

PERLINDUNGAN TKI PADA MASA PRA PENEMPATAN, SELAMA PENEMPATAN DAN PURNA PENEMPATAN



Oleh tim
Dibawah pimpinan
Dr. Hadi Subhan, S.H.,M.H

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
JAKARTA
2012**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Perlindungan TKI Pada Masa Pra Penempatan, Selama Penempatan dan Purna Penempatan pada tahun Anggaran 2012 telah diselesaikan pada waktunya.

Terlaksananya kegiatan pengkajian ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan seluruh anggota Tim, dan untuk kerjasama serta partisipasinya diucapkan terima kasih. Terima kasih juga disampaikan kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI yang telah memberikan kepercayaan untuk melaksanakan pengkajian hukum ini.

Tim telah mengerahkan perhatian, kemampuan dan waktu untuk menyusun laporan pengkajian ini, namun jika dalam pengkajian ini masih terdapat kekurangan dan ketidaksempurnaan, tim senantiasa membuka kesempatan untuk saran perbaikan dengan harapan hasil pengkajian ini bermanfaat bagi pengembangan hukum di masa yang akan datang.

Jakarta, September 2012
Tim Pengkajian Hukum Tentang
Perlindungan TKI Pada Masa Pra
Penempatan, Selama Penempatan dan
Purna Penempatan

Dr Hadi Subhan, SH, MH

DAFTAR ISI

		Hal.
KATA PENGANTAR		i
DAFTAR ISI		ii
BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Permasalahan	6
	C. Tujuan dan Kegunaan Pengkajian	6
	D. Metode Kerja Tim Pengkajian Hukum	7
	E. Personalia Pengkajian	7
	F. Jadwal Pengkajian	8
	G. Sisitimatika Pengkajian	9

BAB II	<p>TINJAUAN HUKUM TENTANG PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI</p> <p>A. Pengaturan Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 Dan Peraturan Terkait</p> <p>B. Pandangan Para Ahli Mengenai Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri</p>	<p>11</p> <p>20</p>
BAB III	<p>IMPLEMENTASI PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI</p> <p>A. Mekanisme Penempatan Dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri</p> <p>B. Tanggung Jawab Penempatan Dan Perlindungan TKI Ke Luar Negeri Oleh Pemerintah</p>	<p>22</p> <p>26</p>
BAB IV	<p>ANALISIS YURIDIS PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI</p> <p>A. Analisis Yuridis Pengaturan Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri</p> <p>A.</p>	<p>54</p>
BAB V	<p>PENUTUP</p> <p>A. Kesimpulan</p> <p>B. Saran-saran</p>	<p>67</p>

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR ISI

	Hal
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I	PENDAHULUAN
A.	Latar Belakang 1
B.	Permasalahan 7
C.	Tujuan dan Kegunaan Pengkajian 7
D.	Metode Kerja Tim Pengkajian 8
E.	Susunan Personalia Tim 8
F.	Jadual Pengkajian 9
G.	Sistimatika Pengkajian 10
BAB II	Tinjauan Hukum Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
A.	Pengaturan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 dan Peraturan Terkait 12
B.	Pandangan Para Ahli Mengenai Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri 22

BAB III	Implementasi Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri	
A.	Mekanisme Penempatan Dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri	25
B.	Tanggung Jawab Penempatan Dan Perlindungan TKI Oleh Pemerintah	38
C.	Tanggung jawab Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)	42
BAB IV	Analisis Yuridis Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri	
A.	Pengaturan Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri	53
B.	Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri	66
C.	Kendala yang dihadapi dan Upaya yang Dilakukan Oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja	68
BAB V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	72
B.	Rekomendasi	74
	DAFTAR PUSTAKA	76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan sektor ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk meningkatkan harkat, martabat, dan harga diri tenaga kerja serta mewujudkan masyarakat sejahtera, adil, dan makmur baik material maupun spiritual.

Masalah ketenagakerjaan Indonesia dari tahun ke tahun dihadapkan pada pertumbuhan angkatan kerja yang tinggi di satu sisi, sementara tingkat pendidikan dan keahlian yang masih belum memadai dan lapangan kerja yang terbatas di sisi lain. Pemerintah berusaha untuk mengurangi angka pengangguran dan juga meningkatkan kualitas hidup tenaga kerja di Indonesia. Oleh karena itu penempatan tenaga kerja ke luar negeri merupakan salah satu alternatif/ pilihan dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur masalah penempatan tenaga kerja yaitu Pasal 31 sampai dengan Pasal 38. Dalam Pasal 31 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa "Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau

pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri.¹

Undang-Undang Ketenagakerjaan tersebut mengatur bahwa penempatan tenaga kerja terdiri dari penempatan tenaga kerja di dalam negeri dan penempatan tenaga kerja di luar negeri². Selanjutnya Undang-Undang Ketenagakerjaan ini mengamanatkan bahwa Ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri harus diatur dengan undang-undang tersendiri³.

Pengaturan tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Namun demikian, ketika dibaca dan ditelaah secara kritis, UU ini ternyata lebih banyak mengatur prosedural dan tata cara penempatan TKI ke luar negeri, dan hanya sedikit mengatur hak-hak dan jaminan perlindungan hak-hak buruh migran dan anggota keluarganya. Padahal, amanat untuk memberikan perlindungan terhadap buruh migran selain dimandatkan oleh konstitusi negara (UUD 1945), juga tercermin dari komitmen negara meratifikasi sejumlah instrumen hak asasi manusia yang dikeluarkan oleh ILO dan PBB.

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 memberikan definisi yuridis "Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut dengan TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah". Pada konsiderans menimbang huruf b,c, d,e disebutkan bahwa setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama tanpa

¹Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

² Vide : Pasal 33 UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

³Vide : Pasal 34 UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak baik di dalam maupun di luar negeri sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat dan kemampuan.

Dalam kenyataan yang terjadi, tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri menghadapi berbagai persoalan, antara lain menjadi obyek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia.

Oleh karena itu negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi dan anti perdagangan manusia.

Kebijakan penempatan tenaga kerja Indonesia diluar negeri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan harkat, martabat, hak asasi manusia dan perlindungan hukum serta pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan nasional. Hal ini sebagaimana di tentukan dalam Pasal 1 angka 3 dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 bahwa yang menyatakan bahwa "Penempatan TKI adalah kegiatan pelayanan untuk mempertemukan TKI sesuai bakat, minat, dan kemampuannya dengan pemberi kerja di luar negeri yang meliputi keseluruhan proses perekrutan, pengurusan dokumen, pendidikan dan pelatihan, penampungan, persiapan pemberangkatan, pemberangkatan sampai ke negara tujuan, dan pemulangan dari negara tujuan."

Kemudian dalam Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) dijelaskan bahwa "Penempatan tenaga kerja dilaksanakan berdasarkan asas terbuka, bebas, obyektif, serta adil, dan setara tanpa diskriminasi. Penempatan tenaga kerja diarahkan untuk menempatkan tenaga kerja pada jabatan yang tepat sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan dengan memperhatikan harkat, martabat, hak asasi, dan perlindungan hukum.

Dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan, kebijakan penempatan TKI ke luar negeri, merupakan program nasional dalam upaya meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya serta pengembangan kualitas sumber daya manusia. Penempatan TKI dilakukan dengan memanfaatkan pasar kerja internasional melalui peningkatan kualitas kompetensi tenaga kerja dengan perlindungan yang optimal sejak sebelum keberangkatan, selama bekerja di luar negeri sampai tiba kembali di Indonesia.

"Perlindungan menurut Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat yang seharusnya bersubsidi pada kekuasaan rakyat sehingga hukum harus tetap mengedepankan keadilan, tidak lagi hanya berorientasi pada kepentingan penguasa atau kepentingan politik. Apabila hukum tetap hanya berorientasi pada kepentingan politik atau penguasa maka kepentingan rakyat untuk mendapat perlindungan akan terabaikan.

Perlindungan tenaga kerja termasuk perlindungan atas hak-hak dasar pekerja untuk berorganisasi dan berunding dengan pengusaha, perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, perlindungan khusus tenaga wanita, anak, orang muda dan penyandang cacat serta perlindungan upah dan jaminan sosial tenaga kerja. Pelatihan kerja yang diarahkan untuk meningkatkan dan mengembangkan ketrampilan serta keahlian tenaga kerja guna meningkatkan

produktivitas perusahaan. Penyelenggaraan perlindungan, pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan merupakan salah satu tanggung jawab dan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan sosial ekonomi kepada masyarakat.

Namun cakupan perlindungan yang dimaksudkan dalam UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sulit untuk diterapkan untuk persoalan-persoalan yang dihadapi oleh tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri. Sayangnya, dalam UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri belum menyentuh pada cakupan perlindungan yang memadai pada tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri.

Secara internasional, masalah perlindungan terhadap hak asasi manusia di tempat kerja menjadi perhatian pokok. Mengenai masalah perlindungan terhadap hak asasi manusia di tempat kerja, Organisasi Ketenagakerjaan Internasional (International Labour Organisation (ILO) telah menetapkan 8 konvensi dasar Perburuhan ILO Core Convention yaitu:

1. Konvensi No. 87/1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Untuk Berorganisasi dan Berunding Bersama (Freedom of Association and Protection of Right to Organize)
2. Konvensi No. 98/1949 tentang Penerapan Azas-azas Hak untuk Berorganisasi dan Berunding Bersama (The Application of The Principles of The Right to Organize and to Bargain Collectively).
3. Konvensi No. 29/1930 tentang Kerja Paksa atau Kerja Wajib (Forced or Compulsory Labour)
4. Konvensi No. 105/1957 tentang Penghapusan Kerja Paksa. (Abolition of forced labour)
5. Konvensi No. 138/1973 tentang Batas Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja (Minimum Age for Admission to Employment).
6. Konvensi No. 182/1999 tentang Pelarangan dan Tindakan Segera untuk Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak

7. Konvensi No. 100/1951 tentang Upah Yang Sama Untuk Pekerjaan Yang Sama.

8. Konvensi No. 111/1958 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan.

Pemerintah Indonesia menunjukkan komitmen untuk melindungi hak asasi manusia di tempat kerja dengan meratifikasi kedelapan konvensi tersebut. Terkait dengan persoalan perlindungan tenaga kerja Indonesia, pada tanggal 12 April 2012, Sidang Paripurna DPR-RI menyetujui dan mengesahkan inisiatif Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) 1990 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan International Convention On The Protection Of The Rights Of All Migrant Workers And Members Of Their Families (Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran Dan Anggota Keluarganya).

Pada sisi yang lain, meski pemerintah menyatakan bahwa Republik Indonesia telah memiliki regulasi mengenai perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri, masalah-masalah yang dialami oleh tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri masih terus berlangsung yang acap kali menguras perhatian publik. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia perlu melakukan penanganan secara terpadu terhadap kasus-kasus yang menimpa TKI karena berdasarkan UU RI No. 39 Tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja di luar negeri, negara memiliki tanggung jawab dalam hal perlindungan terhadap TKI.

Atas kondisi tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional memandang perlu untuk mengadakan pengkajian hukum tentang perlindungan TKI pada masa pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan. Pengkajian hukum ini akan menitikberatkan pada Undang-Undang No. 39 Tahun 2004

tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dan peraturan-peraturan yang terkait lainnya.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dikaji, antara lain

1. Bagaimana pengaturan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri?
2. Bagaimana implementasi penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri ?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan pemerintah dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri?

C. Tujuan Dan Kegunaan Pengkajian

Tujuan dari pengkajian hukum ini adalah

1. Untuk mengetahui pengaturan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri
2. Untuk mengetahui implementasi penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan pemerintah dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri

Kegunaan pengkajian ini dibedakan menjadi dua yaitu:

1. Kegunaan secara teoritis adalah untuk menambah wacana hukum tentang perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri

2. Kegunaan secara praktis adalah sebagai bahan masukan bahan acuan bagi masyarakat, praktisi, akademis, pemerintah dan legislatif dalam memberikan masukan guna perbaikan atau penyempurnaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

D. Metode Kerja Tim Pengkajian

Pengkajian Hukum tentang perlindungan TKI pada masa pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut :

1. Studi kepustakaan, masing-masing anggota mengumpulkan dan mempelajari bahan literatur yang berkaitan dengan materi yang akan dikaji
2. Anggota Tim menulis kertas kerja (berupa makalah) sesuai dengan topik yang telah ditugaskan, kemudian didiskusikan dalam rapat tim.
3. Wawancara dengan *stakeholder*
4. Mengundang pihak lain (narasumber) untuk didengar pendapatnya mengenai masalah yang masih perlu diketahui kejelasannya.

E. Personalia Tim Pengkajian

Tim Pengkajian Hukum tentang Perlindungan TKI Pada Masa Pra Penempatan, Selama Penempatan dan Purna Penempatan dengan susunan personalia tim sebagai berikut:

Ketua : Dr. M. Hadi Shubhan

Sekretaris : Widya Oesman, SH, MH

Anggota 1. Prof. Dr. Jeane Neltje Saly. SH, MH

2. Suherman Toha, SH, MH
 3. Hesty Hastuti, SH, MH
 4. Wiwiek S.Sos
 5. Drs. Tatang Budi Utama Razak, MBA
 6. Prof. Zantermans Radjaguguk
 7. Atje, SH, MH
 8. Wahyu Susilo
- Staf Sekretariat :
1. Vonni Dwi Sofianthy, SH
 2. Hartono
- Narasumber:
- Dr. Dra Reyna Usman Direktur Jenderal
Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja
Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

F. Jadwal Kegiatan Pengkajian

Pelaksanaan kegiatan pengkajian hukum ini adalah 6 bulan dengan jadwal kegiatan sebagai berikut:

NO	WAKTU	KEGIATAN
1	Januari-Februari 2012	: Penyusunan proposal
2.	Maret- April 2012	: Pengumpulan, Pengolahan dan Analisis Data
	Rapat I	Perkenalan anggota, <i>Brainstorming</i> , Pembahasan Proposal dan pembagian tugas
	Rapat II	Perbaikan proposal, penyajian dan

- | | | |
|----|-----------------|--|
| | | pembahasan makalah / tugas masing-masing anggota |
| 3. | April -Mei 2012 | Analisa dan FGD |
| | Rapat III | FGD sekaligus diskusi dengan Narasumber |
| | Rapat IV | Penyempurnaan makalah individu dan Pengintegrasian data dari FGD dan diskusi narasumber ke dalam draft laporan akhir |
| 3. | Mei - Juni 2012 | : Penyusunan Laporan Akhir |
| | Rapat V dan VI | Penyempurnaan Laporan Akhir |
| 4. | Akhir Juni 2012 | : Penyerahan Laporan Akhir |

G. Sistematika Penulisan

Pengkajian ini akan dibuat sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan
- D. Metode Kerja
- E. Personalia Tim Pengkajian
- F. Jadwal Kegiatan Pengkajian
- G. Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN HUKUM PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

- A. Pengaturan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 dan Peraturan Terkait
- B. Pandangan Para Ahli Mengenai Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

BAB III IMPLEMENTASI PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN
TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

- A. Mekanisme Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
- B. Tanggung jawab Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah
- C. Tanggung jawab Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)

BAB IV ANALISIS YURIDIS PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN
TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

- A. Analisis Yuridis Pengaturan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
- B. Implementasi Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
- C. Kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Rekomendasi

BAB II

TINJAUAN HUKUM PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

A. Pengaturan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 dan Peraturan Terkait

Pada awalnya, masalah ketenagakerjaan merupakan bidang yang berada dalam ruang lingkup hukum privat. Namun dalam perkembangannya, negara perlu melakukan intervensi afirmatif dalam hubungan industrial dimana pihaknya adalah pengusaha dan pekerja/buruh. Bentuk intervensi afirmatif tersebut adalah dalam fungsi regulasi dan dalam fungsi supervisi.

Dalam fungsi regulasi, maka negara turun tangan langsung dengan membuat regulasi yang mengatur mengenai ketenagakerjaan, sehingga, ketenagakerjaan tidak lagi bagian dari hukum privat tetapi menjadi bagian dari hukum publik. Dalam konteks penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, alasan inilah yang mewajibkan negara membuat instrumen legal dalam perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri, baik dalam penyusunan UU ataupun meratifikasi Konvensi yang terkait dengan perlindungan tenaga kerja migrant. Langkah-langkah yang telah dilakukan antara lain pembuatan regulasi yang mengatur secara khusus ketenagakerjaan dituangkan dalam UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, regulasi tentang tenaga kerja Indonesia ke Luar negeri melalui UU No. 39/2004 dan Ratifikasi Konvensi PBB Tahun 1990 tentang Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families).

