



**KAJIAN EVALUASI KEBIJAKAN DAN MEKANISME  
PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA  
KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI**



SEKRETARIAT JENDERAL  
DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
REPUBLIK INDONESIA  
BEKERJASAMA DENGAN  
FAKULTAS HUKUM USAHID  
JAKARTA

PENELITI :

Dr. Dessy Sunarsi, SH.,MM

Hj. Liza Marina, SH.,MH

Agus Ridwan, SE.,MM.,PhD

Dian Khoreanita Pratiwi, SH.,MH

# LAPORAN HASIL PENELITIAN

JUDUL :

**KAJIAN EVALUASI KEBIJAKAN DAN MEKANISME PENEMPATAN DAN  
PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI**

**Berdasarkan Surat Perjanjian (Kontrak) Penugasan Dalam Rangka Pelaksanaan  
Kegiatan Kajian Pendek Antara Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah  
Republik Indonesia Dan Peneliti Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta  
Nomor : DN.120/45 B/DPD/X/2015**



**Ketua Peneliti :**

**Dr. Dessy Sunarsi, SH., MM. (NIDN : 0026126402)**

**Anggota Peneliti :**

**Hj. Liza Marina, SH., MH. (NIDN : 0018106301)**

**Agus Ridwan, SE., MM., PhD. (NIDN : 0315076903)**

**Dian Khoreanita Pratiwi, SH., MH. (NIK 20150576)**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SAHID JAKARTA  
2015**

**HALAMAN PENGESAHAN  
LAPORAN HASIL PENELITIAN KAJIAN PENDEK**

Judul Penelitian: *Kajian Evaluasi Kebijakan Dan Mekanisme Penempatan dan  
Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri*

Bidang Ilmu : Hukum

**Ketua Peneliti**

- a. Nama Lengkap : Dr. Dessy Sunarsi, SH., MM.
- b. NIDN : 00-2612-6402
- c. NIP : 19641226 199303 2 002
- d. Pangkat / Golongan : Penata / IIC
- e. Jabatan Fungsional : Lektor
- f. Jabatan Struktural : Ketua Program Studi SI Ilmu Hukum
- g. Fakultas/Jurusan : Hukum / Ilmu Hukum
- h. Pusat Penelitian : LPPM Usahid
- i. Alamat Institusi : Jl. Prof. Dr. Supomo, SH., No.84 Tebet  
Jakarta Selatan 12870
- j. Telepon/Faksimili : 0818120329 / Fax: 021-8354763
- k. Alamat email : dessynew@ymail.com

**Anggota Peneliti**

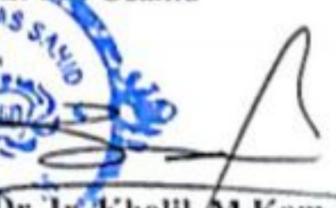
- 1. a. Nama Lengkap : Hj. Liza Marina, SH., MH.
- b. NIDN : 00-1810-6301
- c. NIP : 19631018 198903 2 001
- d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- 2. a. Nama Lengkap : Agus Ridwan, SE.,MM. Ph.D
- b. NIDN : 0315076903
- c. NIK : 19950267
- d. Jabatan Fungsional : Lektor
- 3. a. Nama Lengkap : Dian Khoreanita Pratiwi,SH.MH.
- b. NIDN : -
- c. NIK : 20150576
- d. Jabatan Fungsional : Tenaga Pengajar

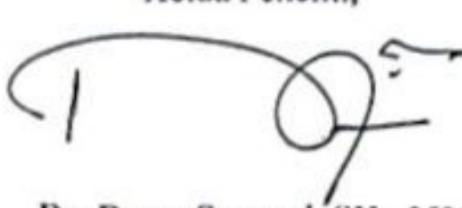
**Institusi Mitra**

- a. Nama Institusi Mitra : Komisi Nasional Anti Kekerasan Perempuan RI
- b. Alamat : Jalan Latuharhary 4B Menteng Jakarta Pusat

Lama Penelitian Keseluruhan : 2 bulan  
Biaya Penelitian Keseluruhan : Rp 25.000.000,-

