuwisma juga memudahkan pemerintah dalam mendata status jumlah pekerja di sektor informal untuk kepentingan

pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

F. Upaya Represif dengan Model Kemitraan Mutualistik

Upaya represif dengan model kemitraan mutualistik adalah upaya perlindungan dengan pendekatan pengendalian sosial budaya untuk menangani permasalahan PRT yang sudah terlanjur terjadi yakni menggunakan model kemitraan mutualistik. Model kemitraan mutualistik mendasar pada metode penanganan permasalahan terpadu dengan melibatkan elemen masyarakat dan institusi yang memiliki tujuan dan fungsi yang sama dalam melindungi masyarakat terutama pekerja informal PRT.

Kebijakan 3: Menyelenggarakan Sosialisasi atau Penyuluhan Hukum dan Membentuk Lembaga Advokasi khusus Pekerja Informal tentang Penyelesaian Permasalahan dalam Rumah Tangga

Pelaksanaan advokasi di Gorontalo sejauh ini mengalami perkembangan, hal ini terlihat semakin meningkatnya jumlah Lembaga Bantuan Hukum didukung serta semakin bertambahnya jumlah advokat muda yang merupakan masyarakat asli Gorontalo. Namun pelaksanaan penegakkan



hukum oleh LBH di Gorontalo didominasi oleh permasalahan pelanggaran kontrak atau terkait wanprestasi. Hal ini dikarenakan permasalahan berkaitan dengan pelanggaran melawan hukum atau tindakan kekerasan lebih dipercayakan langsung kepada kepolisian dan pengadilan. Masyarakat Gorontalo yang sifatnya majemuk menekankan kepercayaan terhadap LBH bukan pada persoalan-persoalan pidana atau semacamnya, sebaliknya lebih kepada persoalan perdata atau persoalan individual. Faktor ini menjadi pertanda bahwa masyarakat Gorontalo masih apatis terhadap keberadaan fungsi LBH, karena budaya dan adat masyarakat Gorontalo masih memosisikan penyelesaian secara kekeluargaan (musyawarah mufakat) adalah penyelesaian yang mujarab.

Deskripsi PRT sebagai profesi kekeluargaan tentu memberi stigma bahwa dalam menyelesaikan permasalahan PRT maka semestinya diselesaikan dengan cara kekeluargaan, baik itu permasalahan terkait upah atau bahkan perbuatan melawan hukum. Sementara karakter PRT di Gorontalo yang sebagian besar tidak mengenyam pendidikan tinggi terkesan ikut-ikutan saja terhadap model penyelesaian seperti ini. Menghindari paradigma seperti ini



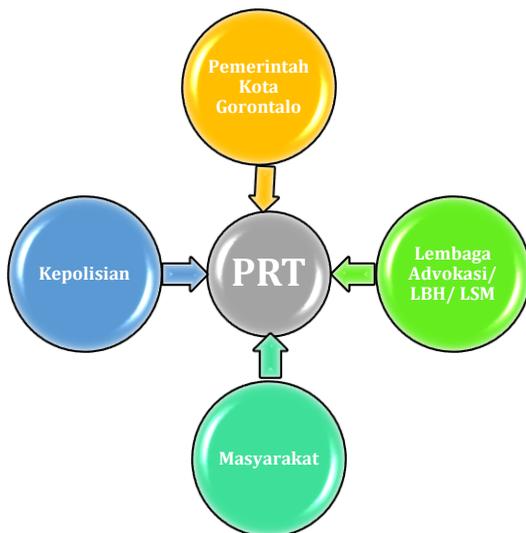
maka perlu untuk mengendalikan pola pikir PRT dan pengguna dalam menanggapi permasalahan tentang PRT. Budaya pikir seperti ini perlu dikendalikan sebagai maksimalisasi perlindungan terhadap PRT dengan cara:

1. Memberikan penyuluhan hukum kepada PRT tentang mekanisme pengaduan dan penyelesaian permasalahan yang dihadapi, yang dilakukan oleh kepolisian Kota Gorontalo dapat bekerjasama dengan akademisi di bidang Hukum dan Kementerian Hukum dan HAM;
2. Mendirikan lembaga advokasi khusus di bidang ketenagakerjaan, yang bertugas menerima segala bentuk keluhan PRT, melakukan proses pendampingan hukum hingga pada tahap permasalahan selesai diputus. Pendirian lembaga advokasi dapat melibatkan elemen masyarakat seperti aktivis, advokat muda dibidang industrial dan ketenagakerjaan serta Kementerian Hukum dan HAM;
3. Memberikan sosialisasi atau pelatihan tentang kedudukan masalah yang dihadapi, bagaimana seharusnya seorang PRT memberanikan diri untuk menempuh cara-



cara legitimasi, hingga dapat memilah masalahnya sendiri dan memilih untuk menyelesaikan dengan melibatkan LBH, LSM hingga kepolisian. Hal ini penting untuk mengikis ke"enggan" atau dalam bahasa Gorontalo disebut *moomu* kepada seorang PRT yang segan atau takut menjalani proses hukum atas masalah yang dihadapi.

Perlindungan model kemitraan mutualistik dapat digambarkan seperti berikut.



Gambar 3

Perlindungan Model Kemitraan Mutualistik

Manfaat dari model penyelesaian ini adalah:

1. Meminimalisir tindakan diskriminasi, tindakan kekerasan serta tindakan perbuatan melawan hukum dan pelanggaran hak lainnya yang dapat ditujukan kepada PRT;
2. Menekan tingkat kejahatan seperti perdagangan orang, dan lain-lain
3. Memaksimalkan fungsi kemitraan antara masyarakat, Kepolisian dan pemerintah daerah dalam memberi perhatian kepada pekerja informal tanpa kualifikasi formal seperti PRT.



BAB VIII

Eksistensi Pekerja Rumah Tangga

Kebutuhan masyarakat rumah tangga terhadap jasa Pekerja Rumah Tangga (PRT), tidak dapat dipungkiri, dari memasak, membersihkan rumah, mengasuh bayi atau anak, merawat para lansia, dari Rumah Tangga tempat mereka bekerja, meskipun harus meninggalkan keluarganya separuh waktu bahkan berminggu-minggu, berbulan-bulan. Padahal merekapun adalah Kepala Keluarga atau



Ibu Rumah Tangga yang juga mempunyai tanggung jawab merawat, mengasuh anggota keluarganya. Dalam menjalankan peran ganda, baik sebagai orangtua, sebagai anak ataupun sebagai anggota keluarga juga sebagai pencari nafkah, terkadang mengalami persoalan yang tidak sebanding dengan tugas pekerjaan yang diembannya. PRT sebagai pekerja domestik, yang didominasi oleh kaum perempuan, sering tidak mendapatkan pengakuan sosial dan perlindungan hukum yang didapatkan oleh pekerja lainnya. Data tentang eksistensi PRT ini belum memberikan gambaran yang akurat. Data ILO pun hanya mengandalkan data estimasi informal yang tentatif mengenai tingkat pekerjaan rumah tangga.⁴⁶ Menurut data yang ada, penetapan PRT bisa dilihat dari pengertian tentang apa itu PRT.

“Di negara-negara maju, istilah PRT berada dalam hubungan kerja antara PRT dengan Majikan (Pemberi Kerja). Majikan yang dimaksudkan, adalah orang pribadi, dalam kasus yang lain (Brasil dan Bulgaria) bisa juga adalah seluruh keluarga/rumah tangga, atau

⁴⁶ <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ Domestic Word Policy Brief 4, Penjelasan Singkat Kebijakan 4, Estimasi Pekerja Rumah Tangga Global dan Regional, diakses tanggal 12 Juni 2020, hlm. 1>

bisa agen/wakil orang pribadi, Selain itu menurut undang-undang tertentu, majikan bisa berupa pihak ketiga, misalnya Lembaga Perawatan yang diakui (Seperti, di Amerika Serikat). Dalam kasus khusus, PRT yang sering migran, masih memiliki ciri-ciri yang sama yakni bekerja untuk sebuah rumah tangga pribadi, yang ada pula diperantarai oleh agen. Hubungan kerja antara Pengguna Jasa melalui agen yang bertindak sebagai perantara, dengan menerima pembayaran dari rumah tangga dan kemudian memberikan kompensasi kepada pekerja setelah membayar kontribusi jaminan sosial terkait”⁴⁷