Dalam fungsi supervisi, negara wajib melakukan pengawasan dibidang ketenagakerjaan, dalam hal ini adalah pengawasan dalam Masa Pra Penempatan, Selama Penempatan dan Purna Penempatan. Fungsi pengawasan ini secara teknis, pemerintah membentuk pengawas ketenagakerjaan.

Ketenagakerjaan berasal dari kata tenaga kerja, yang dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yaitu "*Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.*" Sedangkan pengertian dari ketenagakerjaan sesuai dengan Pasal 1 angka 1 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah "*Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja.*"

Dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dinyatakan bahwa "Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri." Kemudian dalam pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) dijelaskan bahwa "Penempatan tenaga kerja dilaksanakan berdasarkan asas terbuka, bebas, obyektif, serta adil, dan setara tanpa diskriminasi. Penempatan tenaga kerja diarahkan untuk menempatkan tenaga kerja pada jabatan yang tepat sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan dengan memperhatikan harkat, martabat, hak asasi, dan perlindungan hukum."⁶

Pasal 33 UU No.13 Tahun 2003 menentukan penempatan tenaga kerja yang terdiri dari penempatan tenaga kerja di dalam negeri dan penempatan tenaga kerja di luar negeri. Berkenaan dengan penempatan tenaga kerja di luar negeri, secara terperinci lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 39

Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Dengan disahkannya Undang-undang tersebut, seharusnya semakin jelas dan nyata kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengatur penempatan TKI.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 memberikan definisi yuridis "Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut dengan TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah."⁵

Sedangkan dalam pasal 1 angka 3 dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 bahwa yang dimaksud dengan "Penempatan TKI adalah kegiatan pelayanan untuk mempertemukan TKI sesuai bakat, minat, dan kemampuannya dengan pemberi kerja di luar negeri yang meliputi keseluruhan proses perekrutan, pengurusan dokumen, pendidikan dan pelatihan, penampungan, persiapan pemberangkatan, pemberangkatan sampai ke negara tujuan, dan pemulangan dari negara tujuan."

Penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI berasaskan keterpaduan, persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia (Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004). Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang diberikan pemerintah dalam rangka penempatan Tenaga Kerja Indonesia keluar negeri (TKNL) dimulai sejak pra penempatan, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Pasal 7 ayat (1), disebutkan bahwa setiap calon TKI mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan sesuai dengan peraturan perundang-perundangan, demikian pula pada ayat (2) disebutkan bahwa perlindungan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan.

Pekerja migran Indonesia atau yang biasanya disebut dengan Tenaga Kerja Indonesia (disingkat TKI) dalam hal ini adalah pekerja migran yang membutuhkan pengaturan baik dari hukum nasional maupun hukum internasional. Peraturan yang terkait dengan perlindungan dan penempatan tenaga kerja antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri.
5. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
8. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
9. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
10. Instruksi Presiden No. 06 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
11. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pemeriksaan Kesehatan dan Psikologi Calon Tenaga Kerja Indonesia.
12. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor : PER.07/MEN/III/2005 tentang Ketentuan Sanksi Administratif

dan Tata Cara Penjatuhan Sanksi Dalam Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

13. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.07/MEN/IV/2005 tentang Standar Tempat Penampungan Calon Tenaga Kerja Indonesia
14. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.32/MEN/XI/2006 tentang Rencana Kerja Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Sarana dan Prasarana Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
15. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.10/MEN/V/2009 tentang Tata Cara Pemberian, Perpanjangan dan Pencabutan Surat Izin Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.
16. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.23/MEN/IX/2009 tentang Pendidikan dan Pelatihan Kerja Bagi Calon Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
17. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia.
18. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.14/MEN/X/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
19. Peraturan Menteri Luar Negeri No. 04 Tahun 2008 tentang Pelayanan Warga pada Perwakilan RI di Luar Negeri
20. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor KEP-261/MEN/XI/2010 tentang Penunjukan Pejabat Penerbit Surat Ijin Pengerahan.
21. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor KEP-262/MEN/XI/2010 tentang Penunjukan Pejabat Penerbit Ijin Penempatan TKI di Luar Negeri untuk Kepentingan Perusahaan Sendiri.

22. Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor SE-04/MEN/IV/2011 tentang Pengetatan Penempatan Dalam Peningkatan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

Dalam ranah hukum internasional ada beberapa definisi tentang Tenaga Kerja Migran. Menurut Konvensi ILO No.97 tentang Migrasi Demi Pekerjaan ialah:

" a person who migrates from one country to another with a view to being employed otherwise than his own account and includes any person regularly admitted as a migrant for employment" .

Departemen Perburuhan Amerika Serikat mendefinisikan Pekerja Migran sebagai :

"workers who occasionally or habitually move, with or without their families, to seek or engage in seasonal or temporary employment, and who do not have the status of residents in the localities of expected job opportunity or employment".

Konvensi internasional tentang perlindungan pekerja migran dan anggota keluarganya mengartikan pekerja migran (*migrant worker*) adalah orang yang akan, sedang, atau sudah pernah terlibat dalam suatu kegiatan yang menghasilkan upah bagi dirinya di suatu negara, dalam keadaan dimana ia tidak menjadi warga negara di negara tersebut.⁴

Dalam konvensi internasional, istilah *migrant worker* dikenal juga dengan istilah *migrant for employment* yang artinya orang yang bermigrasi dari suatu negara ke negara lain untuk mendapatkan pekerjaan mencakup juga orang-orang yang secara utuh diterima sebagai orang yang bermigrasi untuk mendapatkan pekerjaan.⁵

⁴ Article 2 The International Convention on The Protection of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990.

⁵Article 11 ILO Convention No. 97 Concerning Migration for Employment 1949.

Pekerja migran yang rawan eksploitasi dan tindakan tidak manusiawi perlu untuk memperoleh perlindungan. ILO telah khusus mengatur dan mengupayakan perlindungan hak-hak dasar dan kebebasan para pekerja migran terutama bagi pekerja migran yang bekerja pada sektor-sektor marjinal yang tidak secara efektif terjangkau oleh hukum internasional dengan menetapkan konvensi-konvensi internasional yang berhubungan dengan hak dan perlindungan untuk memperoleh kondisi kerja yang adil dan pantas, bebas dari diskriminasi, kerja paksa dan perdagangan manusia, kebebasan bergerak, dan kebebasan berserikat terutama bagi pekerja migran yang bekerja pada sektor-sektor marjinal yang tidak secara efektif terjangkau oleh hukum internasional.

Keberadaan Konvensi ILO No. 97 Tahun 1949 tentang Migrasi demi Pekerjaan, Konvensi ILO No. 143 Tahun 1975 tentang Perlindungan Buruh Migran telah terlebih dahulu mengatur secara khusus mengenai masalah Pekerja Migran, mendorong dan memprakarsai dibentuknya suatu instrumen internasional yang secara spesifik mengatur masalah pekerja migran. Konvensi ILO yang terbaru terkait buruh migrant adalah Konvensi ILO No. 189/2011 tentang Kerja Layak untuk Pekerja Rumah Tangga. Konvensi-konvensi ILO ini hingga sekarang belum diratifikasi oleh pemerintah Indonesia.

Sementara itu dalam mekanisme hak asasi manusia dibawah Perserikatan Bangsa-Bangsa, pada tanggal 18 Desember 1990, Sidang Umum PBB menyetujui sebuah konvensi perlindungan pekerja migran dan keluarganya (*the International Convention on the Protection of All Migrant Workers and Members of Their Families*) yang sangat penting bagi upaya untuk memperbaiki situasi yang dihadapi pekerja migran serta menjamin martabat dan penegakan hak-hak asasi bagi semua pekerja migran beserta keluarganya. Konvensi ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui UU No. 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya)

Konvensi-konvensi internasional lain yang terkait dengan perlindungan tenaga kerja migran yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia antara lain Konvensi Anti Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW), Konvensi Perlindungan Hak Anak, Konvensi Anti Penyiksaan, Konvensi Anti Racial Discrimination serta dua Kovenan Pokok PBB: Konvensi Hak Ekonomi, Sosial Budaya dan Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik. Selain itu di tingkat regional Asia Tenggara, telah ada ASEAN Declaration on Promotion and Protection the Rights of Migrant Workers.

Dalam hal penempatan dan perlindungan TKI, Konvensi ILO dan Instrumen HAM Internasional dibawah PBB seharusnya menjadi pedoman bagi Indonesia sebagai landasan peraturan perundang-undangan, perjanjian bilateral dengan negara penerima dalam kontrak kerja dan segala lingkup kegiatan yang menyangkut penempatan dan perlindungan TKI. Konvensi ILO yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI yang cukup urgen dan memiliki korelasi yang signifikan dengan perlindungan TKI adalah :

1. Konvensi No. 105 Tahun 1957 tentang Penghapusan Kerja Paksa yang diratifikasi dengan UU No. 19 tahun 1999.
2. Konvensi ILO yang berhubungan dengan larangan diskriminasi :
 - a. Konvensi No. 100 Tahun 1951 tentang Pengupahan yang Sama bagi Pekerja Laki-laki dan Perempuan dalam Pekerjaan yang Nilainya Sama yang diratifikasi dengan UU No. 80 Tahun 1957.
 - b. Konvensi No. 111 Tahun 1958 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan yang diratifikasi dengan UU No. 21 Tahun 1999.
3. Konvensi ILO yang berhubungan dengan pekerja anak-anak :

- a. Konvensi No. 138 Tahun 1973 tentang Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja yang diratifikasi dengan UU No. 20 Tahun 1999.
- b. Konvensi No. 182 Tahun 1999 tentang Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak yang diratifikasi dengan UU No. 1 Tahun 2000.

Sudah merupakan tanggung jawab negara untuk memberikan perlindungan maksimal pada setiap warganya dimanapun berada. Hal yang khusus timbul di sini adalah adanya kedaulatan negara lain yang harus ditaati terkait prinsip hukum yang berlaku yaitu hukum dimana warganegara itu berada (*lex loci executionis, lex loci delicti commissi*).

Hukum nasional Indonesia berkenaan dengan perlindungan TKI di luar negeri tidak akan mungkin dapat dipaksakan keberlakuannya di wilayah negara lain, sehingga sarana yang paling mungkin untuk mewujudkannya adalah dengan membuat kerjasama dan perjanjian bilateral maupun multilateral antarnegara untuk memberikan perlindungan maksimal terhadap warga negaranya.⁶ Nota kesepahaman atau *memorandum of understanding* (MoU) adalah sebuah dokumen legal yang menjelaskan persetujuan antara dua belah pihak.

Definisi *Memorandum of Understanding* (MoU) menurut Munir Fuady adalah sebagai perjanjian pendahuluan yang nanti akan dijabarkan dan diuraikan dengan perjanjian lainnya yang memuat aturan dan persyaratan secara lebih detail. Sebab itu materi MoU berisi hal-hal yang pokok saja; sedangkan Erman Radjagukguk mengartikan MoU sebagai dokumen yang memuat saling pengertian dan pemahaman para pihak sebelum dituangkan dalam perjanjian yang formal yang mengikat kedua belah pihak. Oleh sebab itu muatan MoU

⁶Agusmidah, Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 103.

harus dituangkan kembali dalam perjanjian sehingga menjadi kekuatan yang mengikat.⁷ Dari definisi tersebut maka unsur-unsur yang terkandung dalam MoU, yaitu :⁸

1. Merupakan perjanjian pendahuluan;
2. Muatan materi merupakan hal-hal yang pokok;
3. Muatan materi dituangkan dalam kontrak/perjanjian.

Mengenai pengaturan materi muatan dan kekuatan mengikatnya, maka MoU tidak lain adalah merupakan perjanjian pendahuluan. MoU sebagai sebuah perjanjian pendahuluan merupakan bukti awal suatu kesepakatan yang memuat hal-hal pokok, serta yang harus diikuti oleh perjanjian lain. Kekuatan mengikat MoU hanya sebatas moral saja. Dengan kata lain MoU merupakan *gentlement agreement*. Penggunaan istilah MoU harus dibedakan dari segi teoretis dan praktis. Secara teoretis dokumen MoU bukan merupakan dokumen yang mengikat para pihak. Agar mengikat secara hukum, harus ditindaklanjuti dengan perjanjian. Kesepakatan dalam MoU hanya bersifat ikatan moral. Secara praktis MoU disejajarkan dengan perjanjian. Ikatan yang terjadi tidak hanya bersifat moral, tetapi juga hukum.⁹

Beberapa contoh negara-negara yang sudah memiliki dan menandatangani MoU dengan Pemerintah Republik Indonesia diantaranya :

1. MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Kuwait, pada Tanggal 30 Mei 1996;
2. MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Yordania, pada Tanggal 27 Juni 2009;

⁷"Definisi dan Pengertian MoU" <http://awalbarri.wordpress.com/2009/03/10/definisi-dan-pengertian-mou/>, diunduh tanggal 21/09/2011.

⁸Ibid.

⁹Ibid.

3. MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Malaysia, pada Tahun 2004 dan di revisi kembali pada Tahun 2010;
4. MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Turki, pada Tahun 2010;

B. Pandangan Para Ahli Mengenai Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri

Menurut Satjipto Rahardjo yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.¹⁰ Muchsin menyebut Perlindungan hukum sebagai kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.¹¹

Adapun Perlindungan TKI adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan calon TKI/TKI dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundangundangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja.¹² Perlindungan TKI di dasarkan kepada UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 39 Tahun 2004, Penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI berasaskan kepada keterpaduan, persamaan hak,

¹⁰ Satjipto Rahardjo, Sisi Lain dari hukum di Indonesia, Kompas, Jakarta 2003, hal 121

¹¹ Muchsin, Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia, (Surakarta : Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, 2003), hal 14

¹² Pasal 1 angka 4, Undang-undang nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia.

Dalam pasal 5 ayat (1) Undang-undang nomor 39 tahun 2004 dinyatakan bahwa "Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri." Dan dalam pasal 6 Undang-undang nomor 39 tahun 2004 bahwa Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya perlindungan TKI di luar negeri. Dalam melakukan perlindungan terhadap TKI, pasal 7 Undang-undang nomor 39 tahun 2004 menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban:

- a. menjamin terpenuhinya hak-hak calon TKI/TKI, baik yang berangkat melalui pelaksana penempatan TKI, maupun yang berangkat secara mandiri;
- b. mengawasi pelaksanaan penempatan calon TKI
- c. membentuk dan mengembangkan sistem informasi penempatan calon TKI di luar negeri;
- d. melakukan upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan TKI secara optimal di negara tujuan; dan
- e. memberikan perlindungan kepada TKI selama masa sebelum pemberangkatan, masa penempatan, dan masa purna penempatan.

Kompleksitas persoalan buruh migran menyangkut berbagai dimensi, actor dan kepentingan, mulai dari tingkat desa sampai di negara tujuan bekerja sehingga masalah buruh migran memiliki dimensi politik transnasional yang membutuhkan kehadiran negara sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab perlindungan.

Berdasarkan pembacaan kritis terhadap kasus-kasus buruh migran yang terjadi, sekitar 75% masalahnya disebabkan dari persoalan bawaan (awal) yang dimulai saat proses rekrutmen di daerah. Persoalan-persoalan tersebut antara lain: (i) pola rekrutmen yang asal-asalan, (ii) pelaksanaan pelatihan yang tidak berkualitas tanpa ada quality control, (iii) calon TKI yang sebenarnya belum

memenuhi kualifikasi namun tetap dipaksakan untuk berangkat, (iv) adanya mekanisme jeratan utang yang dilakukan oleh calo dan PPTKIS serta (v) praktek-praktek trafficking yang membonceng mekanisme perekrutan dan penempatan TKI.

