

Responsifitas Pemerintah Terhadap Problematika Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

Mimin Anwartinna

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Islam Raden Rahmat Malang

mimin.anwartinna@uniramalang.ac.id

Abstract

This paper wants to analyze the government's responsiveness to the problems of the Indonesian Workers, which is still leaving a sad story. Imagine, until now there are still many cases of violence, sexual harassment, labor exploitation to the death penalty for migrant workers in Saudi Arabia the other day. This is certainly a tough task for the government to pay more attention to the firmness of the law and guarantees of protection for those who have dedicated themselves to work in foreign countries. Various cases that have emerged thus far constitute a serious threat to the government if they are not immediately responsive in handling problems. Do not let the weakness of the law make an opportunity for the activities of modern slavery because it is too loose the applicable legal rules. Serious attention from the government is needed in order to be more assertive in maintaining integrity to ensure the protection of workers in foreign countries. Migrant workers should be given high appreciation because they are foreign exchange heroes for the Indonesian state. Migrant workers also contribute in supporting the progress of the nation's economy. But until now, the government is considered to be still slow in guaranteeing their protection, as evidenced by the still rampant case reports received by the government related to labor issues. In fact, the number of Indonesian Workers always increases every year. As reported by BNP2TKI's Center for Research and Development in 2013 the number of migrant workers increased by 3.6% from 2012. The increase in the number of workers has quite an effect on the stability of the country. Where more and more workers are scattered, the more the risk of problems. Therefore an evaluation of government policy is needed in this case more focused on the policy in Law number 39 of 2004 concerning the Placement and Protection of Indonesian Workers Abroad, as well as on policy derivatives in Government Regulation number 4 of 2015 related to the Implementation of Supervision of the Implementation of the Placement and Protection of Workers Indonesian Work Abroad. The policy will later be used as an evaluation reference so that the government can pay more attention to what points need to be reviewed to further emphasize the policy rules related to the protection of migrant workers' protection.

Keywords: public policy, government responsiveness, Indonesian workers

Abstrak

Tulisan ini ingin menganalisa terkait responsivitas pemerintah terhadap problematika Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang kian hari masih menyisakan kisah pilu. Betapa tidak, hingga saat ini masih banyak terjadi kasus kekerasan, pelecehan seksual, eksploitasi tenaga kerja hingga pemberian hukuman mati untuk TKI di Arab Saudi tempo hari. Hal ini tentu menjadi tugas berat bagi pemerintah untuk lebih memperhatikan ketegasan hukum serta jaminan perlindungan bagi mereka yang telah mengabdikan diri bekerja di negara asing. Berbagai kasus yang selama ini muncul merupakan ancaman serius bagi pemerintah jika tidak segera responsif dalam menangani permasalahan. Jangan sampai lemahnya hukum menjadikan peluang bagi aktivitas perbudakan modern karena terlalu renggangnya aturan hukum yang berlaku. Diperlukan perhatian serius dari pemerintah agar dapat lebih tegas menjaga integritas untuk menjamin perlindungan tenaga kerja di negara asing. Para TKI seharusnya diberikan apresiasi tinggi mengingat mereka termasuk pahlawan devisa bagi negara Indonesia. TKI turut berkontribusi dalam mendukung kemajuan perekonomian bangsa. Namun sampai dengan saat ini, pemerintah dinilai masih lamban dalam

menjamin perlindungan mereka, terbukti dengan masih maraknya laporan kasus yang diterima oleh pemerintah terkait permasalahan ketenagakerjaan. Padahal, jumlah TKI selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Seperti laporan Puslitfo BNP2TKI di tahun 2013 jumlah TKI mengalami peningkatan sebanyak 3,6% dari tahun 2012. Peningkatan jumlah tenaga kerja tersebut cukup berpengaruh terhadap stabilitas negara. Dimana semakin banyak tenaga kerja yang tersebar maka semakin meningkatkan resiko permasalahan. Maka dibutuhkan evaluasi kebijakan pemerintah dalam hal ini lebih menyoroti kebijakan dalam Undang-Undang nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, serta pada turunan kebijakan dalam Peraturan Pemerintah nomor 4 Tahun 2015 terkait Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Kebijakan tersebut nantinya akan digunakan sebagai acuan evaluasi agar pemerintah dapat lebih memperhatikan poin-poin apa saja yang perlu ditinjau kembali untuk lebih menegaskan aturan kebijakan terkait jaminan perlindungan TKI.