Penegasan konsep tentang PRT, dapat pula dilihat dari ruang lingkup pekerjaannya yang berada di ranah domestik (Rumah Tangga) meskipun beberapa pekerjaan dapat dilakukan sekaligus baik di dalam rumah maupun di luar rumah, seperti pekerja kebun dapat juga bekerja sebagai penjaga pintu gerbang di sebuah kantor, tukang masak di sebuah rumah tangga dapat pula melakukan pekerjaan sebagai tukang masak pada saat musim panen padi pada pemilik sekaligus pedagang beras. Kategori yang dimaksudkan disini

⁴⁷ *Ibid*, hlm 2



menggunakan pendekatan berbasis industri sebagaimana dimaksudkan dalam “devisi 95”⁴⁸ dimana PRT melakukan kontrak kerja dengan sebuah agen jasa, bukan dengan sebuah rumah tangga. Namun karena kategori yang dimaksudkan dalam “divisi 95” tidak ditemukan dalam praktiknya, maka ruang lingkup ini tetap digunakan.

Pengumpulan data yang dilakukan Penulis beberapa tahun terakhir justru sebaliknya, ketiadaan regulasi yang mengatur secara khusus PRT pada saat itu belum diterbitkan (sebelum ada Permenaker Nomor 2 Tahun 2015) untuk pasaran tenaga kerja domestik lokal hanya menggunakan jasa penyalur PRT dari daerah Jakarta dan Surabaya,serta kota besar lainnya, sedangkan data PRT lokal yang tidak melalui jasa penyalur, hanya berdasarkan estimasi jumlah Pekerja Wanita sebagai PNS/ASN yang dalam status kawin dibandingkan dengan jumlah angkatan kerja, sebagaimana pada tabel 1 di atas.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid*, hlm 2

⁴⁹ *Loc.Cit* hlm. 26

Berdasarkan data,⁵⁰ Secara umum Pekerja perempuan perkotaan berusia 15 tahun keatas yang bekerja disektor, jasa kemasyarakatan, sosial dan perseorangan, lebih tinggi diperdesaan 24,43 persen berbanding 12, 89 persen, PRT termasuk di dalam ruang lingkup tersebut. Usia 15 tahun ke atas sesungguhnya adalah usia produktif untuk bekerja. Termasuk didalamnya data Pekerja Wanita berkarir sebagai ASN/ASN atau karyawan swasta yang tentunya membutuhkan jasa PRT untuk membantu pekerjaan kerumahtanggaan yang ditinggalkan selama bekerja diluar rumah.

Gambaran dari beberapa penelitian yang ada, bahwa persoalan hubungan kerja dalam ranah domestik, dan Pekerjaanya disebut PRT, bahwa kebijakan terkait PRT belum menyentuh secara detail belum sesuai dengan fakta yang terjadi di lapangan. Kekerasan dan eksploitasi masih juga terjadi. Masih banyak yang kurang memahami kedudukan hukum, hak dan kewajiban serta kesejahteraan PRT serta minimnya tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah PRT,

⁵⁰ Kerja sama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak dengan Badan Pusat Statistik, 2018, *Profil Perempuan Indonesia 2018*, ISSN. 2089-351, <https://www.kemenpppa.go.id> diakses pada tanggal 10 Juni 2020, hlm 86



terutama dalam hubungan hukum antara PRT, Pengguna Jasa PRT dan Lembaga Penyalur PRT.⁵¹

Eksistensi PRT pada kondisi sebelumnya ternyata sudah jauh berbeda dengan kondisi saat ini, di mana tingkat pengangguran meningkat tajam, apalagi dengan adanya penetapan pemerintah tentang masa pandemik *Covid-19* yang melanda dunia termasuk di Indonesia. Dalam rangka upaya pencegahan penyebaran *Corona Virus Disiase* (*Covid-19*). Bermula dari Penetapan *World Health Organisation* (WHO), tentang status Pandemi dengan semakin merabaknya penyebaran *Corona Virus Disease* yang disebut *Covid-19* sebagai Pandemi Global yang ditemukan pada bulan November 2019, korban akibat terjangkitnya virus *Corona* ini terus meningkat secara signifikan sampai dengan saat penulisan buku ini.