Permasalahan tersebut diatas memberikan kontribusi signifikan kerentanan dan terjadinya kasus buruh migran di luar negeri. Situasi dan kondisi ini juga membuat lemahnya daya tawar buruh migran Indonesia ketika berhadapan dengan majikan dan agen yang ada di negara tujuan bekerja.¹³

¹³Wahyu Susilo, Involusi Kebijakan Buruh Migran Indonesia, Paper disajikan dalam International Seminar "Ten Years Along Decentralization in Indonesia" (UNIKA Atmajaya, HuMA, Leiden University and Radboud University), Jakarta, 16 Juli 2008

BAB III

IMPLEMENTASI PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

A. Mekanisme Penempatan Dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri

Pada Bab II telah diuraikan dengan jelas berbagai perangkat hukum –baik nasional maupun internasional—yang mendasari pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Penjelasan tersebut memberikan pemahaman bahwa penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri merupakan suatu kegiatan yang dibatasi oleh rambu-rambu hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional. Dengan demikian, bagaimana mekanisme penempatan dan perlindungan dilakukan bagi TKI adalah suatu hal yang sangat penting, karena pada aturan mekanisme inilah nantinya dapat diuji apakah penempatan dan perlindungan TKI telah dilaksanakan dengan benar.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, berikut ini akan dijelaskan mekanisme penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dapat dilihat dalam UU No, 39 Tahun 2004, yang selanjutnya diatur lebih teknis dalam Permenakertrans No. 14 Tahun 2010.

1. Penempatan

Kebijaksanaan penempatan tenaga kerja ke luar negeri menjadi salah satu usaha nasional strategis untuk mengatasi kelangkaan kesempatan kerja dan pengangguran di dalam negeri. Kebijakan ini didasarkan pada prospek peluang kerja ke luar negeri yang terbuka luas di beberapa negara pada beberapa

sektor diantaranya perkebunan, industri, kelautan, transportasi, perhotelan, konstruksi, pertambangan, migas dan kesehatan.

Penempatan tenaga kerja Indonesia dengan memperhatikan perlindungan dan pembelaan untuk mencegah timbulnya eksploitasi tenaga kerja. Yudo Swasono; 1998 mengemukakan; bahwa dalam kerangka pembangunan, penempatan tenaga kerja Indonesia diselenggarakan secara tertib dan efisien untuk :

- a. Meningkatkan perlindungan.
- b. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja.
- c. Perluasan lapangan kerja.
- d. Meningkatkan kualitas tenaga kerja.
- e. Peningkatan devisa Negara dengan memperhatikan harkat dan martabat manusia, bangsa dan Negara.
- f. Meningkatkan upah dan kondisi kerja yang lebih baik bagi pekerja.
- g. Mengurangi biaya pengiriman.
- h. Menyediakan jaring pengaman bagi pekerja dan keluarganya.
- i. Mengurangi tenaga kerja Indonesia ilegal atau tenaga kerja Indonesia biaya dokumen yang syah.
- j. Meningkatkan jumlah tenaga kerja Indonesia yang dikirim dan meningkatkan devisa negara tujuan penempatan.
- k. Meningkatkan tingkat keterampilan tenaga kerja Indonesia secara gradual.
- l. Penempatan TKI sebagai sarana untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan untuk penggunaan tenaga kerja di dalam negeri dan masa depan.

Menurut kedua peraturan perundang-undangan tersebut di atas, terdapat setidaknya tiga kelompok besar tahapan yang harus dilaksanakan dalam proses penempatan, yakni: (1) persiapan, (2) perekrutan, dan (3) pemberangkatan.

a. Persiapan

Langkah pertama yang harus dilakukan oleh PPTKIS sebelum melakukan proses penempatan TKI ke luar negeri adalah memperoleh Surat Ijin Pengerahan (SIP) dari Menakertrans. Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh PPTKIS untuk memperoleh SIP termaksud, yakni::

- 1) Memiliki perjanjian kerjasama penempatan (recruitment agreement) yang sudah disetujui oleh KBRI atau Perwakilan RI di negara tujuan.
- 2) Memiliki surat permintaan tenaga kerja (job order/visa wakalah/demand letter) dari calon pengguna yang sudah disetujui oleh KBRI atau Perwakilan RI di negara tujuan.
- 3) Memiliki Rancangan Perjanjian Penempatan antara calon pengguna atau agency di luar negeri dengan PPTKIS.
- 4) Memiliki Rancangan Perjanjian Kerja antara calon pengguna dan calon TKI (CTKI) yang sudah memperoleh persetujuan dari Perwakilan RI di negara tujuan).

Berdasarkan ketentuan ini, maka PPTKIS tidak diperkenankan melakukan penempatan TKI ke luar negeri tanpa memiliki SIP. PPTKIS yang melanggar ketentuan ini akan mendapat sanksi tegas berupa pencabutan SIPPTKI, yang berarti PPTKIS tersebut tidak boleh beroperasi lagi (lihat Paragraph. V mengenai sanksi).Selanjutnya, sambil menunjukkan SIP yang telah diperoleh, PPTKIS menyampaikan maksudnya untuk merekrut CTKI kepada Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Kota dimana PPTKIS akan merekrut CTKI sambil menunjukkan SIP.

b. Perekrutan

Dengan telah memenuhi persyaratan tersebut di atas, maka PPTKIS sudah memiliki dasar hukum yang kuat untuk melakukan tahap perekrutan CTKI sebagai

salah satu bagian dari proses penempatan TKI ke luar negeri. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh PPTKIS dalam tahapan perekrutan ini cukup banyak, dan bersifat sangat ketat karena kualitas TKI yang akan ditempatkan sangat tergantung pada tahapan ini. Demikian ketatnya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi dalam setiap langkah yang tercakup dalam tahapan ini, sehingga ada beberapa diantaranya yang mengandung sanksi, mulai dari peringatan sampai pencabutan SIPPTKI. Penjelasan mengenai sanksi ini akan diuraikan secara tersendiri pada Paragraph. V.

1) Sosialisasi atau penyuluhan

Agar kesempatan kerja di luar negeri dapat diketahui oleh masyarakat luas, maka Dina Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota bersama-sama dengan PPTKIS harus melakukan sosialisasi atau penyuluhan. Hal-hal yang perlu disampaikan dalam sosialisasi atau penyuluhan ini adalah: (1) persyaratan dan dokumen yang diperlukan untuk bekerja di luar negeri, (2) hak dan kewajiban CTKI/TKI; (3) situasi, kondisi dan risiko di negara tujuan; dan (4) tata cara perlindungan bagi TKI.

Sosialisasi atau penyuluhan ini sangat penting karena ia dapat menjadi saringan pertama dalam tahapan perekrutan, dimana masyarakat yang merasa dirinya tidak memenuhi persyaratan tidak akan mendaftarkan dirinya ke Dinas Ketenagakerjaan setempat.

2) Pendaftaran CTKI yang berminat

Masyarakat yang berminat dan merasa dirinya telah memenuhi persyaratan awal untuk bekerja di luar negeri, mendatangi dan mendaftarkan dirinya ke Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota setempat sebagai pencari kerja dengan prosedur dan persyaratan yang sama dengan pencari kerja biasa, yakni: Umur minimal 18 Tahun, atau 21 Tahun (bagi yang akan bekerja pada perorangan) yang dibuktikan dengan KTP dan Akte kelahiran./Surat Kenal Lahir. Memiliki Surat Keterangan Sehat dan lain-lain

3) Penseleksian CTKI

Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota dan PPTKIS melakukan penSeleksian CTKI dari daftar pencari kerja yang sudah tercatat di kantor Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota. Dasar penSeleksian adalah sebagaimana ditentukan dalam UU No. 39 Tahun 2004, yakni: (1) berusia sekurang-kurangnya 18 tahun, (2) sehat jasmani dan rohani, (3) berusia sekurang-kurangnya 21 tahun bagi CTKI yang akan dipekerjakan pada pengguna perorangan, (4) tidak dalam keadaan hamil bagi perempuan, (5) sekurang-kurangnya lulus SLTP atau yang sederajat.

4) Penanda-tanganan Perjanjian Penempatan

CTKI yang sudah memenuhi persyaratan dan menyatakan bersedia untuk ditempatkan di luar negeri menanda=tangani Perjanjian Penempatan bersama-sama dengan PPTKIS, serta diketahui oleh Dinas Ketenagakerjaan setempat.

5) Pemberian rekomendasi Paspor

Selanjutnya, sebagai bahan pengurusan Paspor bagi CTKI, maka Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota menerbitkan Rekomendasi Paspor.

6) Pemeriksaan kesehatan dan psikologi CTKI

Untuk menjamin kesehatan fisik dan psikologi setiap CTKI, maka mereka harus menjalani proses berikutnya yaitu pemeriksaan kesehatan dan psikologi (medical check-up) di lembaga yang ditunjuk pemerintah.

7) Memasukkan CTKI dalam penampungan/asrama

Khusus bagi CTKI yang akan ditempatkan pada pengguna perorangan, setelah lulus pemeriksaan kesehatan dan psikologi wajib masuk penampungan/asrama milik PPTKIS, dimana proses berikutnya akan dilaksanakan. Penjelasan mengenai asrama atau penampungan ini akan diuraikan lebih lengkap dan jelas pada Paragraph. V. *(Ketentuan ini tidak berlaku bagi CTKI yang akan ditempatkan pada pengguna badan usaha.)*

8) Pelatihan

CTKI yang sudah memenuhi persyaratan sampai dengan langkah tersebut di atas dan akan ditempatkan pada pengguna perorangan, wajib mengikuti langkah berikutnya yaitu pelatihan keterampilan apabila belum memiliki kompetensi sesuai dengan jenis pekerjaan yang akan dijalankannya. Pelatihan ini dilakukan oleh PPTKIS sendiri atau oleh lembaga pelatihan yang telah memenuhi persyaratan. *(Ketentuan ini tidak berlaku bagi CTKI yang sudah memiliki kompetensi sesuai dengan jenis pekerjaan yang akan dijalankannya dengan menunjukkan sertifikat kompetensi, dan bagi CTKI yang akan ditempatkan pada pengguna badan usaha.)*

9) Uji kompetensi

Selanjutnya, setiap CTKI yang menjalani pelatihan wajib menjalani proses berikutnya yaitu uji kompetensi. Langkah ini dilakukan untuk memastikan apakah CTKI sudah dapat dianggap memenuhi kualifikasi keterampilan yang dibutuhkan untuk menjalankan pekerjaan yang akan dipegangnya di luar negeri. Oleh karena itu, UU No. 39 Tahun 2004 menentukan bahwa uji kompetensi hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah.

Apabila dalam pengujian tersebut CTKI dinyatakan sudah memenuhi kompetensi untuk jenis pekerjaan yang akan dijalankannya, maka ia akan memperoleh sertifikat kompetensi. *(Ketentuan ini tidak berlaku bagi CTKI yang sudah memiliki kompetensi sesuai dengan jenis pekerjaan yang akan dijalankannya dengan menunjukkan sertifikat kompetensi, dan bagi CTKI yang akan ditempatkan pada pengguna badan usaha.)*

10) Mengikutsertakan CTKI dalam Asuransi CTKI

Langkah berikutnya dalam tahap perekrutan ini adalah pengikutsertaan CTKI dalam program Asuransi TKI pada Maskapai Asuransi yang sudah ditunjuk oleh pemerintah.

11) Pengurusan Paspor CTKI

Berdasarkan Rekomendasi Paspor yang diberikan oleh Dinas Ketenagakerjaan, CTKI atau PPTKIS mengurus penerbitan Paspor CTKI ke Kantor Imigrasi.

12) Pengurusan Visa Kerja CTKI

Setelah memperoleh Paspor, CTKI atau PPTKIS mengurus Visa Kerja CTKI ke Kantor Kedutaan atau Perwakilan Negara Tujuan, dengan membawa persyaratan untuk itu, termasuk Curriculum Vitae (CV) CTKI.

13) Pembayaran DP3TKI dan Asuransi TKI

Dengan diperolehnya Paspor dan Visa Kerja, kemungkinan bagi CTKI untuk bekerja di luar negeri sudah semakin terbuka. Untuk itu, CTKI diminta untuk memenuhi persyaratan berikutnya, yaitu membayar Dana Pembinaan, Penempatan, dan Perlindungan TKI (DP3TKI) sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak *(akan tetapi, kewajiban ini sedang dalam pembahasan, dan kemungkinan akan ditiadakan pada tahun mendatang)*.

Bersamaan dengan itu pula CTKI membayarkan premi Asuransi TKI pada Maskapai Asuransi yang ditunjuk oleh pemerintah.

14) Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP)

Dengan selesainya langkah-langkah tersebut di atas, kini pemberangkatan TKI ke luar negeri tinggal menunggu saatnya. Namun masih ada satu langkah penting yang harus dilakukan untuk meyakinkan kesiapan CTKI melakukan pekerjaannya di luar negeri, yaitu Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP).

Sebagaimana dinyatakan Pasal 69 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2004, PPTKIS wajib mengikut sertakan tenaga kerja Indonesia yang akan diberangkatan ke luar negeri dalam PAP. Dan Pasal 69 ayat (2) dinyatakan pula, bahwa untuk memberi pemahaman dan pendalaman terhadap: (1) Peraturan perundang-undangan di Negara tujuan dan (2) Materi/isi perjanjian kerja. Secara rinci, materi yang harus diberikan dalam PAP adalah:

- a) Pembinaan Mental Kerohanian.
- b) Pembinaan Kesehatan Fisik
- c) Pembinaan Mental dan Kepribadian
- d) Bahaya Perdagangan Perempuan dan Anak.
- e) Bahaya Perdagangan Narkoba, Obat Terlarang dan Tindak Kriminal Lainnya
- f) Sosialisasi Budaya, Adat Istiadat dan Kondisi Negara penempatan.
- g) Peraturan Perundang-undangan Negara Tujuan Penempatan
 - (1) Peraturan perundang-undangan negara tujuan.
 - (2) Peraturan mengenai ketenagakerjaan di negara tujuan penempatan.
 - (3) Hukum yang berlaku di negara tujuan penempatan.
- h) Tata Cara Keberangkatan dan Kedatangan di Bandara Negara Penempatan
 - (1) Prosedur keberangkatan / kepulangan di bandara/ pelabuhan laut.
 - (2) Ketentuan bepergian dengan pesawat terbang.
 - (3) Tata cara pengisian surat-surat keimigrasian.
 - (4) Prosedur kedatangan di negara tujuan.
- i) Tata Cara Kepulangan ke Tanah Air
 - (1) Pulang karena cuti, perpanjangan perjanjian kerja dan selesai perjanjian kerja.
 - (2) Pulang karena bermasalah, PHK dan sakit.
 - (3) Cara menghindari calo dan modus-modus penipuan.
- j) Peran Perwakilan RI dalam pembinaan dan perlindungan WNI / TKI di LN
 - (1) Pembinaan dan perlindungan WNI / TKI di luar negeri.
 - (2) Kewajiban tenaga kerja Indonesia sebagai WNI di luar negeri.
 - (3) Penyelesaian perselisihan WNI / TKI di luar negeri.

- k) Program Remittance Tabungan dan Asuransi Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
 - (1) Tata cara menabung dan mengambil uang.
 - (2) Tata cara mengirim uang.
 - (3) Bank perwakilan di negara tujuan.
 - (4) Tata cara klaim asuransi.
- l) Perjanjian Penempatan Tenaga Kerja Indonesia dan Perjanjian Kerja
 - (1) Penjelasan tentang hak dan kewajiban tenaga kerja Indonesia dan pengguna.
 - (2) Akibat hukum atas penyimpangan dan pelanggaran terhadap perjanjian penempatan dan perjanjian kerja.
 - (3) Jenis dan kegunaan dokumen tenaga kerja Indonesia.
- m) Pengetahuan Tentang Perjalanan Ke / Dari Luar Negeri
 - (1) Tiketing.
 - (2) Fiskal
 - (3) Airport tax.
 - (4) Baggaje.
 - (5) Baggake claim.
 - (6) Situasi Bandar Udara.
 - (7) Tata cara dalam pesawat.
 - (8) Boarding pass.
 - (9) Pengenalan loket.
 - (10) Taxi dan bus route.
- n) Dokumen Keimigrasian
 - (1) Paspor.
 - (2) Visa
- o) Pengetahuan Teknis Lainnya
 - (1) Uang asing dan pemeliharaannya.
 - (2) Nilai tukat mata uang.

- (3) Transfer uang dan tata caranya.
- (4) Tabungan dan tata cara penyetoran/penarikan dengan atau tanpa penggunaan ATM.
- (5) Kartu nomor rekening tabungan.
- (6) Tata cara pengambilan dan angsuran kredit.
- (7) Materi teknis lainnya.