Kata Kunci : *kebijakan publik, responsivitas pemerintah, TKI.*

PENDAHULUAN

Problematika TKI masih menjadi perbincangan hangat hingga saat ini. Betapa tidak, setiap kurun waktu tertentu pemerintah masih intens mendapatkan laporan pengaduan permasalahan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Lemahnya aturan hukum serta lambannya respon pemerintah dalam menangani permasalahan menyebabkan berbagai pelanggaran masih terus terjadi. Bahkan pemerintah sempat kecolongan untuk menjamin perlindungan TKI saat terdapat dua orang tenaga kerja wanita (TKW) yang dieksekusi hukuman mati oleh pemerintah Arab Saudi. Perlu adanya perhatian serius dari pemerintah terkait jaminan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Jangan sampai kelemahan aturan hukum dimanfaatkan oleh oknum tidak bertanggungjawab untuk membuat pola aktivitas perbudakan modern. Maka dalam hal ini diperlukan evaluasi kebijakan pemerintah agar pemerintah dapat lebih tegas dalam menjamin perlindungan hukum untuk tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

Hal pertama yang perlu dipahami bersama ialah mengkaji pengertian siapa yang dapat disebut sebagai TKI. Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 dalam pasal (1) ayat (1) menyebutkan bahwa 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. Artinya, TKI merupakan seorang pekerja pada umumnya yang memiliki hak untuk diberikan upah dengan syarat adanya keterikatan kontrak selama kurun waktu tertentu, dimana yang menjadi perbedaan ialah lokasi bekerja yang berada di luar negeri sehingga seorang TKI diberikan tanggungjawab lebih untuk tertib secara administratif dan melaksanakan pemenuhan persyaratan sesuai dengan ketentuan prosedur yang ada. Maka seorang TKI memiliki hak dan kewajiban yang sama seperti tenaga kerja pada umumnya yakni mendapatkan hak untuk diberikan upah kerja, serta memiliki kewajiban untuk bekerja sebagai bentuk pemenuhan tanggungjawab pekerjaan.

Sebagian besar TKI bekerja sebagai asisten rumah tangga. Pekerjaan tersebut dipilih mengingat adanya keterbatasan tingkat pendidikan yang dimiliki. Data Puslitfo BNP2TKI menyebutkan di tahun 2013 dari jumlah TKI 512.168 orang, sebanyak 160.097 orang merupakan tamatan sekolah dasar dan 191.542 orang tamat sekolah menengah pertama. Angka tersebut sudah menyumbang setengah dari jumlah keseluruhan tenaga kerja Indonesia di luar

negeri. Dengan kata lain, mayoritas tenaga kerja Indonesia bekerja sebagai buruh kasar karena pekerjaan tersebut yang lebih memungkinkan dicapai untuk tingkat pendidikan mereka. Keterbatasan pendidikan pada dasarnya akan berpengaruh terhadap keterbatasan pengetahuan. Keterbatasan pengetahuan menjadikan mereka kurang begitu paham untuk mengetahui aturan mengenai hak dan perlindungan hukum. Minimnya pengetahuan tersebut yang akhirnya oleh beberapa oknum seringkali dimanfaatkan untuk mengeksploitasi tenaga mereka. Maka hal semacam ini dapat dikatakan menjadi salah satu sumber masalah ketika terjadi pelanggaran oleh para tenaga kerja.

Memahami fenomena tenaga kerja Indonesia di luar negeri yang selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya tentu diperlukan pula untuk menelisik lebih jauh terkait motivasi mereka bekerja sebagai pekerja luar negeri, dalam hal ini lebih mengacu pada tenaga kerja Indonesia yang bekerja sebagai asisten rumah tangga. Perbandingan upah kerja yang cukup tinggi menjadikan banyak orang tergiur bekerja di luar negeri. Hal tersebut sebenarnya dapat menjadi cerminan koreksi bagi pemerintah Indonesia terkait evaluasi kesejahteraan tenaga kerja melalui pemberian upah kerja yang layak. Kembali pada pokok

permasalahan, motivasi lain yang menjadi pertimbangan ialah minimnya lapangan pekerjaan di Indonesia terlebih untuk masyarakat yang memiliki keterbatasan pendidikan. Kian hari persaingan dalam dunia kerja semakin ketat, maka banyak perusahaan yang mulai menaikkan standar penerimaan karyawan, sehingga fenomena ini semakin mempersempit ruang gerak masyarakat minim pendidikan. Faktor internal keluarga juga menjadi pertimbangan tersendiri dimana mereka ingin memperbaiki perekonomian keluarga dengan cara bekerja di luar negeri.

Setiap orang tentu memiliki pertimbangan tersendiri mengapa mereka lebih memilih bekerja di luar negeri dibandingkan dengan bekerja di dalam negeri. Pilihan tersebut akan menjadi masalah ketika mereka bekerja di luar negeri dengan tidak cukup memiliki bekal keterampilan sehingga di kemudian hari akan menimbulkan dampak pada dirinya dan pekerjaannya. Tercatat dari tahun 2011 hingga 2013 terdapat paling tidak 14.505 pengaduan permasalahan TKI kepada pemerintah. Seringkali permasalahan yang muncul ialah upah kerja yang tidak dibayar (2.688 pengaduan), tindak kekerasan dari majikan (617 pengaduan), pelecehan seksual (179 pengaduan), pemerasan atau tindakan kriminal (118 pengaduan) dan masih banyak

lagi permasalahan lain. Permasalahan tersebut belum lagi ditambah dengan TKI ilegal yang tidak memiliki kelengkapan dokumen dan tidak melewati proses sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Ilegalitas mereka lebih dipicu pada ketertarikan mereka melihat keberhasilan rekan yang bekerja diluar negeri dan ada rasa ingin mendapatkan keberhasilan serupa namun mereka kurang memperhatikan prosedur yang ada. Hingga saat ini terdapat sekitar 48.000 TKI ilegal yang akhirnya meminta untuk dipulangkan ke Indonesia. Tentu permasalahan ilegalitas ini menjadi catatan serius bagi pemerintah untuk segera dapat ditangani.