Pemerintah Indonesia telah menetapkan *Covid-19* sebagai penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat dengan

⁵¹ Devie Rachmawati, 2019, Skripsi “Hubungan Hukum Pekerja Rumah Tangga (PRT), Pengguna PRT, dan Lembaga Penyalur PRT (LPPRT) Kota Semarang, Perspektif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Universitas Negeri Semarang, www.unnes.ac.id diakses pada tanggal 10 Juni 2020

menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 11 Tahun 2020 tentang penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat akibat *Corona Virus Disease* (Covid-19). Untuk itu, dalam rangka menghambat penyebaran Covid-19, pemerintah mengambil langkah dengan menetapkan Pandemi Covid-19 sebagai Bencana Nasional, disertai dengan himbauan kepada masyarakat untuk melakukan *Physical Distancing* (menjaga jarak) serta bekerja/belajar dari rumah. Himbauan pemerintah ini diikuti dengan mengeluarkan sejumlah peraturan diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar, yang dilakukan dalam rangka percepatan penanganan Covid-19.

Segala aktivitas kehidupan masyarakat dunia termasuk di Indonesia menjadi kian terganggu termasuk kegiatan korporasi secara nasional maupun global. Di beberapa daerah seperti DKI Jakarta, pembatasan aktivitas masyarakat dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2020 tentang Pembatasan berupa penghentian sementara ditempat kerja/kantor dengan pengecualian bagi pelaku usaha yang bergerak dibidang kesehatan, bahan pangan, energy, komunikasi, informasi dan teknologi (IT),



keuangan, logistik, perhotelan, konstruksi, industry strategis, pelayan dasar, utilitas publik dan industry yang ditetapkan sebagai objek vital nasional dan objek tertentu, dan/atau kebutuhan sehari-hari. Sama halnya dengan di daerah-daerah lainnya seperti Gorontalo, melalui Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam rangka penanganan COVID-19 di Provinsi Gorontalo. Diikuti dengan Surat Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor 152/33/V/2020 tentang Pemberlakuan Pelaksanaan PSBB dalam penanganan Covid-19 di wilayah Provinsi Gorontalo. Pemberlakuan PSBB, tentu sangat mempengaruhi giat ekonomi masyarakat secara umum, dan pelaku usaha secara khusus termasuk jasa pekerja domestik yang berada pada ruang lingkup perseorangan.

Deklarasi seabad ILO pada bulan Juni 2019 yang lalu, mendeklarasikan "*Kondisi kerja yang aman dan sehat sebagai dasar dari pekerjaan yang layak*" menjadi sangat penting di *Masa Pandemi Covid 19*, untuk memastikan keselamatan dan kesehatan ditempat kerja dalam pengelolaan pandemi dan kemampuan untuk kembali bekerja. Untuk itu maka ILO telah menerbitkan daftar pencegahan dan mitigasi *Covid-19* ditempat kerja sebagai upaya

menyiapkan tindakan praktis yang dapat mengurangi penyebaran pandemi *Covid-19* ditempat kerja, seperti jaga jarak fisik, higienitas, kebersihan, pelatihan dan komunikasi, alat pelindung diri dan tanggapan. Yang dimaksudkan dengan tanggapan terutama terhadap pekerja yang dicurigai Covid-19 agar tidak datang ditempat kerja dan memperluas akses dengan cuti sakit, tunjangan sakit, dan cuti orangtua/perawatan, pengasuhan dan memberikan informasi kepada semua pekerja, mengatur isolasi dengan siapa yang mengidap gejala covid-19 ditempat kerja seraya menunggu pemindahan ke fasilitas kesehatan yang sesuai; melakukan disinfeksi tempat kerja, menyediakan pengawasan kesehatan terhadap orang-orang yang telah melakukan kontak dekat dengan orang yang terinfeksi tersebut.⁵² Kondisi ini lebih mempertajam eksistensi PRT ditengah pandemik Covid 19. Upaya ILO tersebut tidak sejalan dengan realitas yang terjadi dimusim pandemi Covid-19 ini. Banyak peristiwa, yang terjadi, dari soal PHK, jaminan kesehatan serta tunjangan cuti, pemotongan upah. Ada PRT yang di PHK hanya melalui Watschap,