15) Penanda-tanganan Perjanjian Kerja

Apabila tidak ada lagi masalah sampai dengan langkah tersebut di atas, CTKI dan PPTKIS menanda-tangani Perjanjian Kerja, dengan diketahui oleh aparat yang berwenang pada Dinas Ketenagakerjaan setempat.

16) Pengurusan rekomendasi BFLN/KTKLN

Sebagai langkah terakhir dalam tahapan perekrutan ini adalah pengurusan Bebas Fiskal Luar Negeri (BFLN) ke Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota. Berdasarkan BFLN inilah nantinya CTKI bebas dari kewajiban untuk membayar Fiskal di Bandara.

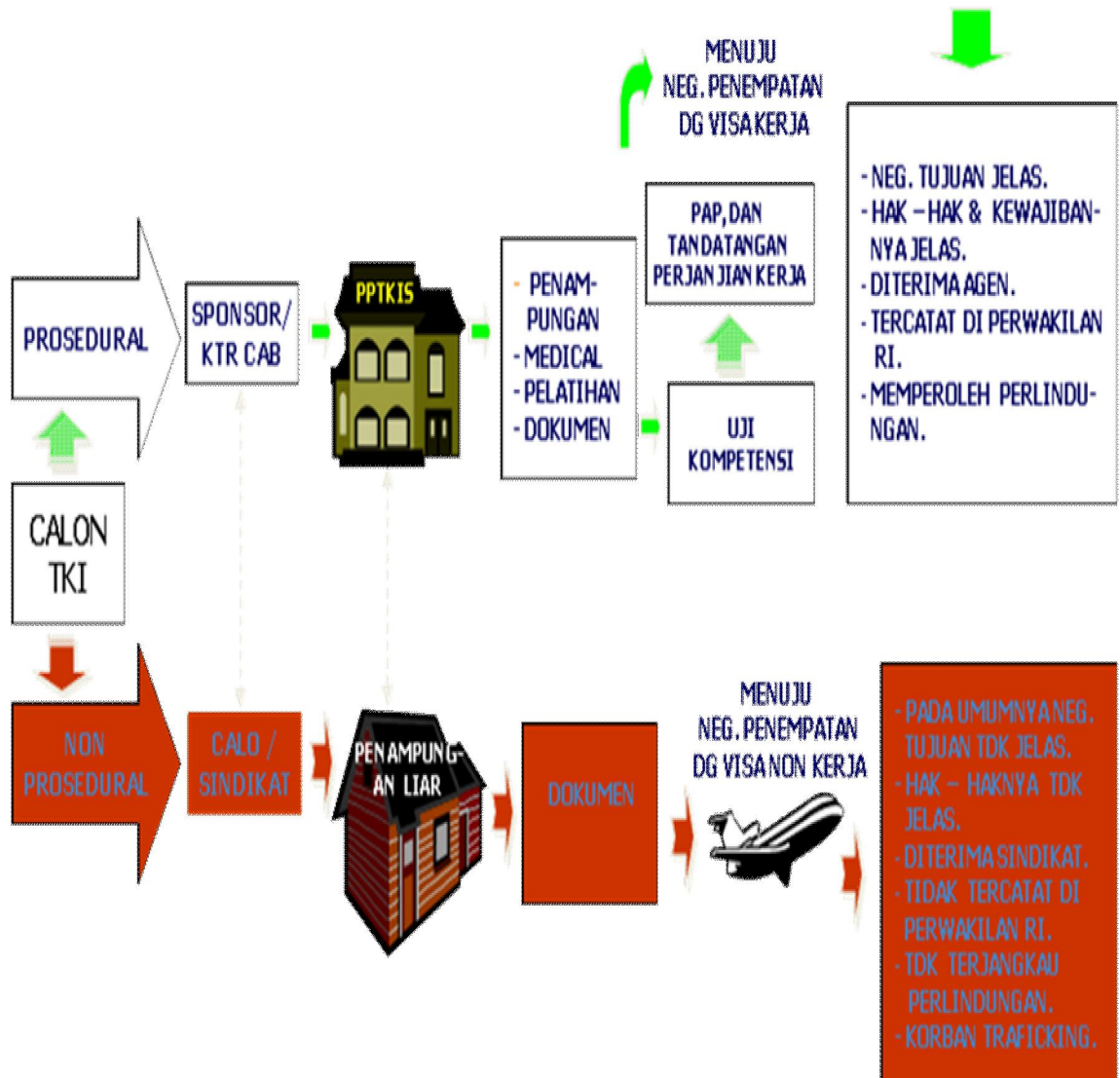
c. Pemberangkatan TKI

Setelah segala sesuatu hal yang berkenaan dengan persyaratan dan kesiapan pengguna sudah terpenuhi, adalah pemberangkatan. Apabila CTKI belum bisa diberangkatkan karena sesuatu hal, maka CTKI dapat ditampung di dalam asrama milik PPTKIS. Setelah CTKI dianggap dapat diberangkatkan, maka PPTKIS harus melaporkan keberangkatan tersebut kepada Dinas Ketenagakerjaan setempat. Kemudian, setelah TKI tiba di negara tujuan, PPTKIS wajib melaporkan kedatangan TKI tersebut kepada perwakilan RI.

Para pengelola PPTKIS sebaiknya mengingat setiap saat untuk tidak coba-coba menahan-nahan keberangkatan CTKI yang sudah memenuhi seluruh persyaratan, karena hal itu akan berakibat dijatuhkannya sanksi sangat berat, yaitu pencabutan SIPPTKI anda (lihat Paragraph. V mengenai sanksi).

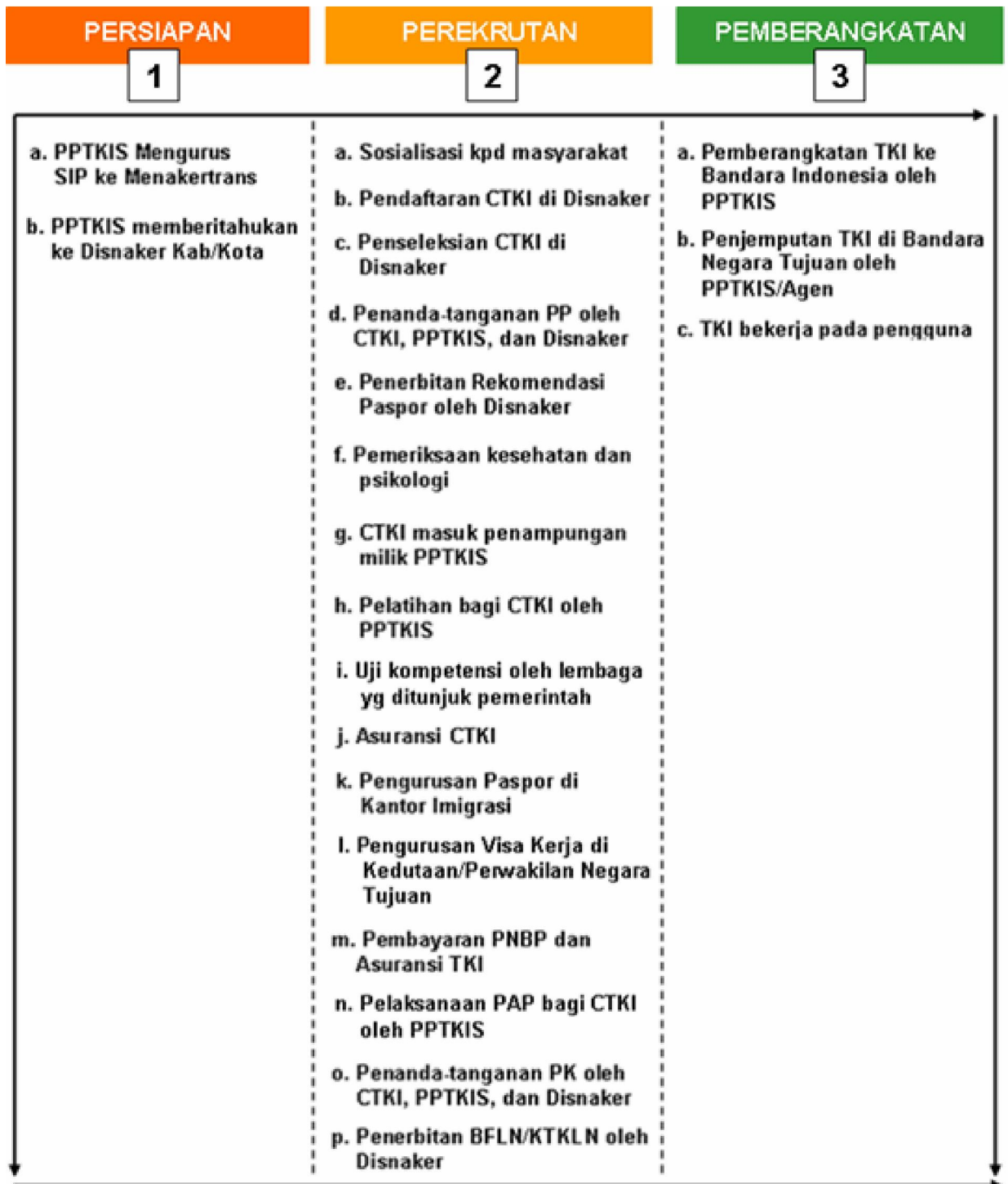
Ketentuan ini tidak berlaku bagi CTKI yang akan ditempatkan pada pengguna badan usaha..

Jalur (mekanisme) Calon TKI/WNI Untuk Bekerja Di Luar Negeri (Secara Umum) adalah:



Keseluruhan tahap dan langkah sebagaimana diuraikan di muka dapat digambarkan sebagai berikut.

Mekanisme Penempatan TKI di Luar Negeri oleh Swasta untuk Pengguna Perorangan dan Badan Usaha



- b. Negara tujuan membuka kemungkinan kerjasama bilateral dengan negara Indonesia dibidang penempatan tenaga kerja Indonesia.
- c. Keadaan di negara tujuan tidak membahayakan keselamatan tenaga kerja Indonesia.
- d. Penempatan TKI sesuai dengan potensi tenaga kerja Indonesia untuk bekerja di berbagai jenis pekerjaan atau jabatan di darat, laut dan udara.

Sebelum diputuskan penempatan tenaga kerja Indonesia disuatu negara, terlebih dahulu harus diketahui dengan jelas kondisi, adat istiadat dan budaya negara tujuan terutama aturan hukumnya yang menjamin perlindungan tenaga kerja Indonesia.

Perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri mencakup segala upaya baik preventif maupun represif/kuratif dilakukan untuk memenuhi segala hak dan kewajiban serta yang berkaitan dengan pekerjaannya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabakemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan, diskriminasi dan eksploitasi.

- a. Perlindungan Secara Preventif/Educatif

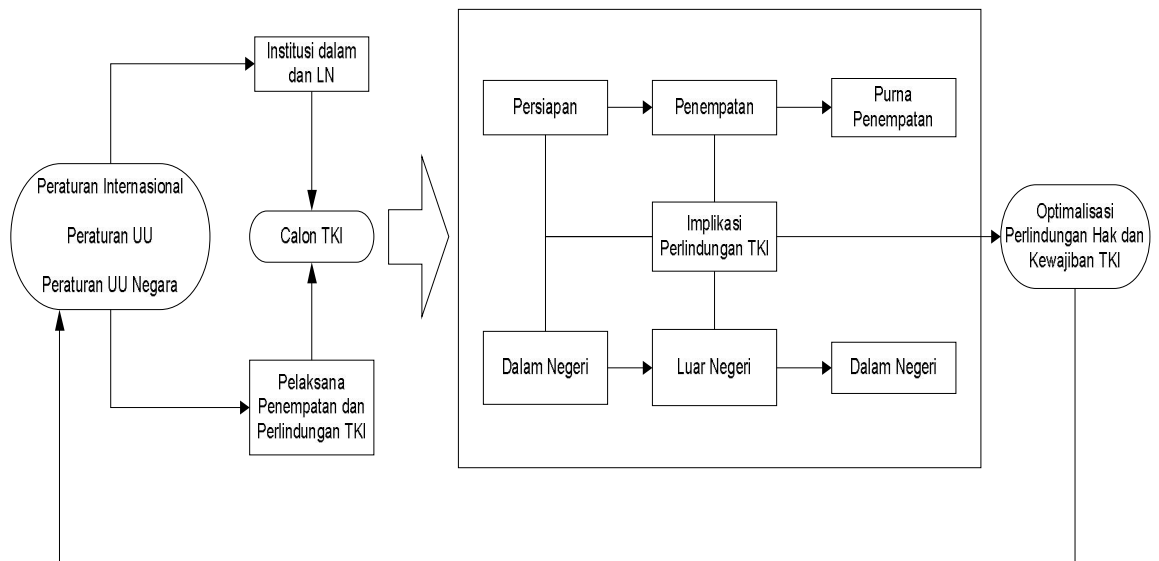
Perlindungan seperti ini dapat diwujudkan dengan membuat perangkat hukum yang melindungi tenaga kerja Indonesia, seperti :

- 1) Membuat Undang-Undang yang mengatur penempatan tenaga kerja Indonesia (Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri) yang perlu dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya.
- 2) Kesepakatan bilateral atau multilateral dengan pengguna tenaga kerja Indonesia yang juga membuat mekanisme penempatan tenaga kerja Indonesia dan perlindungannya.
- 3) Mengupayakan lembaga organisasi tenaga kerja Indonesia melalui organisasi pekerja Negara penempatan.

- b. Perlindungan Represif atau Kuratif

- 1) Mendirikan krisis centre (terutama di Negara penempatan tenaga kerja Indonesia dan di dalam negeri untuk tenaga kerja Indonesia yang menghadapi masalah hukum, ketenagakerjaan, sosial budaya dan sebagainya.
- 2) Mengikutsertakan tenaga kerja Indonesia dalam program asuransi yang dapat meng-cover seluruh resiko (all risk) kerja sesuai dengan jenis pekerjaannya.
- 3) Moratorium.

KERANGKA PERLINDUNGAN TKI YANG BEKERJA DI LN



B. Tanggung Jawab Penempatan Dan Perlindungan TKI Ke Luar Negeri Oleh Pemerintah

Kebijakan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri diarahkan untuk memaksimalkan penempatan dan perlindungan terhadap TKI dengan mengedepankan aspek perlindungan terhadap harkat dan

martabat serta keselamatan dan kesehatan TKI sejak masa pra-penempatan, selama bekerja di negara penempatan sampai kembali ke tanah air di daerah asal TKI.¹⁴

Sebagai sebuah kebijakan dan atau program yang melibatkan warga negara, maka sesuai amanat Konstitusi, pemerintah memikul tanggung jawab yang sangat besar. Tanggung jawab ini juga sangat luas, terutama yang berkaitan dengan perlindungan terhadap keselamatan warga negara atau TKI yang bekerja di luar negeri.

Dengan mencermati UU No. 39 Tahun 2004, dapat dilihat distribusi tanggung jawab yang dipikul oleh pemerintah mulai dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, sampai dengan perwakilan RI di luar negeri, yakni sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat

- a. Mengatur, membina dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia (Pasal 5, 86 dan 92).
- b. Bertanggung jawab utk meningkatkan upaya perlindungan TKI (Psi 6).
- c. Melaksanakan penempatan TKI di luar negeri (Pasal 10).
- d. Menerbitkan dan mencabut SIPPTKI (Pasal 12 dan 18).
- e. Mengumumkan daftar PPTKIS, Mitra Usaha dan Pengguna bermasalah setiap 3 (tiga) bulan [Pasal 25 ayat (4)].
- f. Menjamin terpenuhinya hak calon tenaga kerja Indonesia/ tenaga kerja Indonesia baik yang berangkat melalui preusan penempatan tenaga kerja Indonesia maupun yang berangkat secara mandiri.
- g. Membentuk dan mengembangkan sistem informasi penempatan calon tenaga kerja di luar negeri.