Permasalahan yang tidak segera diatasi bukan tidak mungkin akan memicu timbulnya aktivitas perbudakan modern dimana pengguna jasa tenaga kerja akan dapat berlaku sewenang-wenang tanpa diberi ketegasan hukuman. Para tenaga kerja akan lebih banyak di eksploitasi dengan mengesampingkan bahwa mereka sebenarnya juga memiliki hak untuk mendapat perlindungan seperti pekerja lain pada umumnya. Hal ini akan kontras ketika para TKI dihadapkan pada pilihan untuk bekerja di negeri orang yang notabene mereka turut menyumbang peningkatan perekonomian negara melalui devisa, tetapi disisi lain pemerintah kurang begitu serius

dalam menjamin perlindungan tenaga kerja Indonesia diluar negeri. TKI yang seharusnya mampu mendapatkan jaminan keamanan dan perlindungan kerja selama di negeri orang namun nyatanya sampai dengan saat ini aturan-aturan hukum yang berlaku belum cukup mampu untuk menghentikan berbagai kasus pelanggaran. Orientasi pemerintah semestinya bukan hanya bertumpu pada peningkatan perekonomian negara saja, tetapi juga diperlukan untuk memberi perhatian apakah kebijakan telah berjalan sebagaimana mestinya, atau masih terdapat celah yang memungkinkan oknum tidak bertanggungjawab untuk memanfaatkan kelemahan kebijakan tersebut.

KERANGKA TEORI

Dalam upaya menganalisa permasalahan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, dalam hal ini buruh, diperlukan dukungan teoritis untuk memahami pola-pola problematika yang terjadi. Sekedar menyebutkan tokoh seperti Frank Bongiorno, Nick Dyrenfurth, Peter Sheldon, dan Louise Thornthwaite dan lainnya, merupakan tokoh yang konsen dalam membahas mengenai tenaga kerja atau buruh.

Raymond Markey (2011) menjelaskan konsep sejarah buruh di Australia secara tradisional fokus kepada *national working classes* dan pergerakan buruh. Lebih lanjut Raymond menyatakan

bahwa pertumbuhan buruh lebih banyak dipengaruhi oleh peran masyarakat Australia dalam sejarah buruh komparatif. Pendekatan dalam sejarah buruh lebih didasari atas institusi kunci negara seperti serikat dagang dan partai politik. Tetapi yang terjadi di Australia ialah institusi nasional tidak seunik yang diasumsikan. Hal ini lebih dibentuk pada institusi pergerakan buruh dengan peran negara dalam kepatuhan dan rasisme.

Dalam tulisan lain, Nick Dyrenfurth (2011) menyebutkan bahwa wacana perburuhan hanya permulaan untuk memunculkan *historiographical nappies*. Lebih lanjut Nick menyatakan sejarah lama perburuhan dan periode waktu mungkin masih didasarkan pada keuntungan pendekatan bahasa dan budaya seperti pada wilayah kampanye yang secara nyata diabaikan. Selanjutnya, Peter Sheldon and Louise Thornthwaite (2011) dalam karyanya *The State, Labour and the Writing of Australian Labour History* menggambarkan bahwa :

... "briefly and schematically broad historical trends as to how 'the state' in Australia has affected 'labour', and to explore how the field of labour history has seen these trends."...

Hal tersebut memperlihatkan bahwa buruh mampu menjadi salah satu pengaruh dalam tren di Australia. Di samping itu negara di Australia juga seolah-olah telah

dibuat oleh para buruh. Artinya, buruh cukup mampu memiliki kekuatan dalam mempengaruhi kelas besar seperti "negara" dengan bukti bahwa mereka mampu membuat "negara buruh".

Berbeda hal dengan yang terjadi di Malaysia, Rahmah dan Ferayuliani (2014) dalam *Foreign Labour on Malaysian Growth* menggambarkan dampak buruh asing terhadap pertumbuhan perekonomian Malaysia yang dikaji melalui sektor produksi, pelayanan, dan konstruksi di periode 1990-2010. Penelitian tersebut memperlihatkan bahwa *skilled* dan *semi-skilled* buruh asing memiliki dampak positif dan signifikan pada output pertumbuhan jangka pendek dan jangka panjang, sebaliknya, buruh yang kurang memiliki *skill* juga berdampak pada pertumbuhan ekonomi jangka pendek dan jangka panjang.

Faridi dan Basit (2011) dalam *Factors Determining Rural Labour Supply: A Micro Analysis* lebih membahas pada skala mikro dimana pembangunan pedesaan dapat dicapai melalui peluang kerja untuk kekuatan buruh desa. Keduanya menyebutkan bahwa pendidikan, indeks ekonomi kapital, dan kapital sosial memiliki dampak nyata pada *supply* buruh desa serta mengatakan bahwa jumlah peternakan dan luas saham lahan berdampak negatif pada kekuatan partisipasi buruh desa.