Jakarta, 30 Nopember 2015

Menyetujui,  
Ketua LPPM Usahid  
  
**Prof. Dr. Ir. Kholil, M.Kom.**  
NIK: 0988 0045

Ketua Peneliti,  
  
**Dr. Dessy Sunarsi, SH., MM.**  
NIP : 1964122619930322002

## DAFTAR ISI

	<b>Hal</b>
LEMBAR PENGESAHAN .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
DAFTAR TABEL .....	v
DAFTAR GAMBAR.....	vi
ABSTRAK.....	vii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian.....	11
<b>BAB II. STUDI LITERATUR</b>	
A. Tinjauan Umum Evaluasi Kebijakan .....	15
1. Pengertian Evaluasi .....	15
2. Analisis Kebijakan .....	15
3. Tipe Evaluasi Kebijakan .....	15
4. Langkah Evaluasi .....	16
5. Evaluasi Dalam Analisis Kebijakan .....	16
B. Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Dalam Kerangka UUD 1945	
1. Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Sumber Hukum Ketenagakerjaan Indonesia.....	17
2. Pengertian Tenaga Kerja Indonesia (TKI).....	18
3. Pengertian Calon TKI.....	18
4. Hak dan Kewajiban Calon TKI/TKI.....	18
5. Persyaratan Tenaga Kerja Indonesia.....	20

C. Kebijakan Penempatan TKI Di Luar Negeri .....	21
1. Institusi Pemerintah yang Secara Langsung Menangani Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri .....	21
2. Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS).....	21
3. Hubungan Kerjasama Dinas Tenaga Kerja, BNP2TKI dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS).....	24
D. Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI).....	24
1. Pengertian Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI).....	24
2. Landasan yang Mengatur Tentang Perlindungan TKI.....	27

### **BAB III. METODE KAJIAN**

A. Metode Penelitian .....	39
B. Roadmap Dan Tatalaksana Penelitian.....	43
C. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data.....	45
D. Jadwal Pelaksanaan.....	49

### **BAB IV. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN.....**

A. Potret Penempatan dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri .....	50
B. Kementerian/Lembaga dan Badan Yang Berkaitan Dengan Perlindungan TKI di Luar Negeri.....	59
C. Mekanisme Dalam Praktik Koordinasi antar Kementerian/Lembaga dan Badan Terkait Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.....	78
1. Pra Penempatan .....	78
2. Penempatan .....	83
3. Purna Penempatan .....	87
D. Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN .....	90
1. Harmonisasi Hukum .....	90
2. Peran Dinas Tenaga Kerja .....	91

3. Analisis Kewenangan Membuat Perjanjian Bilateral Tentang Penempatan TKI Di Luar Negeri .....	91
E. Menggagas Konsepsi Yang Efektif Koordinasi Penempatan dan Perlindungan TKI.....	94
<b>BAB V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....</b>	<b>102</b>
A. Kesimpulan.....	102
B. Rekomendasi.....	103
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>108</b>

## DAFTAR TABEL

	<b>Hal</b>
Tabel 1. Data Pengiriman Uang oleh TKI di Luar Negeri .....	3
Tabel 2. Jumlah TKI dan Pendistribusian ke Luar Negeri .....	3
Tabel 3. Roadmap Penelitian .....	44
Tabel 4. Data Penempatan TKI tahun 2011 s/d 2014 .....	51
Tabel 5. Data penempatan TKI tahun 2011 s.d. 2014 menurut jenis pekerjaan .....	51
Tabel 6. 20 jabatan terbesar penempatan tenaga kerja luar negeri Indonesia periode (1 Januari s.d 31 Desember 2014) .....	52
Tabel 7. 25 negara penempatan tenaga kerja luar negeri Indonesia Periode ( 1 Januari sd. 31 Desember) 2014 .....	52
Tabel 8. Data WNI yang dideportase dari Tempat pemeriksaan Imigrasi Kalimantan ....	59
Tabel 9. Penempatan TKI menurut jenjang pendidikan .....	59