¹⁴ Makalah narasumber ibu Reyna Usman

- h. Melakukan upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di negara penempatan.
- i. Memberikan perlindungan kepada TKI selama masa para penempatan, masa penempatan dan masa purna penempatan (Pasal 7).
- j. Menetapkan negara yang tertutup untuk TKI [Pasal 27 ayat (2)].
- k. Membuat ketentuan tentang diklat kerja bagi CTKI (Pasal 47).
- l. Membuat ketentuan tentang penyelenggaraan pemeriksaan kesehatan dan psikologi bagi CTKI (Pasal 49).
- m. Menerbitkan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (Pasal 62).
- n. Menyediakan pos pelayanan di pelabuhan pemberangkatan dan pemulangan TKI (Pasal 66).
- o. Mengatur program asuransi untuk TKI [Pasal 68 ayat (2)].
- p. Melaksanakan pembekalan akhir pemberangkatan [Pasal 69 ayat (3)].
- q. Mengurus kepulangan TKI sampai ke daerah asal dalam hal terjadi perang, bencana alam, wabah penyakit dan deportasi [Psi 73 ayat (3)].
- r. Melakukan pembinaan dalam bidang informasi, sumber daya manusia, perlindungan tenaga kerja Indonesia (Pasal 87).
- s. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana yang diatur UU (Psi 101).

2. Pemerintah Propinsi

- a. Pelimpahan sebagian kewenangan atau tugas perbantuan dari pemerintah pusat dalam mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri [Pasal 5 ayat (2)].
- b. Bersama pemerintah mengurus kepulangan tenaga kerja Indonesia sampai ke daerah asal dalam hal terjadi perang, bencana alam, wabah penyakit dan deportasi [Pasal 73 ayat (3)].
- c. Membantu menyelesaikan masalah antar tenaga kerja Indonesia dengan PPTKIS [Pasal 85 ayat (2)].

- d. Melaporkan hasil pengawasan pelaksanaan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia ke pusat [Pasal 93 ayat (1)].
- e. Melakukan penyidikan tindak pidana (Pasal 101).

3. Pemerintah Kabupaten/Kota

- a. Pelimpahan sebagian wewenang atau tugas perbantuan pemerintah mengatur, membina dan mengawasi PPTKIS [Pasal 5 ayat (2)].
- b. Melakukan pendaftaran calon tenaga kerja Indonesia [Pasal 36 ayat (1)].
- c. Sebagai saksi penandatanganan perjanjian penempatan [Pasal 38 ayat (2)].
- d. Sebagai saksi perundingan perjanjian kerja [Pasal 55 ayat (3)].
- e. Bersama pemerintah mengurus keperluan tenaga kerja Indonesia sampai ke daerah asal dalam hal terjadinya perang, bencana alam, wabah penyakit dan deportasi [Pasal 77 ayat (3)].
- f. Membantu penyelesaian masalah TKI dgn PPTKIS [Pasal 85 ayat (2)].
- g. Melaporkan hasil pengawasan pelaksanaan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri Pusat [Pasal 93 ayat (1)].
- h. Melaksanakan penyelidikan terhadap tindak pidana (Pasal 101).

4. Kantor Perwakilan RI

- a. Menilai mitra usaha dan pengguna (Pasal 25).
- b. Menyetujui job order dari pengguna, perjanjian kerjasama penempatan dan kewenangan perjanjian kerja [Pasal 32 ayat (3)].
- c. Menyetujui perpanjangan perjanjian kerja (Pasal 58).
- d. Bersama pemerintah mengurus keperluan tenaga kerja Indonesia sampai ke daerah asal dalam hal terjadi perang, bencana alam, wabah penyakit dan deportasi [Pasal 73 ayat (3)].
- e. Memperoleh informasi dari PPTKIS tentang keberangkatan dan keperluan tenaga kerja Indonesia [Pasal 9 dan Pasal 7 ayat (1)].

- f. Memberikan perlindungan dan pembinaan pada tenaga kerja Indonesia [Pasal 78 ayat (1)].
- g. Melakukan binwas terhadap Perwakilan PPTKIS (Pasal 79).
- h. Melakukan pengawasan thd penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di negara penempatan [Pasal 92 ayat (2)].

C. Tanggung jawab Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)

Perlindungan hukum dan tanggung jawab perusahaan yang mengirim TKI ke luar negeri merupakan dua variabel yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Pengiriman TKI ke luar negeri termasuk salah satu masalah krusial dalam sistem ketenagakerjaan di Indonesia karena penerimaan devisa negara yang sangat besar dari pengiriman dan penempatan TKI ke luar negeri. Peraturan perundang-undangan yang memberikan perlindungan terhadap TKI (baik selama masa prapenempatan, selama penempatan, dan purnapenempatan) termasuk tanggung jawab perusahaan pengirim TKI telah banyak dibuat oleh pemerintah, tetapi Tim Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia masih banyak menemukan permasalahan pokok di lapangan yang kerap menimpa TKI antara lain :¹⁵

- a. Dokumen jati diri asli tetapi palsu.

Hal ini banyak ditemukan pada berbagai kasus yang menimpa TKI dalam pemberangkatannya menuju luar negeri. Banyak di antara dokumen kelengkapan kerja para TKI dari sebelum keberangkatan ke luar negeri, asli tetapi palsu. Maksudnya, dari data yang terkandung di dalam dokumen tersebut kadangkala

¹⁵Editorial Media Indonesia”, Surat Kabar Harian Media Indonesia, 19 Juni 2007.

sudah dimanipulasi atau direkayasa sedemikian rupa, sehingga melegalkan segala cara untuk tetap memberangkatkan calon TKI ke luar negeri walaupun dengan kekurangan persyaratan dan keterbatasan kompetensi TKI. Dokumen jati diri asli tetapi palsu tersebut seperti data diri pribadi (umur, pendidikan terakhir calon TKI), KTP, hasil *medical checkup*, surat pengantar, paspor keberangkatan ke negara tujuan, dan lain sebagainya. Jika ini terjadi dan diketahui oleh pihak yang berwenang menangani masalah buruh migran di negara tujuan penempatan TKI, maka akan terjadi deportasi terhadap TKI yang bersangkutan. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada TKI berkenaan dengan masalah ini, seperti melakukan peninjauan ulang, mengevaluasi, dan mengawasi PPTKIS untuk melengkapi data-data diri para TKI serta menjamin kembali keberangkatan TKI melalui prosedur resmi ketika TKI telah dideportasi dari negara tujuan. Pada kenyataannya, pemerintah telah menyadari bahwa banyak PPTKIS membiarkan hal seperti ini terjadi dan kadang kala ada beberapa dokumen TKI yang ikut dipalsukan oleh PPTKIS untuk memenuhi kuota pengiriman TKI ke luar negeri yang menjadi target PPTKIS, namun pemerintah terus membiarkan hal semacam ini terjadi, tanpa ada tindakan tegas untuk menindak dan menghentikan perbuatan ini.

b. Sertifikat Pelatihan, Sertifikat Uji Kesehatan, Sertifikat Uji Kompetensi yang dipalsukan.

Kasus seperti ini sudah tidak asing lagi terjadi. Hal ini dimaksudkan agar para TKI walaupun tidak mengikuti pelatihan oleh PPTKIS, gagal dalam proses *medical checkup*, memiliki keterbatasan kompetensi seperti *skill* dan bahasa, tetap dapat di berangkatkan ke luar negeri dengan modal nekat dan kemauan semata untuk memenuhi permintaan TKI di luar negeri oleh pengguna serta untuk memenuhi keuntungan balas jasa yang akan diterima oleh PPTKIS selaku perusahaan penyalur TKI ke luar negeri. Mengenai pemalsuan Sertifikat Pelatihan, Sertifikat Uji Kesehatan, dan Sertifikat Uji Kompetensi pada kenyataannya tidak sedikit PPTKIS yang juga ikut melakukan praktek kecurangan

seperti ini dengan membantu meloloskan TKI yang tidak memenuhi syarat kelulusan dalam pelatihan, uji kesehatan, dan uji kompetensi untuk memperoleh sertifikat tersebut.

- c. Asuransi yang tidak dibayarkan sesuai dengan ketentuan dan tidak langsung kepada TKI tetapi melalui PPTKIS.

Asuransi bagi TKI yang bekerja di luar negeri pada dasarnya merupakan suatu bentuk perlindungan bagi TKI dalam bentuk santunan berupa uang sebagai akibat resiko yang dialami TKI sebelum, selama, dan sesudah bekerja di luar negeri. Setiap TKI yang akan bekerja di luar negeri akan didaftarkan dalam program asuransi, berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 68 ayat (1) UU No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia. Sesuai dengan kedua instrumen peraturan perundang-undangan tersebut PPTKIS diwajibkan untuk mengikutsertakan TKI pada program asuransi TKI, dan pada kenyataannya memang banyak PPTKIS yang sudah mengikutsertakan TKI yang akan diberangkatkan ke luar negeri dalam program asuransi TKI, akan tetapi yang terjadi kemudian adalah banyak asuransi yang dibayar tidak sesuai dengan ketentuan (sesuai dengan prosedur) dan tidak langsung dibayarkan kepada TKI, melainkan melalui PPTKIS terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan TKI tidak dapat menerima pencairan dana asuransi secara utuh sesuai dengan haknya karena melalui meja PPTKIS terlebih dahulu. Selain itu proses klaim pengurusan pencairan dana asuransi TKI pada implementasinya cukup sulit. Seperti yang dikemukakan oleh Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) Mochamad Jumhur Hidayat mengenai asuransi TKI. Beliau mengatakan bahwa "Hal ini juga menjadi salah satu masalah yang dihadapi Tenaga Kerja Indonesia, mereka sudah membayar asuransi namun

pengurusan klaimnya cukup sulit" kata Juhur saat menghadiri Rapat Koordinasi dengan Bupati dan Walikota se-NTB di Mataram Kamis 1 Oktober 2009¹⁶.

d. Proses penampungan calon TKI/TKI yang melanggar ketentuan dan tidak manusiawi.

Banyak terjadi bahwa proses penampungan calon TKI di tempat PPTKIS, sebelum diberangkatkan oleh PPTKIS ke luar negeri tidak memenuhi syarat standar tempat penampungan yang layak sesuai dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER.07/MEN/IV/2005 tentang Standar Tempat Penampungan Calon Tenaga Kerja Indonesia, yang merupakan kewajiban PPTKIS untuk melindungi TKI pada masa pra penempatan. Sebagai salah satu contoh berkenaan dengan proses penampungan calon TKI/TKI yang tidak layak, Tim Satuan Tugas Pemantauan Pengawasan Pelayanan TKI Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi menemukan tiga PPTKIS yang dua diantaranya terdapat di daerah Bekasi, Jawa Barat dan di daerah Jakarta Timur. Tanggal 21 Januari 2010 tim menemukan PT Bumi Mas Indonesia Mandiri dan PT Mitra Karya Sarananusa di Jatiasih, Bekasi, serta PT Pancaran Batu Sari di Pasar Rebo, Jakarta Timur, menampung ratusan calon TKI dengan tidak layak. Ketua Satgas Jazil Fawaid mengatakan, "PT Pancaran Batu Sari hanya memiliki izin penempatan TKI, tetapi malah menampung 216 calon TKI tujuan Timur Tengah. Mereka tinggal berdesakan di aula dan kamar mandi di lantai dua yang disulap menjadi ruang tidur, dan sejumlah calon TKI yang baru tiba di penampungan malah tidur di loteng beralas karpet tipis dengan ventilasi seadanya. Pengelola hanya menyediakan satu pintu kamar mandi umum dan satu pintu toilet dengan 10 kloset untuk ratusan orang". Kondisi PPTKIS di Bekasi juga tidak jauh berbeda. Walaupun 642 calon TKI ditampung di gedung baru, sebagian dari mereka tidur di lantai dan pengelola menjadikan ruang tidur sekaligus sebagai tempat belajar

¹⁶Edy Gustan."Rp 550 M Dana Asuransi TKI Belum Dibayarkan", <http://nasional.vivanews.com/news/read/93720>, diunduh tanggal 20/10/2011

calon TKI. Kedua perusahaan itu (PT Bumi Mas Indonesia Mandiri dan PT Mitra Karya Sarananusa) berada di satu lokasi dan memanfaatkan satu gedung.¹⁷

e. Majikan yang tidak memenuhi perjanjian kerja/upah tidak dibayar.

Sesuai dengan perjanjian kerja yang dibuat oleh PPTKIS dan telah disepakati oleh calon TKI/TKI dengan pengguna/ majikan (*user*) di luar negeri, maka di dalam perjanjian kerja dimuat mengenai klausul hak dan kewajiban kedua belah pihak. Salah satu klausul tersebut yaitu kewajiban pengguna/majikan membayar upah dari hasil kerja TKI dengan sejumlah uang yang besarnya sudah ditentukan setelah TKI melaksanakan kewajibannya. Dalam beberapa situasi, kasus majikan yang tidak memenuhi perjanjian kerja/upah yang tidak dibayar marak terjadi terhadap TKI khususnya TKW yang bekerja dalam sektor rumah tangga. Hal ini disebabkan karena daya jual dan kompetensi TKI kurang siap untuk memenuhi kebutuhan praktek kerja yang sesungguhnya. Dalam mengatasi permasalahan ini sangat sedikit sekali upaya pemerintah dan PPTKIS untuk membantu TKI menyelesaikan perselisihan dengan majikannya. Pemerintah maupun PPTKIS cenderung lepas tanggung jawab dalam memberikan perlindungan ketika TKI telah selesai menempatkan TKI untuk bekerja di luar negeri.

f. Penganiayaan terhadap TKI dan pelecehan seksual serta proses pemulangan TKI yang menjadi objek pemerasan/pemeriksaan/pembunuhan.

Banyak kasus penganiayaan dan penyiksaan TKI yang berada di luar negeri disebabkan oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut tak jarang bermula dari ketidakprofesionalan pihak-pihak yang menangani kebijakan penyaluran dan penempatan TKI ke luar negeri.

Berikut ini beberapa faktor yang menyebabkan berbagai penganiayaan dialami oleh para tenaga kerja terutama kaum wanita :¹⁸

¹⁷“Tempat Penampungan Tidak Layak bagi Ratusan TKI”.<http://kesehatan.kompas.com/read/2010/01/22/03262654/Tempat.Penampungan.Tidak.Layak.bagi.Ratusan.TKI>, diakses tgl. 20/10/2011.

1) Kemampuan berbahasa yang tak memadai

Salah seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nusa Tenggara Barat bidang Kesejahteraan Rakyat dan Tenaga Kerja bernama TGH Hazmi Hamzar menyebutkan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya penganiayaan dan penyalahgunaan TKI di negara Saudi Arabia adalah persoalan bahasa. Para tenaga kerja banyak yang diberangkatkan dalam kondisi kepehaman bahasa yang minim. Hal ini jelas akan menjadi faktor penghambat komunikasi antara seorang pekerja dengan majikan. Oleh sebab itu hal penting yang harus dipenuhi seorang tenaga kerja yang akan diberangkatkan adalah persoalan bahasa, bahasa harus dikuasai sebab merupakan kunci utama dalam komunikasi.

2) Kemampuan mengenal budaya negara yang akan dituju

Kemampuan membaca dan memahami budaya suatu daerah merupakan modal penting untuk seseorang dapat hidup di daerah bersangkutan. Kesalahan dalam memahami sebuah budaya bukan hanya akan menghambat komunikasi, namun lebih parah lagi dapat mengancam keselamatan dirinya. Penyalahgunaan TKI di luar negeri salah satunya disebabkan oleh ketidaktahuan para tenaga kerja terhadap budaya dan adat istiadat suatu daerah. Pemahaman penting yang perlu ditanamkan pada para pekerja yang akan diberangkatkan selain bahasa adalah pemahaman budaya. Dua hal ini akan menjadi hal berimbang yang akan membantu keberadaan seseorang di sebuah negara asing.

3). Kemampuan intelektualitas

Daya intelektual dan wawasan yang dimiliki oleh seseorang akan menjadi faktor bagaimana orang lain akan bersikap terhadap kita. Tenaga kerja Indonesia di luar negeri yang kerap mendapat penyalahgunaan dan penganiayaan fisik, mayoritas berasal dari tenaga kerja tidak terdidik. Biasanya, berasal dari kalangan pekerja rumah tangga yang kebanyakan kaum wanita. Perspektif negara-negara

¹⁸“Faktor-faktor Penyebab Penyalahgunaan TKI”.<http://anneahira.com/penyalahgunaan-tki.htm>, diunduh tanggal 20/10/2011.

maju memandang Indonesia adalah sebuah negara besar yang masih miskin dan dilanda persoalan dalam negeri yang tak kunjung putus.