Selanjutnya, Andries Brandsma, d'Artis Kancs dan Damiaan Persyn (2014) dalam *Modelling Migration and Regional Labour Markets: an Application of the New Economic Geography Model RHOMOLO* dalam karyanya menggambarkan dinamika ruang umum model equilibrium yang dipengaruhi oleh pejabat Eropa dimana perbandingan pasar buruh ditentukan oleh permintaan perusahaan buruh, pengangguran, dan migrasi buruh antar wilayah. Penelitian ini memperkuat hasil bahwa gaji dan pengangguran merupakan saluran terpenting dari penyesuaian pasar buruh.

Secara teoritis, gagasan Rahmah dan Ferayuliani (2014) mungkin cukup relevan direfleksikan dalam memahami permasalahan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri, dimana kurangnya keterampilan buruh menjadi salah satu faktor pemicu permasalahan yang terjadi. Disisi lain, secara positif memahami TKI sebagai buruh memiliki kesamaan seperti pada gagasan Rahmah dan Ferayuliani (2014) yang mengkaji buruh asing di Malaysia. Para buruh turut menyumbang peningkatan perekonomian negara, sama halnya dengan yang terjadi pada tenaga kerja Indonesia di luar negeri dimana mereka sebagai pahlawan devisa turut berkontribusi dalam peningkatan perekonomian negara. Namun disamping itu,

tidak serta merta permasalahan terjadi dari sisi tenaga kerja saja, kita juga perlu melihat dari perspektif pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan dalam pengawasan, penyelenggaraan serta pengaturan otoritas tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Selain itu juga perlu mengkaji terkait pola kerjasama pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara yang menjadi tujuan TKI bekerja.

Evaluasi dan Analisis Peraturan

Berkaitan dengan penanganan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, pemerintah telah membentuk regulasi dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri serta turunan kebijakan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Di dalamnya banyak mengatur terkait kewenangan pengaturan ketenagakerjaan oleh pemerintah. Meskipun telah ada regulasi yang mengatur terkait tenaga kerja di luar negeri nyatanya hingga kini masih ada saja laporan pengaduan yang diterima pemerintah. Artinya regulasi tersebut belum benar-benar mampu

menjamin perlindungan dan pengawasan tenaga kerja di luar negeri.

Sekilas melihat fenomena permasalahan tenaga kerja Indonesia di luar negeri diperlukan pula untuk menelusuri konsensus yang telah terjalin antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara asing yang menjadi tujuan penempatan TKI. Konsensus yang dilakukan pemerintah dengan negara lain selama ini lebih bertumpu pada pemenuhan kewajiban kontrak dengan sedikit mengabaikan kesiapan pembekalan keterampilan oleh pemerintah kepada tenaga kerja yang akan dikirim ke negara bersangkutan. Pemerintah belum cukup tuntas memberi bekal pendidikan dan pelatihan kemampuan kepada mereka sehingga skill yang dibawa ke luar negeri adalah skill yang belum cukup memadai. Akibatnya, profesionalitas kerja menjadi kurang maksimal. Selain itu, kontrak yang selama ini ada masih diatasnamakan perindividu, bukan secara kolektif, sehingga jika terjadi permasalahan dikemudian hari pemerintah akan sedikit mengalami kesulitan penanganan. Mungkin jika kontrak dapat dilaksanakan secara kolektif, maka pertanggungjawaban akan lebih mudah untuk dilakukan.

Kembali fokus pada regulasi, dalam Undang-Undang nomor 39 Tahun 2004 telah banyak menyinggung berbagai aspek

mengenai pengawasan, penyelenggaraan hingga aturan mengenai pengguna jasa TKI. Seperti disebutkan dalam pasal (1) ayat (7) menyatakan bahwa :

“Pengguna Jasa TKI yang selanjutnya disebut dengan Pengguna adalah instansi Pemerintah, Badan Hukum Pemerintah, Badan Hukum Swasta, dan/atau Perseorangan di negara tujuan yang mempekerjakan TKI”.

Pasal tersebut dianggap relevan dan cukup representative mengatur penyelenggaraan distribusi tenaga kerja hingga sampai pada pengaturan pengguna jasa TKI. Namun pengaturan tersebut masih kurang begitu detail dalam hal sanksi dan konsekuensi yang harus diterima apabila pengguna jasa TKI kedapatan melakukan pelanggaran baik bersifat pelanggaran fisik maupun nonfisik, sehingga pasal ini masih memungkinkan celah bagi para pengguna jasa TKI untuk tidak begitu memperhatikan aspek hukum mengingat peraturan hanya sampai sebatas distribusi tenaga kerja kepada pengguna jasa saja.