⁵² ILO, 2020, *Dalam Menghadapi Pandemi: Memastikan Keselamatan dan Kesehatan diTempat Kerja*, <https://www.ilo.org> diakses tanggal 12 Juni 2020



padahal PRT ini sudah 6 tahun bekerja dengan upah Rp3.000.000 (tiga juta rupiah) per bulan. Setelah di PHK secara sepihak, meskipun hubungan kerja tidak melalui hubungan kontraktual, PRT akan tetap memperjuangkan hidupnya melalui mediasi. Adapula peristiwa PRT yang diterima bekerja hanya melalui WhatsApp dan di PHK melalui WhatsApp pula, tanpa ada pesangon⁵³ PHK yang terjadi dimana-mana dengan berbagai cara, ada yang masih memberikan gaji sebulan, meskipun tidak dengan pesangon. Ada yang hanya sekedar menjanjikan jika kondisi sudah normal, akan kembali dipekerjakan, namun ada pula setelah di PHK, kemudian mendapatkan pekerjaan ditempat lain, dan ada pula PRT yang diPHK mengalami kondisi kerja yang tidak pasti ditempat Yayasan/Penyedia Jasa menunggu tawaran kerja. Menurut hasil survei yang dilakukan JALA (Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga) terdapat sekitar 600 PRT yang terdampak Pandemi. Rata-rata mereka di PHK tanpa upah atau

⁵³ News Indonesia, “Tangis PRT di Tengah Pandemi Covid-19, di Pecat Lewat WhatsApp, tidak dapat pesangon, dan bertahan dalam Lilitan Hutang”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52846765> diakses tanggal 16 Juni 2020

dengan upah yang berkurang. Sebanyak 53 orang di PHK, 218 orang dirumahkan, dan tidak bekerja sama sekali tanpa upah atau diberi upah 25-50 persen. Menurut Koordinator Nasional JALA, Lita Anggraini, banyak PRT yang tidak mendapat bantuan dari pemerintah, sebab PRT belum diakui sebagai pekerja formal sehingga PRT tidak masuk dalam data pekerja pemerintah. Mayoritas ber KTP daerah, dan tinggal di Kota sehingga PRT tidak terdaftar dan mengakses bansos, padahal mereka adalah pekerja dan warga negara yang pendapatnya terendah dari 20%-30% dari UMR.⁵⁴

Kondisi yang berbeda diutarakan oleh Pengasuh Penyalur PRT, PT Chili Jaya Sejahtera, Gorontalo yang beroperasi sejak 3 tahun terakhir, justru melayani permintaan PRT ditengah Pandemi Covid 19 dengan jumlah yang cukup signifikan.⁵⁵ Banyaknya Pencari Kerja hampir sebanding dengan yang membutuhkan jasa PRT. Rekrutmen PRT lebih sering dilakukan melalui *Facebook*, kemudian lamaran kerja disertai dengan data diri. Pelatihan dan Pendampingan Kerja langsung dilakukan oleh Pemberi Kerja/Pengguna Jasa selama 3 (tiga) hari, mungkin ini disamakan

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ Wawancara via online, tanggal 14 Juni 2020



dengan “Masa Orientasi”, namun dengan waktu pelatihan yang begitu singkat, mengakibatkan beberapa pekerja yang tidak sesuai dengan keinginan Pengguna Jasa terpaksa harus di ganti oleh Penyedia Jasa dengan PRT lainnya. Hal bermanfaat adalah hubungan kontraktual dalam ruang lingkup pekerjaan domestik, akan lebih memberikan kepastian terhadap hak PRT, dibandingkan dengan hubungan kerja yang hanya dilakukan secara lisan. Menurut Penulis, bentuk perlindungan minimal bagi PRT sesungguhnya bisa mengacu dari Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan PRT, mekanisme secara umum diatur di dalamnya termasuk hubungan kerja yang dilakukan secara lisan, sedangkan kehadiran Lembaga Penyalur PRT sangat diharapkan dalam rangka memberikan kepastian terhadap hubungan kerja yang dilandasi oleh hak dan kewajiban yang seimbang antara PRT, Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa.

BAB IX

Penutup

Eksistensi Pekerja Rumah Tangga secara umum mengalami penurunan kualitas dan kualitas. Secara umum faktor yang mempengaruhi adalah terjadinya perubahan sosial. Secara khusus, pemenuhan hak dan kewajiban dalam hubungan kerja antara Pengguna Jasa dengan Pekerja Rumah Tangga sangat rendah. Perlu adanya upaya yang dilakukan secara integrasi antara Lembaga Penyalur Pekerja Rumah Tangga, Pengguna Jasa

serta Pemerintah dalam meningkatkan pasaran kerja jasa domestik yang berkualitas. Sebaliknya, Pekerja Rumah Tangga dengan berbagai latar belakang pendidikan, pengalaman kerja dan budaya kerja yang minim, mulai meninggalkan pekerjaan dalam ranah domestik, karena jaminan perlindungan dari segala aspek sangat rendah.