4). Deportasi karena bekerja ilegal/ *overstay*

Kegiatan deportasi ini dilakukan karena TKI tidak memiliki dokumen kelengkapan keberangkatan yang disyaratkan seperti kelengkapan paspor, identitas diri, perlindungan asuransi dan sebagainya. Selain itu juga bagi TKI yang menempuh jalur ilegal dengan perantara oknum calo untuk dapat bekerja di luar negeri, jika terjaring dan tertangkap dalam razia di negara tujuan maka akan di deportasi atau bagi para TKI yang bekerja setelah selesai masa kontrak dan masih tinggal melebihi izin tinggal di negara tujuan, akan di deportasi. Usaha Pemerintah dalam memberikan perlindungan untuk mengurangi masalah deportasi karena bekerja ilegal/ *overstay*, yaitu dengan memberikan sosialisasi pentingnya bekerja di luar negeri dengan melengkapi dokumen asli dan melewati jalur penempatan resmi oleh PPTKIS resmi yang memiliki izin dan terdaftar di instansi pemerintah bidang ketenagakerjaan serta pemahaman mengenai aturan-aturan yang tercantum dalam perjanjian kerja.

Sampai saat ini TKI yang dirugikan jarang sekali menerima nasihat atau perwakilan hukum, baik di Indonesia maupun di luar negeri. Dalam kasus-kasus di mana pengacara disediakan, pengacara tersebut didanai dan ditunjuk oleh perusahaan asuransi pekerja migran tersebut. Hal ini seringkali menimbulkan konflik kepentingan karena perusahaan asuransi adalah perusahaan yang akhirnya bertanggungjawab untuk membayar ganti rugi.¹⁹ Selain itu, banyak hak-hak TKI sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 8 UU No. 39 Tahun 2004 tidak dimasukkan ke dalam sebuah kontrak sehingga tidak jelas bagaimana hak-hak ini akan ditegakkan.

¹⁹Sangheetha Chandrashekeran, "Review of Regulatory Framework on Labour Migration in Indonesia", Makalah, ILO, Jakarta, 2002, hlm. 19.

Masalah yang umum terjadi adalah bahwa calon TKI diminta menandatangani kontrak di tempat. Selain mereka tidak memiliki waktu yang cukup untuk mempertimbangkan pro dan kontra dari kontrak tersebut, seringkali mereka juga tidak memahaminya. Fakta bahwa banyak pekerja migran hanya menerima pendidikan formal yang terbatas, penting untuk memberikan waktu bagi mereka guna menunjuk-kan dan mendiskusikan kontrak dengan keluarga mereka, kelompok ber-basis kepercayaan, LSM, dan sebagainya. Keadaan seperti itu menunjukkan bahwa pertanggungjawaban perusahaan yang mengirim Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri belum bisa dikatakan baik karena banyak perusahaan/agen yang memberangkatkan TKI untuk bekerja di luar negeri seolah-olah melepaskan tanggung jawabnya sehingga banyak TKI yang dirugikan baik secara finansil maupun non-finansil, baik material maupun spiritual. Untuk mengatasi berbagai macam permasalahan yang merugikan TKI tersebut, maka pada tanggal 3 Juni 2011 Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan enam keputusan dan instruksinya untuk perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Keputusan tersebut dinyatakan Presiden di istana negara setelah dilakukan rapat kabinet terbatas. Keenam keputusan tersebut adalah :

- 1). Pemerintah Indonesia memutuskan untuk melaksanakan moratorium pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Saudi Arabia terhitung mulai 1 Agustus 2011. Langkah-langkah kearah tersebut akan dilakukan sejak hari ini berupa pengawasan dan pengetatan pengiriman TKI. "Saya menyerukan agar seluruh warga negara patuh mendukung keputusan ini dan tidak berupaya sendiri mencari jalan pintas, karena ini demi mereka semua" tegas Presiden.
- 2). Moratorium pengiriman TKI ini akan berlaku hingga adanya kesepakatan atau perjanjian dengan Pemerintah Arab Saudi yang menjamin perlindungan dan pemberian hak serta hal lainnya yang diperlukan oleh tenaga kerja Indonesia.

- 3). Presiden akan mengirimkan surat kepada Raja Arab Saudi untuk menyatakan tiga hal, yaitu (1) menyatakan hubungan bilateral yang berjalan baik walaupun mempunyai kasus dan persoalan tenaga kerja; (2) mengucapkan terima kasih atas penghargaan atas pembebasan tanpa syarat ratusan tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi, dan; (3) Menyatakan kepri-hatinan yang mendalam terhadap eksekusi Al. Sdri Ruyati yang menabrak norma dan tata karma internasional dengan tidak menginformasikan terlebih dahulu dengan pihak Indonesia.
- 4). Presiden akan membentuk satuan tugas (Satgas) khusus untuk penanganan dan pembelaan WNI kita yang terancam hukuman mati di luar negeri. "Walaupun sebenarnya secara fungsional sudah dilakukan oleh kementerian terkait, namun satgas ini dipandang perlu untuk dapat lebih fokus dan terus menererus menangani permasalahan tersebut" ujar Presiden.
- 5). Membentuk Atase Hukum dan HAM di kedutaan besar Indonesia di luar negeri di negara-negara yang memiliki jumlah tenaga kerja Indonesia yang cukup besar, terutama apabila kerap terjadi permasalahan.
- 6). Kebijakan nasional mengenai TKI akan ditetapkan lebih lanjut setelah Presiden RI mendapatkan hasil rekomendasi yang tengah dirumuskan oleh Tim Terpadu. Hal ini diantaranya perlu tidaknya penerapan moratorium pengiriman TKI (selain Arab Saudi) ke negara-negara tujuan tenaga kerja Indonesia.

Kenyataan sampai kini menunjukkan bahwa Keputusan dan Instruksi Presiden tersebut masih belum dilaksanakan sepenuhnya. Pemerintah dinilai setengah hati dalam melaksanakan perlindungan TKI di luar negeri karena menyerahkan kepada Perusahaan Jasa TKI (PJTKI) melalui asuransi yang dibayar TKI. Padahal sesuai perundangan, mestinya perlindungan itu menjadi kewajiban

pemerintah.²⁰ Ketua Himpunan Pengusaha Jasa TKI (Himsataki) Yunus M Yamani, menilai seperti melepas tanggung jawab perlindungan dan menyerahkan kepada swadaya swasta penuh. "Saya melihat pemerintah bersikap mendua dalam program perlindungan TKI," kata Yunus. Dia menunjuk UUD 1945 dan UU Nomor 37/1999 tentang Perlindungan WNI dan BHI menyatakan, Kemenlu RI bertanggungjawab atas perlindungan TKI di luar negeri. Selanjutnya UU Nomor 39/2004 tentang Perlindungan TKI di Luar Negeri khususnya BAB VI pasal 77, 78, 79, 80 mengatakan perlindungan TKI akan diatur oleh Peraturan Pemerintah (PP). Sesuai aturan dan perundang-undangan yang berlaku yang mempunyai kewajiban dan tanggung jawab TKI di luar negeri itu Kemenlu melalui perwakilannya KBRI/KJRI, namun dia menambahkan, pada praktiknya perlindungan TKI di luar negeri dilakukan oleh swasta dengan melakukan penghimpunan dana secara ilegal melalui konsorsium perusahaan asuransi. "Saya gunakan kata 'ilegal' karena dana yang dihimpun melalui program asuransi tetapi tidak jelas penggunaannya dan setahu saya Kemenlu dan perwakilan RI di luar negeri tidak pernah menerima dana perlindungan tersebut. Kemenakertrans menunjuk sekelompok perusahaan swasta yaitu konsorsium perusahaan asuransi perlindungan TKI. Kebijakan ini jelas tidak tepat dan salah sasaran karena mengaburkan program perlindungan TKI. Di satu sisi UU mengatakan, Kemenlu bertanggung jawab atas perlindungan WNI (termasuk TKI) dan badan hukum Indonesia di luar negeri, tambah Yunus, tetapi di sisi lain, ada pihak yang menghimpun dana dengan dalih perlindungan TKI. Kondisi ini, menurut dia, juga menunjukkan ketidakserasian antara Kemenlu dan Kemenakertrans yang berdampak pada pengambinghitaman perusahaan jasa TKI (PJTKI) setiap terjadi kasus TKI di luar negeri. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai kepala pemerintahan, mungkin tidak mendapat laporan secara komprehensif tentang perlindungan TKI. Indikasinya, belum disusunnya Peraturan Pemerintah tentang

²⁰ "Perlindungan TKI Setengah Hati", suaramerdeka.com/v1/index.../Perlindungan-TKI-Setengah-Hati, diakses tgl. 31 Maret 2012 pk. 21.00

Perlindungan TKI di Luar Negeri sebagaimana yang diamanatkan UU Nomor 39/2004 yang sudah berjalan selama delapan tahun. Kondisi ini membuat KemenluRI tidak bisa melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya untuk membuat program dan sistem perlindungan TKI di luar negeri secara maksimal. Demikian Yunus M Yamani.²¹

²¹Ibid.

BAB IV
ANALISIS YURIDIS PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA
KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

A. Pengaturan Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur bahwa penempatan tenaga kerja terdiri dari penempatan tenaga kerja di dalam negeri dan penempatan tenaga kerja di luar negeri. Selanjutnya Undang-Undang Ketenagakerjaan ini mengamanatkan bahwa Ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri harus diatur dengan undang-undang. Dengan demikian Undang-Undang tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri adalah sebuah keniscayaan dalam konteks ketenagakerjaan.

Pada saat ini Undang-Undang yang mengatur tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri adalah Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4445). Jadi Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia merupakan undang-undang organik dan peraturan pelaksanaan dari UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia sejatinya dimaksudkan untuk menciptakan suatu sistem penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Berbagai persoalan yang menimpa para TKI tersebut, baik keruwetan prosedur

penempatan, pelaksanaan bekerja di negara tujuan serta kepulangan pasca penempatan diharapkan dapat di carikan jalan keluar dengan hadirnya sebuah peraturan perundang-undangan yang berupa Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 ini. Namun demikian harapan untuk dapat mengatasi semua persoalan persoalan para TKI ini tidak dapat dijawab dengan lahirnya UU 39 Tahun 2004 tersebut.

Dalam perkembangannya, UU 39 tahun 2004 ini tidak dapat mengantisipasi persoalan-persoalan TKI tersebut dan bahkan UU ini terdapat banyak kelemahan-kelemahan yang dapat menyebabkan kontraproduktif bagi calon TKI yang akan bekerja di luar negeri maupun bagi pelaksana penempatan TKI swasta yang merupakan mitra pemerintah dalam penempatan TKI di luar negeri. Kelemahan-kelemahan ini jika tidak segera dibenahi maka akan merugikan semua *stakeholders* (para pemangku kepentingan) yang ada baik pemerintah selaku regulator dan supervisor, para TKI/ calon TKI, Perusahaan penempatan TKI, masyarakat dan pihak-pihak terkait lainnya.

Beberapa norma yang perlu dan menjadi prioritas untuk dilakukan penyempurnaan terhadap UU 39 Tahun 2004 tersebut adalah norma yang mengatur tentang batas minimal usia calon TKI, kelengkapan dokumen calon TKI, keharusan adanya perwakilan perusahaan penempatan TKI di luar negeri, keharusan adanya asuransi bagi TKI, kelembagaan BNP2TKI serta ketentuan pidana. Diperlukannya perubahan-perubahan norma-norma tersebut oleh karena berbagai sebab, yakni, ada yang bertentangan dengan ketentuan dalam UU 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang merupakan induk dari UU 39 Tahun 2004, ada pula bertentangan dengan kaidah hukum internasional, ada pula yang menjadi penghambat para calon TKI yang akan bekerja di luar negeri, terdapat juga norma yang dapat menimbulkan biaya ekonomi tinggi (*high cost*

econom)), serta adanya norma yang menyebabkan kriminalisasi baru dalam urusan penempatan TKI.

Ketentuan-ketentuan yang perlu diamandemen tersebut adalah merupakan sebuah upaya untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap UU No. 39 Tahun 2004 terhadap Peraturan Perundang-undangan lainnya serta terhadap prinsip-prinsip dan kaidah hukum yang ada. Hal ini karena jika terjadi disinkronisasi dan disharmonisasi dalam UU 39 Tahun 2004 maka akan menimbulkan persoalan-persoalan yang bukan hanya persoalan substansi dari undang-undang ini, melainkan juga persoalan-persoalan dalam *law enforcement*nya.

Disamping itu pula perlunya melakukan amandemen terhadap UU No. 39 Tahun 2004 adalah mempertegas fungsi perlindungan terhadap TKI karena UU No. 39/2004 lebih cenderung mengedepankan aspek penempatan dan mengesampingkan aspek perlindungan. Dalam perkembangan terakhir, DPR telah mengagendakan inisiatif merevisi/mengamandemen UU No. 39/2004 dalam proses legislasi prioritas dengan nama RUU Perlindungan pekerja Indonesia di Luar Negeri. Proses ini kemudian direspons oleh Presiden RI dengan menerbitkan Amanat Presiden yang menunjuk 6 Kementerian (yaitu Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi, kementerian Luar negeri, Kementerian Dalam negeri, Kementerian Hukum dan HAM, kementerian Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan Anak serta kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) untuk mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU pengganti UU No. 39/2004.

Kajian ini juga menemukan unsure-unsur yang disharmonis dalam UU No. 39/2004 yang menimbulkan kerancuan dalam rezim hukum penempatan TKI di luar negeri, yang pada gilirannya nanti dapat menimbulkan ketidakadilan bagi

para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang ada, baik pemerintah, calon TKI/ TKI, PJTKI maupun masyarakat secara luas. Jika hal ini terjadi maka tujuan dari sebuah peraturan perundang-undangan menjadi tidak dapat dicapai (*useless*).

Materi yang disharmonis

1. Usia Calon TKI

Dalam Pasal 35 menyatakan bahwa "Perekrutan calon TKI oleh pelaksana penempatan TKI swasta wajib dilakukan terhadap calon TKI yang telah memenuhi persyaratan:

- a. berusia sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun kecuali bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada Pengguna perseorangan sekurang-kurangnya berusia 21(dua puluh satu) tahun;
- b. sehat jasmani dan rohani;
- c. tidak dalam keadaan hamil bagi calon tenaga kerja perempuan; dan
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya lulus Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau yang sederajat.

Ketentuan yang mensyaratkan calon TKI harus berumur sekurang-kurangnya 21 tahun bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada Pengguna perseorangan merupakan ketentuan yang kontraproduktif bagi calon TKI itu sendiri. Hal ini karena mayoritas usia potensial untuk calon TKI adalah pada usia 18 tahun ke atas. Disamping itu pula, penentuan usia minimum 21 tahun tidak didasari oleh konsep yang matang baik dari segi ilmu psikologi maupun dari konsep ilmu hukum.

Dalam pada itu, dalam kelaziman norma yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa usia anak-anak adalah usia di bawah 18 tahun. *Argumentum a contrarionya* adalah bahwa usia dewasa adalah usia yang bukan usia anak-anak, yakni usia 18 tahun dan keatas. Dalam UU No. 13

tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dinyatakan bahwa "Anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun" (vide : pasal 1 angka 26).

Oleh karena itu, penentuan usia 21 tahun dalam Pasal 37 UU 39 Tahun 2004 tersebut bertentangan dengan UU No. 13 tahun 2003. Padahal UU 39 Tahun 2004 adalah UU pelaksanaan lebih lanjut dari norma yang ada dalam UU 13 Tahun 2003. Dalam Pasal 34 UU 13 Tahun 2003 menyatakan bahwa "Ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b diatur dengan undang-undang". Amanat pasal 34 UU 13 tahun 2003 tersebut diwujudkan dengan lahirnya UU 39 tahun 2004. Sehingga menjadi tidak logis jika ada ketentuan yang ada dalam UU 39 Tahun 2004 itu bertentangan dengan UU 13 Tahun 2003.

Dalam pada itu, jika secara sistematis dilakukan pemahaman yang secara komprehensif dalam UU 39 Tahun 2004, bahwa terdapat ketentuan yang mengharuskan adanya sertifikat kompetensi terhadap calon TKI. Sertifikat kompetensi ini sudah menunjukkan pada kemampuan dan kesiapan dari calon TKI yang bersangkutan dari pada penentuan batas umur 21 tahun. Oleh karena sudah menunjukkan kemampuan dan kesiapan dari calon TKI ini maka menjadi tidak relevan jika kemudian calon TKI diharuskan minimal berusia 21 tahun.