## ABSTRAK

Beberapa permasalahan tenaga kerja seperti, keahlian terbatas, kurangnya kesempatan mendapat pekerjaan di Dalam Negeri, pendapatan yang jauh lebih besar dibandingkan bekerja di Dalam Negeri, ataupun keinginan meningkatkan taraf kehidupan ekonomi. Menjadi alasan banyaknya TKI berkerja di luar negeri. Data menunjukkan bahwa hampir 90% permasalahan yang dihadapi oleh TKI bersumber di Dalam Negeri. Pemalsuan identitas calon TKI, keterampilan dan kecakapan TKI yang kurang sesuai dengan pekerjaan, minimnya kemampuan berbahasa dan pengenalan budaya Negara tujuan, buruknya informasi, pelayanan, dan perlakuan calon TKI dalam penempatan di Luar Negeri dan sebagainya, menunjukkan bahwa lemahnya sistem penempatan dan perlindungan TKI belum tertata dengan baik. Penelitian ini sangat dibutuhkan dalam rangka memberikan sumbangan pemikiran dan sekaligus memberi manfaat bagi harmonisasi peraturan dan evaluasi kebijakan pemerintah pusat dalam memberikan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Hasil penelitian ini diharapkan pula dapat memberi masukan bagi pembuat kebijakan untuk mengadakan peninjauan kembali terhadap kebijakan pemerintah pusat khususnya mekanisme koordinasi antar kementerian dalam perlindungan TKI di luar negeri dalam rangka perubahan UU RI No. 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Penempatan TKI Di Luar Negeri. Penelitian ini menggunakan Metode Penelitian Hukum Sosiologis dengan observasi dan analisis praktik penerapan koordinasi antara para pelaku dan pemangku kepentingan sejak pra penempatan, penempatan dan pasca penempatan TKI di luar negeri. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analisis. Teknik pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan didukung data primer melalui wawancara terstruktur kepada para pemangku kepentingan dan kuesioner kepada representasi TKI secara random purposive. Teknik analisa data menggunakan analisis deskriptif yuridis kualitatif melalui abstraksi dan penafsiran hukum terhadap kebijakan pemerintah pusat melalui kinerja kementerian terkait dan pemerintah daerah mengenai daerah perbatasan dihubungkan dengan kelemahan UU RI No.39 Tahun 2004. Hasil kesimpulan sementara : (1) terkait dengan fungsi penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri terdapat 16 kementerian/lembaga dan badan yang terlibat di dalamnya dengan tugas, pokok, fungsi masing-masing yaitu, sebagai berikut : Dirjen BINAPENTA dan Ditjen Perlindungan TKI Kementerian Tenaga Kerja RI, BNP2TKI, Direktorat hukum & Perjanjian Internasional dan Direktorat Perlindungan WNI dan Bantuan Hukum Indonesia Kementerian Luar Negeri RI, Kedutaan Besar RI di Negara penempatan, Bareskrim Polri, Dirjen Perhubungan Laut, Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI, Kementerian Kesehatan RI, Badan Nasional Pengelola Perbatasan, Kementerian Dalam Negeri RI, Pemerintah Daerah, Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (ABJATI), Konsorsium Asuransi TKI Kementerian Tenaga Kerja RI, Perusahaan Penyalur Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). (2) Dalam pelaksanaan dilapangan, masing-masing kementerian/lembaga dan badan tersebut masih cenderung mengedepankan ego sektoral, berjalan sendiri-sendiri, sehingga tidak terkoordinasi dengan baik. (3) Perlu adanya kejelasan tugas dalam fungsi kementerian/lembaga dan badan yang bertanggung jawab terhadap penempatan dan perlindungan TKI diluar negeri dan perlu dibuat sistem informasi TKI yang terintegrasi dari mulai pra penempatan, di negara penempatan hingga pasca penempatan dalam rangka peningkatan pembinaan dan pengawasan satu pintu terhadap penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Akhirnya perlu adanya amandemen Undang-Undang RI Tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.

Kata kunci : penempatan, perlindungan, Tenaga Kerja Indonesia.

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (selanjutnya disingkat TKI) ke luar negeri dalam kondisi yang memperhatikan. Hal tersebut dibuktikan ketika presiden Susilo Bambang Yudoyono mengambil alih kebijakan menutup (moratorium) penempatan ke Saudi Arabia. Biasanya pengumuman moratorium cukup dilakukan oleh menteri atau pejabat Eselon 1 yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan. Kenyataan lain, pada 23 Mei 2011, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (selanjutnya disebut BNP2TKI) mengeluarkan Surat Edaran tentang Kartu Tenaga Kerja Luar negeri No. SE02/KA/V/2011 yang tidak mensyaratkan perjanjian kerja wajib oleh KBRI/KJRI sehingga KBRI/KJRI di Saudi Arabia melaporkan bahwa banyak TKI yang datang ke Saudi Arabia tanpa dilengkapi perjanjian kerja. Menurut ketua BNP2TKI Yunus M. Yamani, situasi tersebut adalah dampak dari adanya pertentangan antar instansi yang tidak mengindahkan posisi Presiden. (Poskota : 10 Mei 2015)

Secara umum, penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri mengalami krisis kepercayaan akibat kasus-kasus TKI yang terus terjadi, beragam, serta kompleks. Kondisi tersebut dialami TKI baik pada masa pra penempatan, contohnya yang dialami dua TKI korban oknum bandara terkait pengurusan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri maupun pada masa penempatan di luar negeri seperti penyiksaan TKI atas nama Nirmala Bonat dan Siti Hajar di luar Negeri (Kompasiana : 30 Maret 2012). Begitu pula ketika TKI pulang ke Indonesia pasca penempatan, mereka tetap terkendala masalah.