Selain itu, perlu diperhatikan kembali terkait jaminan perlindungan tenaga kerja oleh pemerintah. Selama ini yang terjadi ialah kewenangan pemerintah seolah hanya sebatas hingga proses pengiriman tenaga kerja saja, namun ketika terjadi permasalahan yang dialami oleh para TKI, pemerintah semacam sembunyi tangan dan terkesan

lamban dalam menangani. Padahal sudah jelas disebutkan dalam Peraturan Pemerintah pasal (2) ayat (2) yang menyatakan bahwa :

“Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilaksanakan mulai dari prapenempatan, masa penempatan, sampai dengan purnapenempatan”.

Pada dasarnya kewajiban pemerintah dalam hal perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri sudah cukup jelas, yakni mulai prapenempatan, masa penempatan hingga purnapenempatan. Artinya, selama TKI berada di luar negeri, sudah sepatutnya mereka tetap dalam pengawasan pemerintah dan pemerintah wajib menjaga perlindungan hukum tenaga kerja manakala terjadi sesuatu yang tidak diinginkan terjadi dikemudian hari. Dalam menangani TKI, pemerintah tidak bekerja secara mandiri, namun juga memberikan delegasi kewenangan kepada pihak pelaksana penempatan TKI swasta. Adanya delegasi kewenangan ini cukup membantu pemerintah dalam menangani distribusi tenaga kerja yang jumlahnya mencapai puluhan ribu, sehingga apabila pemerintah bekerja secara mandiri akan jauh lebih sulit untuk menangani pengawasan tenaga kerja.

Pihak pelaksana swasta tidak serta merta dapat menjadi perantara pemerintah

dalam menangani TKI, namun harus memiliki izin SIPPTKI sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 pasal 13. Di samping itu, pemerintah juga mengatur terkait sanksi apabila pihak pelaksana penempatan TKI melakukan tindakan penyimpangan. Sanksi tersebut tertuang dalam Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) dimana sanksi yang diberikan ialah berupa pencabutan izin SIPPTKI. Pasal 18 ayat (1) poin (b) menyebutkan bahwa :

Menteri dapat melakukan pencabutan izin SIPPTKI apabila pihak pelaksana penempatan TKI swasta tidak melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya dan/atau melanggar larangan dalam penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri yang diatur dalam Undang-undang ini.

Lebih lanjut pemerintah menegaskan dalam pasal 18 ayat (2) yang menyebutkan bahwa :

“Pencabutan SIPPTKI oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak mengurangi tanggungjawab pelaksana penempatan TKI swasta terhadap TKI yang telah ditempatkan dan masih berada di luar negeri”.

Artinya, apabila pihak pelaksana penempatan TKI swasta melakukan tindakan penyimpangan dan telah diberikan sanksi pencabutan izin SIPPTKI, mereka tetap

diberikan beban untuk menuntaskan tanggungjawab terhadap tenaga kerja yang sebelumnya telah ditangani dan masih terikat kontrak kerja dengan mereka.

Secara keseluruhan, pemerintah baik melalui Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah telah banyak mengatur terkait pengawasan dan penyelenggaraan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Namun regulasi tersebut dianggap masih memiliki celah pelanggaran dimana ketegasan sanksi hanya dititikberatkan kepada pelaksana penempatan TKI. Fokus tersebut terlihat pada pemberian sanksi hukuman yang hanya diberikan kepada pelaksana dengan konsekuensi pencabutan izin SIPPTKI yang tertera dalam Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 pasal 13 dan pasal 18, sedangkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 4 tahun 2015 justru tidak menyinggung sanksi sama sekali. Sempitnya ketegasan sanksi yang hanya diberikan kepada pelaksana penempatan TKI menjadikan permasalahan diluar lembaga tersebut menjadi sedikit terabaikan. Padahal pelanggaran justru lebih banyak dilakukan oleh pengguna jasa TKI secara perseorangan. Maka jika terjadi pelanggaran, sanksi hukuman akan mengacu pada regulasi lain yang kurang berkaitan dengan pengawasan dan penyelenggaraan TKI, itulah yang menjadi salah satu titik lemah pemerintah.

Landasan Filosofis, Dosiologis dan Yuridis

Secara historis, TKI telah mengalami fase yang cukup panjang yakni ketika di tahun 1890-an pemerintah Hindia Belanda mengirimkan tenaga kerja ke Suriname dan Amerika Selatan yang merupakan jajahan Belanda. Sejak saat itu pemerintah secara intens mengirimkan TKI ke luar negeri. Setelah Indonesia merdeka, pengiriman TKI lebih tersebar ke berbagai negara lain, seperti Arab, Korea, Hongkong, Malaysia dan beberapa negara lain. Pertanyaan selanjutnya ialah apakah pemerintah akan terus mengirim TKI ketika kini pemerintah banyak dihadapkan pada berbagai kasus pelanggaran.