Pekerja Rumah Tangga yang ada secara sosiologis hanya sekedar melangsungkan kehidupan yang ada, budaya lokal yang selama ini menjad dasar filosofi mulai tergeser dengan adanya perubahan sosial. Secara yuridis Perlindungan terhadap PRT belum ada undang-undangnya, yang ada adalah Peraturan Menteri Ketenagakerjaan RI Nomor 2 tahun 2015 yang masih perlu dijabarkan oleh Pemerintah Daerah. Model sinergitas antara mekanisme yang ada dalam Permenaker RI dengan Budaya PRT saat ini mengalami Transisi dari tradisional ke budaya moderen dan ini yang kelak menjadi perhatian bersama.

Perlu adanya upaya untuk memaksimalkan perlindungan dan perberdayaan Pekerja Rumah Tangga, dengan berbasis pada budaya lokal masyarakat, baik melalui kebijakan pemerintah secara nasional maupun lokal disertai dengan program-program pembangunan yang berpihak

pada kepentingan kelompok pekerja domestik, tanpa mengabaikan kualitas kerja PRT, baik yang dilakukan oleh Pengguna Jasa, maupun Lembaga Penyalur PRT sebagai Penyedia Jasa serta memperhatikan kondisi kerja yang layak.





Daftar Pustaka

Ali, Achmad. (1998). *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Yarsif Watampone.

Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Gorontalo. (2016). *Profil Perempuan dan Anak Tahun 2016*.

Badan Pusat Statistik Kota Gorontalo. (2016). *Kota Gorontalo dalam Angka 2020*. <http://https://gorontalokota.bps.go.id/>

Darodjat, Tubagus Achmad. (2015). *Pentingnya BUdaya Kerja Tinggi dan Kuat*. Bandung: Refika Aditama.

Devie Rachmawati, 2019, Skripsi “Hubungan Hukum Pekerja Rumah Tangga (PRT), Pengguna PRT, dan Lembaga Penyalur PRT (LPPRT) Kota Semarang, Perspektif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Universitas Negeri Semarang, www.unnes.ac.id diakses pada tanggal 10 Juni 2020

For Law in Development United Nation Development Fund for Women. (2007). *“CEDAW, Convensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Mengembalikan Hak-Hak Perempuan”* SMK Grafika Desa Putra.

Friedman, W. (1994). *Teori dan Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Hadikusuma, Hilman. (2010). *Antropologi Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni Bandung

Hendra Wahanu Prabandan, hal 29, Pembangunan Hukum Berbasis Kaarifan Lokal (<http://birohukum.bappenas.go.id>) diakses tanggal 24 Oktober 2017

<http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/> (diakses tanggal 9 Maret 2017)

https://id.wikipedia.org/wiki/Talcott_Parsons diakses pada tanggal 23 Oktober 2017

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/Domestic Word Policy Brief 4, Penjelasan Singkat Kebijakan 4, Estimasi Pekerja Rumah Tangga](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/Domestic_Word_Policy_Brief_4_Penjelasan_Singkat_Kebijakan_4_Estimasi_Pekerja_Rumah_Tangga)

- Global dan Regional*, diakses tanggal 12 Juni 2020,
- ILO, 2020, *Dalam Menghadapi Pandemi: Memastikan Keselamatan dan Kesehatan di Tempat Kerja*, <https://www.ilo.org> diakses tanggal 12 Juni 2020
- Kantor Perburuhan Internasional–Organisasi Perburuhan Indonesia atau ILO (*International Labour Organization*), 2006, “Peraturan tentang Pekerja Rumah Tangga di Indonesia”, www.ilo.org/, diakses tanggal 29 September 2017.
- Kerjasama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak dengan Badan Pusat Statistik, 2018, *Profil Perempuan Indonesia 2018*, ISSN. 2089-351, <https://www.kemenpppa.go.id> diakses pada tanggal 10 Juni 2020,
- Konsorsium Hukum Progresif. (2013). *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media.
- News Indonesia, “Tangis PRT di Tengah Pandemi Covid-19, di Pecat Lewat WhatsApp, tidak dapat pesangon, dan bertahan dalam Lilitan Hutang” ,



<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52846765> diakses tanggal 16 Juni 2020

Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 02 Tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga

Rahardjo, Satjipto. (2009). *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Ranjabar, Jacobus. (2015). *Perubahan Sosial, Teori-Teori dan Proses Perubahan Sosial Serta Teori Pembangunan*. Bandung: Alfabeta.