Masyarakat di era keterbukaan informasi menjadi kritis dalam menyampaikan pandangannya sehubungan permasalahan TKI, khususnya terkait dengan perlindungan

hukum atas hak-hak TKI sebagai Warga Negara Indonesia (disingkat WNI). Seorang pakar Hukum Internasional, Hikmahanto Juwana misalnya, menyampaikan bahwa tindak kekerasan yang terjadi secara berulang terhadap TKI di luar negeri menunjukkan pemerintah belum serius menangani dan melindungi warga negaranya yang berkerja di luar negeri. Klaim sudah ada upaya penanganan terbaik oleh kementerian/lembaga Negara terkait penempatan dan perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri, kenyataannya bahwa tindak kekerasan pada TKI masih terjadi.

Perlindungan TKI masih belum menyentuh sektor informal dan hanya skala pekerja formal saja. Atas dasar tersebut, disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang tidak komprehensif atau dipastikan tidak sesuai dalam tataran pelaksanaannya, sedangkan dalam hal tanggung jawab perlindungan TKI, Yunus M. Yamani berpendapat seharusnya menjadi kewenangan Kementerian Luar Negeri, mengingat amanat perundang-undangan dan Konvensi Internasional di Wina bahwa hanya perwakilan resmi suatu Negara yang memiliki otoritas mewakili badan hukum atau warga negara bersangkutan. Kementerian Luar negeri telah beberapa kali mengeluarkan pernyataan tegas mengenai Perlindungan TKI bahwa Menteri Luar Negeri dan jajaran pegawai Kementerian Luar Negeri merupakan garda depan dalam perlindungan WNI di luar negeri, utamanya terkait kebijakan luar negeri Indonesia. Selain itu setiap Diplomat Indonesia akan terus dipandu dengan prinsip keberpihakan dan melindungi WNI, tanpa terkecuali dan Kementerian Luar Negeri akan terus berkerja keras untuk meningkatkan perlindungan terhadap WNI di luar negeri (Pernyataan pers tahunan Menteri Luar Negeri : 7 Januari 2011). Di lain pihak, Kementerian Tenaga Kerja juga berupaya memberikan perlindungan bagi TKI di luar negeri melalui penunjukan konsorsium perusahaan asuransi TKI disebut (Proteksi TKI) sebagai bentuk fasilitas asuransi perlindungan bagi TKI. Walaupun kenyataannya

efektifitas konsorsium tersebut dipertanyakan mengingat konsorsium tersebut tidak memiliki legalitas yang cukup untuk beroperasi di luar negeri. Hasil Rapat Paripurna DPR yang menyetujui ratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya merupakan salah satu bentuk nyata keseriusan pemerintah dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi para TKI.

Moratorium merupakan tindakan represif oleh pemerintah untuk menanggulangi permasalahan penempatan dan perlindungan TKI. Awalnya hal ini dilakukan terhadap beberapa Negara penempatan dengan tingkat permasalahan yang tinggi saja, selain melakukan evaluasi yang ketat atas Negara-negara tujuan penempatan TKI ke negara-negara tujuan penempatan para TKI, khususnya sektor informal. Hingga Maret 2012, negara penempatan yang mengalami moratorium oleh pemerintah adalah Kuwait, Jordan, Syiria, Bahrain, Saudi Arabia dan Malaysia. Faktor utama dari permasalahan tersebut sehingga harus di moratorium adalah rentanya factor perlindungan TKI khususnya TKI sektor informal.

Penempatan TKI di luar negeri tidak hanya sebagai upaya alternatif yang dimiliki pemerintah untuk permasalahan pengangguran, melainkan juga sebagai bentuk kontribusi pemasukan devisa bagi Negara. Kontribusi tersebut berupa remitansi TKI dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut ;

Tabel 1. Data Pengiriman Uang oleh TKI di Luar Negeri

No	Tahun	Remitansi ( pengiriman uang )		
		Bank Indonesia	Bank Dunia	BNP2TKI
1	2008	USD 6,617 miliar	USD8,24 miliar	USD6,52 miliar
2	2009	USD 6 miliar	-	USD 6,62 miliar
3	2010	USD 6,735	USD 7 miliar	USD 6,69 miliar
4	2011	USD 6,173	-	USD 6,11 miliar