Demikian pula secara sosiologis, bahwa terdapatnya banyak potensi calon TKI yang berumur 18 tahun keatas untuk berkehendak untuk memperoleh penghidupan dan penghasilan yang layak dengan bekerja sebagai TKI di luar negeri. Dan kehendak tersebut jelas dilindungi dan dijamin baik dalam konstitusi maupun dalam UU 13 tahun 2003. Dalam Pasal 27 Ayat 2 UUD 1945 dinyatakan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Sementara Pasal 31 UU 13 Tahun 2003 menyatakan bahwa "Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk

memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri". Sehingga jika para calon TKI yang telah berusia 18 tahun akan tetapi belum berusia 21 tahun dihalangi untuk bekerja sebagai TKI di luar negeri, maka hal ini merupakan bentuk peniadaan hak dasar para pekerja tersebut.

Dalam catatan statistika yang ada bahwa tingkat pengangguran yang banyak adalah pada usia 18 tahun ke atas. Mereka telah siap bekerja akan tetapi lapangan pekerjaan yang terbatas. Sehingga cukup disayangkan jika tersedia banyak potensi kesempatan untuk bekerja di luar negeri tapi terhalang karena batasan usia yang harus 21 tahun.

Dengan demikian, ditinjau baik dari segi normatif, segi psikologis, segi sosiologis, pembatasan minimal usia 21 tahun bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada Pengguna perseorangan tidak memiliki dasar yang kuat, sehingga ketentuan ini harus dilakukan perubahan. Perubahannya adalah mengubah usia minimal 21 tahun menjadi usia minimal 18 tahun.

2. Kelengkapan Dokumen

Dalam pasal 51 UU 39 Tahun 2004 dinyatakan bahwa "Untuk dapat ditempatkan di luar negeri, calon TKI harus memiliki dokumen yang meliputi:

- a. Kartu Tanda Penduduk, Ijazah pendidikan terakhir, akte kelahiran atau surat keterangan kenal lahir;
- b. surat keterangan status perkawinan bagi yang telah menikah melampirkan copy buku nikah;
- c. surat keterangan izin suami atau istri, izin orang tua, atau izin wali;
- d. sertifikat kompetensi kerja;
- e. surat keterangan sehat berdasarkan hasil-hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi;

- f. paspor yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi setempat;
- g. visa kerja;
- h. perjanjian penempatan kerja;
- i. perjanjian kerja, dan
- j. KTKLN.”

Persyaratan yang sedemikian banyak tersebut cenderung menghalang-halangi bagi para calon TKI untuk bekerja di luar negeri sehingga akan menjadi kontraproduktif bagi para calon TKI itu sendiri dan hal ini berarti tidak melindungi kepentingan hukum bagi mereka. Persyaratan-persyaratan ini lebih tidak memberikan nilai tambah bagi para calon TKI daripada memberikan perlindungan terhadapnya.

Dalam pada itu, terdapatnya *overlapping* (tumpang tindih) dari adanya persyaratan tersebut, seperti disyaratkannya memiliki paspor, sementara pada sisi lain juga disyaratkan adanya KTP. Bukankah orang yang memiliki paspor sudah dianggap telah memiliki identitas kependudukan seperti KTP. Demikian pula disyaratkannya adanya akta kelahiran. Adanya akta kelahiran ini dianggap berat bagi para calon TKI terutama para calon TKI yang berdomisili di daerah-daerah terpencil yang tidak familier dengan adanya akta kelahiran. Bukankah didalam paspor sudah menunjukkan kapan dan dimana seseorang dilahirkan?. Sehingga persyaratan adanya KTP dan akta kelahiran tidak diperlukan lagi sepanjang calon TKI yang bersangkutan telah memiliki paspor.

Demikian pula adanya syarat ijazah terakhir. Syarat ini juga tidak diperlukan karena tidak ada ketentuan syarat minimal pendidikan bagi para calon TKI. Memang dalam pasal 35 huruf d bahwa calon TKI harus berpendidikan sekurang-kurangnya lulus Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama

(SLTP) atau yang sederajat. Tapi ketentuan ini telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor : PUU 019-020/PUU-III/2005.

Syarat adanya surat keterangan izin orang tua atau wali juga tidak logis. Hal ini calon TKI adalah mereka yang telah dewasa (talah berumur 18 tahun atau lebih). Orang yang telah dewasa maka jika hendak melakukan perbuatan hukum tidak memerlukan persetujuan pihak lain. Demikian pula calon TKI yang telah dewasa maka dia tidak memerlukan persetujuan pihak lain seperti persetujuan orang tua. Bisa dibayangkan calon TKI yang telah berumur 50 tahun tetap harus memerlukan persetujuan orang tuanya. Demikian pula calon TKI yang telah kawin, diharuskan mendapat surat persetujuan dari orang tua.

Syarat surat keterangan sehat berdasarkan hasil-hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi tidak relevan bagi para TKI yang akan bekerja ke luar negeri. Pemeriksaan psikologi tidak memiliki manfaat bagi para CTKI karena ukuran dan standar hasil pemeriksaan psikologi sangat kabur. Bukankah sudah ada uji kompetensi terhadap calon TKI.

3. Ketentuan Pidana

Ketentuan pidana dalam UU 39 Tahun 2004 diatur dalam Bab 13 Pasal 102, 103, dan 104. Pengenaan denda menunjukkan bahwa sanksi pidana yang ada dalam UU 39 tahun 2004 tidak memiliki landasan filosofi dan landasan yuridis yang jelas. Hal ini dapat disalahgunakan oleh aparat penegak hukum untuk melakukan hal-hal yang berada diluar koridor hukum.

Dalam pasal 103 huruf f dinyatakan bahwa "Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau

denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), setiap orang yang :

- e. menempatkan calon TKI/TKI yang tidak memiliki dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51.

Sedangkan Pasal 51 menyatakan bahwa :” Untuk dapat ditempatkan di luar negeri, calon TKI harus memiliki dokumen yang meliputi:

- a. Kartu Tanda Penduduk, Ijazah pendidikan terakhir, akte kelahiran atau surat keterangan kenal lahir;
- b. surat keterangan status perkawinan bagi yang telah menikah melampirkan copy buku nikah;
- c. surat keterangan izin suami atau istri, izin orang tua, atau izin wali;
- d. sertifikat kompetensi kerja;
- e. surat keterangan sehat berdasarkan hasil-hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi;
- f. paspor yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi setempat;
- g. visa kerja;
- h. perjanjian penempatan kerja;
- i. perjanjian kerja, dan
- j. KTKLN.

Ketentuan pidana Pasal 103 huruf f adalah berlebihan karena tidak dibedakan mana dokumen yang prinsip dan mana dokumen yang hanya pendukung saja. Padahal dokumen yang dipersyaratkan dalam pasal 51 tidak sepenuhnya relevan dengan perlindungan hukum bagi TKI/ CTKI. Sebaiknya hanya dokumen tertentu saja yang jika tidak dipenuhi maka dapat dipidana, seperti dokumen paspor, visa kerja, dan sertifikat kompetensi kerja.

Demikian pula dalam Pasal 103 Ayat (1) huruf g yang menyatakan bahwa : “Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), setiap orang yang : g. menempatkan TKI di luar negeri tanpa perlindungan program asuransi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68. Ketentuan pidana dalam Pasal 103 Ayat (1) huruf g menjadi tidak relevan karena keharusan untuk mengasuransikan CTKI/ TKI akan berbenturan dengan kewajiban asuransi bagi pengguna jasa TKI terhadap TKI yang dipekerjakan.

4. Perwakilan PPTKI Swasta di luar negeri;

Dalam pasal 20 Ayat (1) UU 39 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “Untuk mewakili kepentingannya, pelaksana penempatan TKI swasta wajib mempunyai perwakilan di negara TKI ditempatkan”. Sedangkan Ayat (2) nya dikatakan bahwa “Perwakilan pelaksana penempatan TKI swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus berbadan hukum yang dibentuk berdasarkan hukum yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di negara tujuan”. Ketentuan ini jelas sangat tidak realistis mengingat normanya mengatur wilayah dan hukum Negara lain.

Disamping itu pula, ketentuan keharusan adanya perwakilan PPTKI di luar negeri adalah ketentuan yang tidak memberikan manfaat apapun terhadap adanya keberadaan perwakilan PPTKI diluar negeri tersebut, baik bagi TKI maupun bagi Negara Indonesia. Hal ini karena keberadaan mereka tetap harus mematuhi hukum Negara yang bersangkutan. Urusan warga Negara Indonesia baik yang sedang bekerja sebagai TKI maupun yang sedang urusan lain seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah.

Adanya perwakilan PPTKI diluar negeri disamping tidak bermanfaat malah justru menyebabkan *high cost economy*. Hal ini tentunya akan merugikan semua pihak baik bagi TKI, bagi PPTKI, maupun bagi Indonesia sendiri.

Dalam konsep hukum internasional, diketahui bahwa urusan-urusan yang berhubungan dengan pemerintahan dan kewarganegaraan suatu Negara di Negara lain adalah diwakili dan diurus oleh pemerintahan Negara yang bersangkutan. Dengan demikian urusan-urusan para TKI yang sedang bekerja di luar negeri adalah domein kekuasaan suatu Negara. Hal ini juga berkaitan dengan hukum dan kedaulatan (*sovereignty*) dari negara setempat, sehingga urusan-urusan yang berkaitan dengan TKI yang bekerja disuatu negara adalah sepenuhnya tunduk pada negara yang bersangkutan.

Dalam pada itu, departemen dan badan teknis yang mengurus keberadaan TKI di luar negeri sudah banyak yang berwenang mengurusinya, seperti departemen luar negeri, departemen tenaga kerja dan transmigrasi, serta terdapat badan nasional penempatan dan perlindungan TKI (BNP2TKI). Departemen dan badan teknis ini adalah representasi dari Negara untuk melakukan pengurusan-pengurusan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri dan bukannya pelaksana penempatan TKI swasta.

5. Kewajiban Mengasuransikan

Dalam Pasal 68 (1) UU 39 Tahun 2004 ditentukan bahwa" Pelaksana penempatan TKI swasta wajib mengikutsertakan TKI yang diberangkatkan ke luar negeri dalam program asuransi".

Kewajiban terhadap PPTKI swasta ini terlalu berlebihan oleh karena TKI yang sudah ditempatkan dan bekerja pada pengguna di luar negeri adalah kewajiban pengguna TKI untuk mengasuransikan TKI yang bersangkutan. Hal ini karena sudah menjadi kelaziman didalam hubungan kerja bahwa pekerja mendapatkan asuransi dari pemberi kerja. Sehingga jika PPTKI swasta juga mengasuransikan TKI/ CTKI maka akan terjadi asuransi ganda, dimana TKI diasuransikan oleh penggunanya di luar negeri dan juga diasuransikan oleh PPTKI swasta. Hal ini jelas bertentangan dengan salah satu prinsip asuransi, yakni prinsip *indemnity*.

Dalam pada itu, jumlah pertanggungan yang didapat TKI di luar negeri dari asuransi yang dibayar oleh pengguna mesti jauh lebih besar dari nilai pertanggungan yang di *cover* asuransi yang di bayar oleh PPTKI swasta. Sehingga dengan demikian maka tidak terdapat nilai tambah sedikitpun atas pengasuransian TKI oleh PPTKI swasta tersebut. Bahkan bisa jadi pengasuransian TKI oleh PPTKI menjadi kontraproduktif, dimana pengguna jasa TKI diluar negeri malah menarik diri dari pengasuransian para TKI karena mengetahui bahwa TKI tersebut sudah diasuransikan oleh PPTKI. Hal ini justru akan merugikan kepentingan para TKI itu sendiri.

Hal yang realistik adalah mungkin kewajiban PPTKI untuk mengasuransikan TKI/ CTKI pada pra-penempatan dan pasca penempatan. Hal ini karena pada pra-penempatan dan pasca penempatan adalah kewajiban PPTKI untuk mengc*over* resiko-resiko yang mungkin terjadi bagi TKI/ CTKI tersebut, dan pengguna jasa sudah tidak berkaitan lagi dengan TKI/ CTKI tersebut. Hal-hal ini semua akan menimbulkan high cost economy yang ujung-ujungnya dibebankan pada CTKI itu sendiri. Dalam perkembangannya, skema asuransi perlindungan TKI harus menjadi bagian yang ta terpisahkan dari skema perlindungan sosial melalui

mekanisme BPJS sesuai dengan UU No. 24 tentang Badan pelaksana Jaminan Sosial.

6. Kelembagaan Penempatan TKI

Dalam UU 39 Tahun 2004 diamanatkan untuk dibentuk BADAN NASIONAL PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TKI (vide : bab X pasal 94 – 99). Kelembagaan yang dibentuk berdasarkan amanat UU No. 39 Tahun 2004 tersebut dalam implementasinya tidak memberikan banyak nilai tambah dalam rangka penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.

Kelembagaan BNP2TKI perlu dilakukan reposisi mengenai kedudukan, tugas, kewenangan dan tanggung jawabnya. Sejatinya BNP2TKI merupakan organ dari pemerintah untuk melaksanakan penempatan TKI di luar negeri, sedangkan organ yang mengeluarkan regulasi dan plicy adalah tetap berada di tangan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan tanggung jawab.

Kelembagaan PPTKIS (sektor swasta) harus juga didiskusikan secara mendalam. UU No. 39/2004 terlalu detil mengatur soal PPTKIS padahal PPTKIS sebenarnya hanya perusahaan berbadan hukum perseroan terbatas, sehingga bisa diatur dengan UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas. Selain itu perlu ada penegasan bahwa penempatan TKI adalah pelayanan public pemerintah, sehingga membuat penempatan TKI tidak lagi berorientasi bisnis sehingga perlu dipikirkan tahapan-tahapan untuk mengurangi peran PPTKIS. Usulan ini tentu harus disertai dengan konsekuensi pembebanan biaya dalam APBN.

Dalam perkembangannya, skema asuransi perlindungan TKI harus menjadi bagian yang ta terpisahkan dari skema perlindungan sosial melalui

mekanisme BPJS sesuai dengan UU No. 24 tentang Badan pelaksana Jaminan Sosial.

B. Implementasi Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri

Penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri dilakukan oleh pemerintah dan pihak swasta. Hal ini sesuai dengan amanat dari UU No. 39 Tahun 2004 menyatakan bahwa “pelaksanaan penempatan TKI di luar negeri terdiri dari : pemerintah dan Pelaksanaan penempatan TKI swasta.”.

Pemerintah sebagai salah satu lembaga yang berkewajiban mengurus penempatan para TKI di luar negeri, seharusnya membuat lembaga dan sistem yang teruji dalam penempatan TKI di luar negeri tersebut sesuai dengan amanat Undang-Undang tersebut. Lembaga ini seharusnya merupakan lembaga pemerintahan non departemen/kementerian sebagai operator dalam pelaksanaan penempatan TKI ini. Sedangkan lembaga yang departemental/kementerian (dalam hal ini adalah Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi) berfungsi sebagai regulator dan supervisor.

Dalam kenyataannya, sistem yang diamanatkan oleh UU No. 39 Tahun 2004 tidak berjalan sebagaimana mestinya. Kementerian tenaga kerja dan transmigrasi melalui Direktorat Jenderal Binapenta belum maksimal mengeluarkan regulasi dan melakukan supervisi baik terhadap lembaga pemerintah yang melakukan penempatan maupun terhadap PPTKIS. Ketidakmaksimalan tersebut dapat dilihat dari beberapa hal, antara lain, pengaturan penempatan TKI yang berubah-ubah, masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh BNP2TKI maupun PPTKIS yang dibiarkan, serta lemahnya

kordinasi antar sektor dan lembaga pemerintah yang bersinggungan dengan penempatan TKI ini.

BNP2TKI yang sejatinya merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas penempatan malah tidak jelas sistem yang digunakan dan bahkan BNP2TKI melakukan fungsi regulasi. Dalam implementasinya bahkan BNP2TKI yang mengeluarkan KTKLN bagi semua TKI baik yang ditemp[atkan oleh BNP2TKI maupun yang melalui PPTKIS. Dua fungsi ganda ini yakni sebagai eksekutor dan sebagai regulator yang menyebabkan ketidakefektifan bagi sistem penempatan TKI di luar negeri.