Rato, Domikus. (2011). *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*. Surabaya: LaksBang Justitia.

Sumodiningrat, Gunawan & Ari Wulandari. (2016). *Membangun Indonesia dari Desa*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Suteki. (2013). *Desain Hukum di Ruang Sosial*. Yogyakarta: Thafa Media.

Taib, Mukhlis. (2017). *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.

- Thalib, Mutia Cherawaty & Nirwan Junus. (2015).. *Tinjauan Sosio Yuridis terhadap Eksistensi Pekerja Rumah Tangga di Kota Gorontalo*. Penelitian Kolaborasi. Lemlit UNG.
- Thalib, Mutia Cherawaty & Saiful Ibrahim. (2012). *Penelitian Fundamental, Perlindungan Hak Pekerja Rumah Tangga dalam Pemenuhan Hak dan Kewajiban Bekerja*. Lemlit UNG.
- Thalib, Mutia Cherawaty. (2012). "Hak dan Kewajiban PRT dalam Perspektif Asas-asas Hukum Perjanjian Menurut KUHPerdata". *Jurnal Pelangi Ilmu*. Hlm. 66-76. Volume 4, Nomor 2, April 2012. ISSN: 1979-5262.
- Thalib, Mutia Cherawaty. (2014). "Pekerja Rumah Tangga dalam Kajian Sosiologi Hukum dan Filsafat Hukum". *Jurnal Hukum Legalitas*. Hlm. 100-110. Volume 7, Nomor 1 Februari 2014, ISSN 1979-
- Thalib, Mutia Cherawaty. (2016). "Pegeseran Eksistensi Pekerja Wanita Dalam Ranah Domestik ke Ranah Publik Ditinjau dari Dimensi Perlindungan Hak Asasi Manusia (Penelitian di Kota Gorontalo)." *Jurnal Hukum*

Legalitas. Volume 9 No.2 Oktober 2016, ISSN 1979-5955,

Tijow, Lusiana Margareth. (2017). *Perempuan Menggugat Atas Integritas Tubuh Dirinya Tidak Terpenuhinya Janji Kawin*. Malang: Surya Pena Gemilang Publishing.

Topatimasang, R. (2000). *Merubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Yunus, Rasid. (2014). *Nilai-Nilai Kearifan Lokal (Local Genius) sebagai Penguat Karakter Bangsa, Studi Empiris tentang Huyula*. Yogyakarta: Deepublish.

Profil Penulis

Mutia Cherawaty Thalib, S.H., M.Hum., lahir di Gorontalo pada tanggal 4 Juli 1969. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado (1993), kemudian melanjutkan pendidikan S-2 di Fakultas Hukum Konsentrasi Hukum Keperdataan di Universitas Gadjah Mada (2004).



Berkarir sebagai Tenaga Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo sejak tahun 1999 hingga sekarang. Konsisten mengajar mata kuliah bidang hukum perdata, antara lain: mata kuliah Hukum Perdata, Perikatan yang lahir dari Perjanjian, Praktik Perancangan Kontrak, Sosiologi Hukum, dan lain-lain. Termasuk pula sebagai pengajar mata kuliah Aspek Hukum dalam Pembangunan serta Aspek Hukum Industri Jasa Konstruksi di Jurusan Teknik Sipil UNG.



Penulis banyak meneliti persoalan keperdataan, baik tentang kedudukan orang, badan hukum, tenaga kerja, hukum jaminan, hak asasi manusia, dan beberapa tahun terakhir mengkaji persoalan kontrak dalam Industri Jasa Konstruksi, dan lain-lain.

Penulis aktif dalam kegiatan profesi, sebagai anggota APHK (Asosiasi Pengajar Hukum Keperdataan), menjadi Anggota Majelis Kehormatan Notaris (MKN) utusan akademisi di Wilayah Provinsi Gorontalo (2016–sekarang). Pernah mengikuti Bimtek Hukum Kontrak Jasa Konstruksi yang diselenggarakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Dirjen Bina Jasa Konstruksi di Makassar. Penulis juga aktif dalam organisasi sosial kemasyarakatan, serta pengurus yayasan sosial.