Fenomena TKI menjadi topik krusial ketika terdapat pelanggaran yang sudah klimaks seperti kasus hukuman mati yang diterima oleh dua orang TKW beberapa waktu lalu. Masih minimnya pengawasan pemerintah dalam menjamin perlindungan TKW tersebut memunculkan aksi simpatik dari publik dengan mendorong pemerintah untuk segera melobi pemerintah bersangkutan agar memberi penangguhan hukuman. Desakan publik membuat pemerintah sedikit lebih responsif dalam bertindak. Pada kasus tersebut, Pemerintah Arab Saudi sempat meminta sejumlah nominal sebagai bentuk ganti rugi menebus hukuman mati yang diterima TKW tersebut

dan pemerintah menyanggupi. Disamping itu, kasus yang sudah terlanjur terpublikasi secara luas ke masyarakat, memunculkan keharuan ketika akhirnya publik kembali menunjukkan simpatinya dengan cara melakukan penggalangan dana untuk membantu “menebus” saudara mereka yang sedang terbelit kasus hukum. Dalam melihat fenomena ini mengapa pemerintah baru lebih responsif ketika permasalahan TKI sudah show up di media namun menjadi meredam kembali ketika pemerintah telah menyelesaikan beberapa kasus besar padahal masih banyak TKI yang membutuhkan perhatian serius dari pemerintah.

Problematika tenaga kerja Indonesia di luar negeri bukan lagi menjadi hal privat yang hanya dapat dikonsumsi oleh pemerintah saja ataupun pekerja saja, namun hal tersebut sudah menjadi permasalahan bersama. Terlebih jika permasalahan hingga muncul di berbagai media, maka hal tersebut telah menjadi konsumsi publik yang setiap orang berhak baik memberi tanggapan penilaian maupun turut memberikan sumbangsih pemikiran. Sayangnya pemberitaan yang kerap kali muncul lebih banyak memuat sisi negatif daripada prestasi pemerintah maupun prestasi tenaga kerja, sehingga publik hal tersebut menjadi sugesti bagi publik untuk terus menjudge pemerintah bahwa pemerintah begitu lalai dalam

menangani TKI. Jika kita mau berbaik sangka dengan pemerintah, satu sisi pemerintah telah berupaya untuk mengatur sedemikian rupa dalam menangani TKI. Celah yang masih ada memberikan pandangan bahwa pemerintah masih kurang teliti dalam memberikan aturan yang detail.

Salah satu hal yang menjadi penting terkait penilaian citra dari negara lain terhadap Indonesia yang notabene memiliki jumlah tenaga kerja di luar negeri cukup banyak ialah dapat dilihat ketika pemerintah cukup serius dalam setiap jengkal penanganan permasalahan pekerja di luar negeri. Di samping itu, profesionalitas TKI juga menjadi salah satu indikator penilaian dari negara lain kepada Indonesia, bahwa ketika para pekerja mampu menjaga integritas kerja maka pihak lain akan segan dan menjadikan nilai positif tersendiri dari pengguna jasa TKI melalui pengamatan kerja mereka.

Sebaliknya, jika problematika pekerja di luar negeri diabaikan maka sikap tersebut akan menjadi sebuah tanda tanya besar bagi kita semua. Apakah pelanggaran yang menimpa sesama saudara sebangsa tersebut tidak cukup penting bagi kita untuk memberikan perhatian? atukah memang kita perlu acuh dan membiarkan pemerintah saja yang menjadi pihak lebih tinggi untuk menangani. Tentu saja tidak, sebagai

masyarakat sebangsa dan setanah air diperlukan solidaritas untuk saling menjaga dan menjunjung harga diri dan martabat negara dengan cara bersatu membela hak dan perlindungan sebagai warga negara sehingga permasalahan-permasalahan TKI dapat diminimalisir.

Berkaitan dengan penanganan TKI, pemerintah telah berupaya mengkerangkainya dalam sebuah regulasi perundang-undangan. Sebagai upaya memaksimalkan peran pemerintah sebagai pemangku kebijakan, pemerintah berupaya untuk memberikan aturan yang cukup luas dalam membahas seputar tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Selain mengatur dalam Undang-Undang yang memiliki derajat paling tinggi dari segi aturan kebijakan, pemerintah juga berupaya membahas hal yang lebih detail ke dalam peraturan pemerintah. Keseluruhan kebijakan yang ada dijadikan sebagai pedoman pemerintah dalam mengkerangkai tindakan agar tercipta harmonisasi di lingkup sosial.

Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang

Faktor eksternal dan internal menjadi titik fokus dalam melihat permasalahan TKI yang cukup kompleks ini. Faktor eksternal lebih banyak disebabkan oleh masih adanya tumpang tindih kebijakan. Artinya, dalam hal

pengiriman tenaga kerja Indonesia di luar negeri, pemerintah lebih memperhatikan aspek pemenuhan kontrak kerjasama yang telah terjalin dengan pemerintah asing daripada kesiapan tenaga kerjanya. Sehingga kesiapan pemerintah yang telah memberikan pembekalan pendidikan dan pelatihan menyebabkan para TKI belum optimal dan para pekerja belum cukup memiliki keterampilan. Sedangkan faktor internal lebih menyoroti terkait kebijakan yang mengatur ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri. Oleh sebab itu, alternatif kebijakan dalam menangani permasalahan ini ialah diperlukan kajian ulang terhadap regulasi yang mengatur tentang TKI, selain itu asumsi sementara mungkin pemerintah perlu memberi kebijakan moratorium pengiriman TKI sebagai upaya menuntaskan kontrak agar kerjasama selanjutnya dapat dikaji ulang kembali secara jelas.