BNP2TKI yang tidak terjangkau dalam supervisi Kementerian Tenaga Kerja dapat menyebabkan lembaga ini terlepas dari pengawasan negara. Ketiadaan pengawasan ini dapat menyebabkan munculnya kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga ini. Hal ini dapat disinyalir dari beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh BNP2TKI yang menghambat penempatan TKI diluar negeri, seperti penerbitan KTKLN, aturan para calo TKI yang harus memiliki sertifikasi yang ditunjuk oleh BNP2TKI, serta kebijakan pemulangan TKI yang harus melewati terminal khusus di Bandara Soeta di Cengkareng.

Dalam pada itu, PPTKIS juga banyak melakukan pelanggaran dalam melaksanakan tugasnya sebagai penempat TKI diluar negeri. Pelanggaran yang sering dilakukan oleh PPTKIS itu baik dalam bentuk prosedural maupun dalam bentuk substansial. Pelanggaran prosedural antara lain PPTKIS yang tidak memiliki ijin operasional atau surat ijinnya yang sudah kedaluarsa, menempatkan TKI yang tidak memiliki job order, serta penyimpangan pekerjaan yang diberikan pada para TKI yang tidak sesuai dengan perjanjian semula.

Sedangkan secara substansial PPTKIS juga kerap melakukan pelanggaran, seperti, mengenakan biaya penempatan diluar *cost structure* yang ditentukan pada awalnya, menempatkan TKI yang masih dibawah umur, serta tiadanya pembekalan yang cukup bagi para calon TKI.

Dalam implementasi penempatan TKI diluar negeri, terlihat sangat kurangnya koordinasi antar lembaga yang memiliki kewenangan dibidang penempatan TKI di luar negeri ini, seperti kemenakertrans, BNP2TKI, pemerintah daerah, keimigrasian, dan kementerian luar negeri. Kekurangkoordinasian ini menyebabkan beberapa wewenang terjadi overlapping sementara pada beberapa urusan malah tidak ada yang mengurus. Sehingga jika terjadi sesuatu permasalahan dikemudian hari, terjadi saling lempar tanggung jawab antar satu instansi dengan instansi yang lain dan bahkan mencari kambing hitang pada lembaga swsata seperti PPTKIS.

C. Kendala yang Dihadapi dan Upaya yang Dilakukan Oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja

Adapun kendala-kendala yang dihadapi oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja adalah sebagai berikut :

1. Sistem penempatan yang masih belum establish; Birokrasi dan masalah administratif;
2. Kurangnya kordinasi antar lembaga baik antar lembaga pemerintah maupun antar penempat TKI;
3. Lemahnya sumber daya manusia dari TKI;
4. PPTKIS yang tidak berijin maupun yang ijin operasionalnya sudah daluarsa;
5. Banyaknya pungutan diluar sistem;

6. Ketentuan umur TKI yang terlalu tinggi;
7. Kewajiban asuransi yang akhirnya dibebvankan pada TKI;
8. Kriminalisasi pelanggaran administratif;
9. Dan sebagainya

Sistem penempatan TKI di luar negeri belum memiliki pola yang establish (mantap dan tetap) merupakan kendala yang sangat signifikan dalam pelaksanaan penempatan TKI di luar negeri. Ketidak mantapan sistem ini dibuktikan dengan rangkapnya fungsi BNP2TKI yang sejatinya harusnya berfungsi sebagai eksekutor (pelaksana) penempatan TKI, berfungsi pula sebagai regulator dan bahkan supervisor. Sementara Kemenakertrans tidak jelas dalam berposisi sebagai apa. Sistem penempatan TKI ini juga sering diubah, melalui peraturan-peraturan Kemenakertrans, dan bahkan pada tahun 2009-2010 Permenakertrans dijudicial review oleh BNP2TKI.

Kendala yang lain adalah masalah birokrasi dan masalah administratif. Birokrasi seringkali menghambat proses penempatan TKI diluar negeri. Hal ini misalnya, sulitnya mengurus kartu tanda kerja di luar negeri (KTKLN) maupun persyaratan lainnya. Demikian pula masalah administratif sering menghambat bagi para calon TKI yang akan mencari pekerjaan di negeri jiran. Masalah administrasi yang menghambat misalnya, banyaknya persyaratan administrasi yang harus dipenuhi seperti KTP, surat ijin dari orang tua, surat nikah, parport, dan sejenisnya. Seharusnya, jika sudah ada persyaratan paspor maka persyaratan identitas diri lainnya hanya sebagai optional. Banyaknya persyaratan administrasi ini pada gilirannya membebani biaya yang cukup tinggi bagi para calon TKI. Biaya yang cukup tinggi ini bagi kebanyakan para calon TKI menyebabkan dirinya mengurungkan niatnya untuk bekerja ke luar negeri karena tidak memiliki cukup modal.

Kendala yang sudah jamak terjadi dalam urusan pemerintahan, adalah minimnya kordinasi antar lembaga pemerintah. Demikian pula dalam urusan penempatan TKI di luar negeri juga mengalami hal yang sama. Jika ditelisik lebih jauh, maka sebenarnya lembaga pemerintahan yang diberikan tugas untuk mengurus TKI cukup banyak, antara lain, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, Pemerintah Daerah, Keimigrasian, dan lain sebagainya. Namun koordinasi diantara mereka masih sangat minim sehingga banyak urusan yang terbengkelai akibat masing-masing lembaga tersebut menunggu lembaga lain untuk menanganinya. Sementara terdapat beberapa urusan yang justru menjadi ajang rebutan untuk mengurusinya.

Sumber daya manusia dari calon TKI juga merupakan kendala yang sangat berarti dalam konteks penempatan kerja ke luar negeri. Banyak calon TKI yang berpendidikan rendah, misalnya hanya lulusan SD. Demikian pula, banyak calon TKI yang meskipun berpendidikan agak memadai, misalnya lulusan SLTA, tetapi mereka tidak memiliki ketrampilan yang cukup sebagai bekal untuk mencari kerja di luar negeri. Disamping ketrampilan dan pendidikan yang tidak memadai, para calon TKI juga biasanya terkendala dengan bahasa asing terutama bahasa Inggris. Rendahnya kualitas SDM dari para calon TKI ini yang banyak memnjadi penyebab permasalahan TKI di kemudian hari. Banyak TKI yang mengalami kekerasan dari penggunanya karena komunikasi yang tidak nyambung akibat kemampuan bahasa para calon TKI yang sangat rendah.

Kendala pengawasan yang menghambat juga dapat disebabkan banyaknya PPTKIS yang tidak berijin maupun yang ijin operasionalnya sudah daluarsa. PPTKIS yang tidak berijin tentunya akan lolos dari pengawasan pemerintah. Meskipun operasionalnya para PPTKIS gelap ini akhirnya terendus oleh pemerintah, maka mereka para PPTKIS gelap tersebut akan dengan cepat

menghilangkan jejak dirinya, sehingga jika ada permasalahan dengan para TKI, maka tidak dapat meminta pertanggungjawaban pada PPTKIS gelap ini yang sudah menghilangkan jejak dirinya.

Kendala yang turut mewarnai kelancaran penempatan TKI di luar negeri adalah kendala adanya high cost (biaya tinggi) yang harus ditanggung oleh para calon TKI. Banyaknya pungutan-pungutan tidak resmi tentunya akan membebani para calon TKI. Kendala berikutnya adalah Ketentuan yang mensyaratkan calon TKI harus berumur sekurang-kurangnya 21 tahun bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada Pengguna perseorangan merupakan ketentuan yang kontraproduktif bagi calon TKI itu sendiri. Hal ini karena mayoritas usia potensial untuk calon TKI adalah pada usia 18 tahun ke atas. Demikian pula secara sosiologis, bahwa terdapatnya banyak potensi calon TKI yang berumur 18 tahun keatas untuk berkehendak untuk memperoleh penghidupan dan penghasilan yang layak dengan bekerja sebagai TKI di luar negeri. Sehingga jika para calon TKI yang telah berusia 18 tahun akan tetapi belum berusia 21 tahun dihalangi untuk bekerja sebagai TKI di luar negeri, maka hal ini merupakan bentuk peniadaan hak dasar para pekerja tersebut.

Kewajiban mengasuransikan juga akan menimbulkan high cost economy yang ujung-ujungnya dibebankan pada CTKI itu sendiri. Dalam perkembangannya, skema asuransi perlindungan TKI harus menjadi bagian yang terpisah dari skema perlindungan sosial melalui mekanisme BPJS sesuai dengan UU No. 24 tentang Badan pelaksana Jaminan Sosial.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka terdapat dua simpulan umum dari penelitian ini:

1. Dari segi norma, maka UU 39/2004 dipandang tidak memadai dan tidak efektif dalam mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam praktek terkait penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya permasalahan yang timbul, yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Beberapa definisi dari UU 39/2004 belum mencakup seluruh ruang lingkup yang seharusnya diberikan terhadap TKI, khususnya mengenai cakupan seluruh profesi TKI dan cakupan terhadap anggota keluarga;
- b. Peran PPTKI Swasta (PPTKIS) lebih dioptimalkan lagi;
- c. Persyaratan Usia terhadap Calon TKI diselaraskan dengan UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
- d. Kewajiban mengasuransikan tidak efektif dan justru membebani CTKI/TKI;
- e. Aspek perjanjian bilateral mengenai perlindungan TKI dan penguatan kapasitas atase ketenagakerjaan di perwakilan RI di luar negeri
- f. Kelembagaan BNP2TKI perlu dilakukan reposisi mengenai kedudukan, tugas, kewenangan dan tanggung jawabnya. Sejatinya BNP2TKI merupakan organ dari pemerintah untuk melaksanakan penempatan TKI di luar negeri, sedangkan organ yang mengeluarkan regulasi dan plicy adalah tetap berada di tangan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

- g. Ketentuan pidana perlu di harmonisasikan;
2. Dari segi implementasinya, bentuk perlindungan hukum yang telah diberikan oleh pemerintah kepada TKI yang ada di luar negeri tidak dapat diberlakukan secara optimal karena selain banyak hak-hak TKI sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 39 Tahun 2004 khususnya yang tercantum dalam Pasal 8 tidak dimasukkan ke dalam kontrak sehingga tidak jelas bagaimana hak-hak ini akan ditegakkan, juga Indonesia telah meratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) 1990. Ratifikasi tersebut harus dikonkritkan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari upaya mengganti UU 39/2004 yang sekarang ini telah memasuki tahap pembahasan di DPR. Indonesia seharusnya segera meratifikasi Indonesia Konvensi ILO No. 97 Tahun 1949 tentang Migrasi untuk pekerjaan, Konvensi ILO No. 143 Tahun 1975 tentang Pekerja Migran dan Konvensi ILO No. 189/2011 tentang Kerja Layak untuk pekerja Rumah Tangga untuk memberikan perlindungan secara maksimal kepada TKI.
- Koordinasi antara instansi terkait dalam menangani masalah tenaga kerja Indonesia selama ini sulit untuk dapat berjalan dengan baik. Banyaknya lembaga atau organisasi baik pemerintah maupun swasta di dalam dan luar negeri yang terlibat mengakibatkan sulitnya koordinasi karena banyaknya pemangku kepentingan (*power centers*) di dalam dan luar negeri serta beragamnya kepentingan dari sektor swasta di dalam dan luar negeri.
3. Banyaknya kendala-kendala yang bisa menghambat kelancaran penempatan TKI diluar negeri, yakni, antara lain Sistem penempatan yang masih belum establish, birokrasi dan masalah administratif, kurangnya

kordinasi antar lembaga baik antar lembaga pemerintah maupun antar penempat TKI, lemahnya sumber daya manusia dari TKI, PPTKIS yang tidak berijin maupun yang ijin operasionalnya sudah daluarsa, banyaknya pungutan diluar sistem, ketentuan umur TKI yang terlalu tinggi, kewajiban asuransi yang akhirnya dibebankan pada TKI, serta kriminalisasi pelanggaran administratif

B. Rekomendasi

1. Perlunya dikaji ulang UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang perlindungan dan penempatan TKI di Luar negeri karena terdapat banyak norma yang justru menghambat kelancaran para calon TKI yang akan bekerja di luar negeri serti tidak cukupnya perlindungan terhadap TKI ketika TKI mengalami permasalahan ketika bekerja diluar negeri seperti tidak dipenuhinya hak-hak normatif TKI oleh pengguna jasa TKI serta seringnya mengalami kekerasan fisik oleh majikan.
2. Perlunya regulasi yang mengatur secara jelas mengenai ruang lingkup serta batasan tanggung jawab Pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada TKI di luar negeri. Selama ini tidak terdapat pengaturan secara jelas mengenai ruang lingkup serta batasan tanggung jawab pemerintah di dalam perlindungan TKI di luar negeri, sehingga pada akhirnya seringkali kebijakan perlindungan TKI dilakukan secara *ad hoc* dan tidak berkesinambungan. Dalam beberapa kasus, bahkan pemerintah mengambil alih tanggung jawab pribadi dari TKI yang melakukan pelanggaran di luar negeri (*overstay*, melakukan tindak criminal, pemalsuan, dan lain sebagainya). Hal ini dapat menjadi preseden

yang merugikan Indonesia di kemudian hari, khususnya menjadi beban bagi keuangan Negara.

3. Perlunya penataan ulang sistem penempatan TKI diluar negeri dengan cara menata kelembagaan yang terkait dengan penempatan TKI di luar negeri serta menetapkan kewenangan yang jelas dan tidak ambigu sehingga tidak terdapat overlapping penanganan TKI di luar negeri
4. Perlunya penunjukan pejabat atau kelembagaan tertentu yang diberi tugas melakukan pengkoordinasian terhadap lembaga-lembaga yang berkaitan dengan penempatan TKI di luar negeri, sehingga terjadinya miskordinasi dapat dihindari.
5. Perlunya revitalisasi balai latihan kerja dan proses sertifikasi keahlian bagi para calon TKI agar dapat meningkatkan kualitas SDM calon TKI.

DAFTAR PUSTAKA

Agusmidah, 2010. *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Bogor : Ghalia Indonesia.

Darwan Prints, 2000. *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.

Djumialdji, FX, 1997. *Perjanjian Kerja, Jakarta* : Penerbit Bumi Aksara.

Sutedi, Adrian, 2009. *Hukum Perburuhan*. Jakarta : Sinar Grafika.

W.J.S Poerwadarminta, 1991. *Diolah oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*. Jakarta : Balai Pustaka.

Editorial Media Indonesia, . *Surat Kabar Harian Media Indonesia*, 19 Juni 2007 .

Definisidan Pengertian MoU" . <http://awalbarri.wordpress.com/2009/03/10/definisi-dan-pengertian-mou/>, diunduh tanggal 21/09/2011

Faktor-faktor Penyebab Penyiksaan TKI. <http://anneahira.com/penyiksaan-tki.htm>, diunduh tanggal 20/10/2011.

Perlindungan TKI Setengah Hati. [Suaramerdeka.com/v1/index.../Perlindungan-an-TKI-Setengah-Hati](http://Suaramerdeka.com/v1/index.../Perlindungan-TKI-Setengah-Hati); diakses tgl. 31 Maret 2012 pk. 21.00

Tempat Penampungan Tidak Layak bagi Ratusan TKI. <http://kesehatan.kompas.com/read/2010/01/22/03262654/Tempat.Penampungan.Tidak.Layak.bagi.Ratusan.TKI>, diakses tgl. 20/10/2011

Dian Nuryati, Negara Belum Melindungi Buruh Migran
"http://www.perspektifbaru.com/wawancara/44: diakses tanggal 20 Mei 2012

Edy Gustan."Rp 550 M Dana Asuransi TKI Belum Dibayarkan", <http://nasional.vivanews.com/news/read/93720>, diunduh tanggal 20/10/2011

Reyna Usman, 2012. *Penyempurnaan Proses Penyediaan dan Penempatan TKI di Luar Negeri serta Perlindungan WNI di Luar Negeri*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia

Sangheetha Chandrashekeran, 2002. Review of Regulatory Framework on Labour Migration in Indonesia", *Makalah*, ILO, Jakarta.

Susilo Wahyu, 2008. Involusi Kebijakan Buruh Migran Indonesia. Makalah dalam International Seminar Ten Years Along Decentralization in Indonesia. Jakarta : UNIKA Atmajaya, HuMA, Leiden University and Radboud University.

UUD Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

The International Convention on The Protection of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990