Kebijakan perundang-undangan yang mengatur terkait pengawasan dan penyelenggaraan TKI dianggap masih belum menjangkau keseluruhan aspek. Dari dua kebijakan yang menjadi fokus analisa yakni Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah nomor 5 tahun 2015 masih mencantumkan aspek-aspek dasar dengan kurangnya penekanan pada sanksi pelanggaran. Jika ditelusuri lebih mendalam maka regulasi tersebut hanya sebatas pada

kebijakan pengaturan pemerintah terkait kewenangan, pengawasan, penyelenggaraan, pembentukan pelaksana penempatan TKI, sedangkan pengguna jasa TKI hanya diulas sedikit saja. Diperlukan ketajaman dalam kebijakan sehingga dapat mencakup keseluruhan aspek seputar TKI, terlebih kebijakan lebih lanjut terkait pengaturan pengguna jasa TKI, mengingat mereka merupakan pihak terdekat yang lebih banyak berinteraksi dengan pekerja.

Penegasan sikap pemerintah kembali diperlukan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 pasal (6) bahwa Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya perlindungan TKI di luar negeri (lebih lanjut kewajiban tersebut dijelaskan dalam pasal 7 dan poin perlindungan pada pasal 77). Pasal tersebut menjadi cerminan bahwa pemerintah harus selalu mengupayakan jaminan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri agar mereka dapat bekerja dengan tenang, di sisi lain pemerintah juga dapat meminimalisir tingkat pelanggaran.

Diperlukan pemetaan ruang kebijakan dalam hal membantu pengawasan dan jaminan perlindungan para pekerja. Seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya bahwa pemerintah memiliki tanggungjawab sebelum, selama dan pasca penempatan TKI. Maka diperlukan penegasan pada setiap poin,

seperti kebijakan apa saja yang perlu diatur sebelum TKI diberangkatkan, hingga aturan saat TKI tersebut kembali dari masa kerjanya. Pemetaan tersebut berfungsi agar setiap proses yang dilakukan terdapat kejelasan tupoksi dari masing-masing pihak yang terlibat, baik itu pemerintah maupun lembaga pelaksana penempatan TKI swasta. Sehingga dengan adanya penegasan kebijakan tersebut, regulasi dapat dibuat lebih detail sebagai bentuk peningkatan tanggungjawab pemerintah dalam mengawal tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

Rangkaian evaluasi kebijakan yang telah dibahas diatas sebagai upaya untuk menciptakan situasi yang lebih kondusif berkaitan dengan pengaturan ketenagakerjaan. Di samping itu, alternatif lain ialah terkait moratorium pengiriman TKI. Diperlukan keberanian dan ketegasan dalam mengambil kebijakan ini jika pemerintah memang memiliki inisiatif untuk memperbaiki pola kerjasama yang sudah ada. Kebijakan moratorium difungsikan untuk menata kembali aturan-aturan kerjasama kepada negara asing, sehingga untuk jalinan kerjasama selanjutnya dapat lebih memperhatikan aspek kesiapan masing-masing pihak. Jika masing-masing pihak dapat menjalankan kerjasama secara professional maka hasil pekerjaan dapat lebih berkualitas.

Kebijakan kerjasama yang selama ini ada mengesankan bahwa pemerintah hanya berfokus pada mengejar keuntungan dari pengiriman TKI. Pemerintah perlu untuk lebih memperhatikan kesiapan tenaga kerja karena hal tersebut nantinya juga akan berpengaruh terhadap penilaian negara lain kepada Indonesia. Bahkan yang cukup ekstrem pemerintah dapat membuat kebijakan untuk tidak lagi mengirimkan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri jika pemerintah cukup serius dalam memperhatikan permasalahan di dalam negeri sendiri yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Adanya TKI sebagian besar di motivasi oleh masih minimnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat, maka jika pemerintah mampu menjamin dan masyarakat merasa terjamin kesejahteraannya, masyarakat akan cukup untuk bekerja di negeri sendiri.

KESIMPULAN

Asumsi pertama yang menjadi titik simpul ialah pada kondisi saat ini pemerintah belum memungkinkan untuk menghentikan pengiriman tenaga kerja Indonesia mengingat pemerintah telah terikat pada kerjasama kontrak dengan negara lain terkait pengiriman tenaga kerja. Sebagai bentuk profesionalitas maka pemerintah wajib

menjaga sikap dengan memenuhi kontrak kerjasama yang telah disepakati. Di sisi lain, pemerintah perlu untuk tetap memperbaiki kualitas tenaga kerja melalui kesiapan pembekalan pendidikan dan keterampilan agar masing-masing pihak dapat mendapatkan manfaat.

Berkaitan dengan permasalahan TKI yang selama ini terjadi, perlu adanya perhatian serius dari pemerintah untuk lebih responsif dan meminimalisir tindakan pelanggaran melalui evaluasi kebijakan. Artinya kebijakan yang sudah ada dapat tetap dijalankan namun perlu adanya modifikasi kebijakan di beberapa titik, seperti perlunya penegasan kembali terkait sanksi hukuman kepada para pengguna jasa TKI apabila dikemudian hari melakukan tindakan pelanggaran. Di samping itu, berkaitan dengan responsivitas dan sensitifitas pemerintah dalam menangani permasalahan TKI, alangkah lebih baik jika pemerintah terus berupaya memperhatikan jaminan perlindungan tenaga kerja dan tidak hanya menunggu ada kasus yang terekspos di media baru pemerintah mulai merespon. Diperlukan kesadaran tanggungjawab terkait pentingnya menjamin perlindungan warga negara Indonesia terlebih mereka yang bekerja di luar negeri yang notabene sebagai pahlawan devisa dan turut menyumbang peningkatan perekonomian negara.

Pemerintah perlu memberi ketegasan regulasi terutama menyangkut pelanggaran yang dilakukan oleh pihak pengguna jasa TKI agar para pekerja dapat bekerja dengan tenang. Regulasi berupa Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah menjadi bekal bersama dalam hal mengawasi profesionalitas antara pemerintah, tenaga kerja, dan pengguna jasa TKI. Diperlukan kerjasama yang baik bukan hanya antar pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara asing, namun juga pemerintah dengan masyarakat atau sebaliknya agar terjadi situasi yang harmonis dan masing-masing pihak dapat menerima manfaat baik.

DAFTAR PUSTAKA

- “10 Masalah yang Paling Sering Diadukan TKI di Luar Negeri”
<http://bisnis.liputan6.com/read/2181697/10-masalah-yang-paling-sering-diadukan-tki-di-luar-negeri> diakses tanggal 21/12/15 pukul 8.02
- Bongiorno, Frank. 2011. *Australian Labour History: Contexts, Trends and Influences*, *Labour History*, No.100 May 2011. pp. 1-18
- Brandsma, Andries, d'Artis Kancs and Damiaan Persyn. 2014. *Modelling Migration and Regional Labour Markets: an Application of the New Economic Geography Model RHOMOLO*, *Journal of Economic Integration*, Vol. 29, No. 2 (June 2014), pp. 372-406
- “Catatan Penting Permasalahan TKI”
<http://www.anneahira.com/permasalahan-an-tki.htm> diakses tanggal 21/12/15 pukul 8.04
- Corrêa, Larissa Rosa. 2014. *The Brazilian Labour Court Digital Collection, European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 96 (April 2014), pp. 113-116
- Dyrenfurth, Nick. 2011. *Labour and Politics, Labour History*, No.100 May 2011. pp. 105-126
- Data Statistik Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi (Puslitfo) Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) Tahun 2013
- Faridi, Muhammad Zahir and A. B. Basit, 2011. *Factors Determining Rural Labour Supply: A Micro Analysis, Pakistan Economic and Social Review*, Vol. 49, No. 1 (Summer 2011), pp. 91-108.
- “Ini Asal Usul dan Sejarah TKI Pertama Kali”
<http://m.merdeka.com/peristiwa/ini-asal-usul-dan-sejarah-tki-pertama-kali.html&ei=6AYexVg&Ic=en-ID&s=1&m=930&ts=1450790086&sig=ALL1Aj7-7qA9BqsTguo2TzuUVXhmVn2T9g> diakses tanggal 22/12/2015 pukul 20.21.
- Ismail, Rahmah and Ferayuliani Yuliyusman. 2014. *Foreign Labour on Malaysian Growth, Journal of Economic Integration*, Vol. 29, No. 4 (December 2014), pp. 657-675
- “Masalah TKI yang Bekerja di Luar Negeri”
http://www.unisosdem.org/article_detail.php%3Faid%3D33346%26coid%3D2%26caid%3D36%26gid%3D3 diakses tanggal 21/12/15 pukul 8.00
- “Masalah TKI Terulang, BNP2TKI: Akibat Tumpang Tindih Kebijakan”
<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/04/18/nmzrl4-masalah->

tki-terulang-bnp2tki-akibat-tumpang-tindih-kebijakan diakses tanggal 21/12/15 pukul 8.01

Markey, Raymond. 2011. *The Australian Place in Comparative Labour History, Labour History*, No.100 May 2011. pp. 167-188

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

“Permasalahan TKI Terkadang Bersumber dari Perbandingan Upah”
<http://jabar.metrotvnews.com/read/2015/08/29/163520/permasalahan-tki-terkadang-bersumber-dari-perbandingan-upah>, diakses tanggal 21/12/15 pukul 7.59

Sheldon, Peter and Louise Thornthwaite. 2011. *The State, Labour and the Writing of Australian Labour History, Labour History*, No.100 May 2011. pp. 83-104

“TKI Bermasalah Diharapkan Selesai Januari 2015” Siaran Pers Nomor:01/Humas PMK/I/2015, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan kebudayaan Republik Indonesia.

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