Sumber :Kompilasi beberapa sumber

Tabel 2. Jumlah TKI dan Pendistribusian ke Luar Negeri

No	Tahun	Kemenlu		Kemenakertras/BNP2TKI	
		WNI	TKI	TKI	Masalah
1	2008	3,1 juta orang	2,3 juta orang	-	-
2	2009	3,2 juta orang	2,4 juta orang	4,3 juta orang	17.162 kasus
3	2010	3,4 juta orang	2 juta orang	-	16.064
4	2011	3,1 juta orang	1,8 juta orang	2,6 juta orang	20.291 kasus

Sumber : Kompilasi beberapa sumber

Selain kontribusi devisa, para TKI juga memberikan dampak peningkatan ekonomi daerah asal TKI, sebagaimana berita kesuksesan TKI yang telah meningkatkan taraf hidup daerahnya, seperti yang terjadi di desa Tanggulturus (1994), jumlah warganya yang menjadi TKI 425 orang dengan Negara penempatan Hongkong, Taiwan, Singapura, Korea, Arab Saudi dan Malaysia. Lain halnya dengan TKI bermasalah, *Migran Care* mencatat untuk di Malaysia saja terdapat 228.193 kasus dimana 21.823 kasus merupakan yang di tampung di 18 perwakilan tetap RI dan selebihnya mulai dari terancam deportasi, gaji tidak di bayar, sampai yang meninggal dunia.

Sempitnya peluang kerja dalam negeri menghantarkan WNI pada pilihan menjadi TKI. Faktor lainnya, selain dari segi penghasilan yang diatas standar upah minimum, juga sebagai solusi dari kesulitan ekonomi (kebutuhan nafkah).Perkembangan selama sepuluh tahun terakhir terjadi pergeseran peminat kerja yang mayoritas tenaga kerja wanita untuk mengisi posisi Pembantu Lansia dan Rumah Tangga (selanjutnya disingkat PLRT). Pemerintah menjawab kebutuhan tersebut dengan membentuk Badan Koordinasi Penempatan TKI pada 16 April 1999 melalui Keputusan Presiden No.29 Tahun 1999 yang beranggotakan Sembilan instansi terkait lintas sektoral, untuk meningkatkan program Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri sesuai lingkup tugas masing-masing. Selain itu, untuk penyederhanaan prosedur dan mekanisme serta peningkatan pelayanan penempatan TKI, maka dibentuk Balai Pelayanan Penempatan TKI di daerah provinsi pengiriman TKI yang menjalankan fungsi pelayanan satu atap, dengan misi

mempermudah, mempermudah, mempercepat dan mengamankan proses penempatan TKI. Akan tetapi, upaya pemerintah Republik Indonesia tersebut ternyata belum dapat mengkoordinir kebutuhan perlindungan bagi TKI dari tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pemerintah negara penempatan TKI, Pengguna/majikan yang mempekerjakan TKI, maupun pihak-pihak lain yang tidak bertanggung jawab memperlakukan para TKI secara tidak adil. Salah satu contoh, kejadian razia disertai pemukulan dan penangkapan oleh aparat militer, polisi dan pemerintah Raja Malaysia terhadap TKI yang tidak berdokumen resmi. Tindakan tersebut terjadi atas dasar ketentuan Undang-Undang Keimigrasian Malaysia No.A1154 Tahun 2002 yang disahkan dan dinyatakan mulai berlaku sejak tahun 2002 (Johanes, Jurnal Hukum No.3 Vol.14 Juli 2007). Contoh lain adalah peristiwa yang dialami salah satu TKI penempatan Mesir bernama Juniah Sayidun yang dibuang di pinggiran Kairo oleh majikannya (Aimar, website Kemenkumham : 29 Maret 2012).

Demikian halnya di dalam negeri, permasalahan juga terjadi sebagai dampak tumpang tindihnya kewenangan instansi, seperti karena ketidakmampuan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (selanjutnya ditulis BNP2TKI) dalam memaksimalkan fungsinya. Selama tahun 2007 terjadi deportasi TKI *illegal* secara berturut-turut melalui Pelabuhan Sri Sultan Bintan Pura Tanjung Pinang Sebanyak 30.574 orang dengan rincian sebagai berikut : pada April 2007 sebanyak 3.343 orang, Mei 2007 sebanyak 3.714 orang, Juli 2007 sebanyak 2.332 orang, September 2007 sebanyak 6.244 orang, Oktober sebanyak 3.289 orang, Nopember sebanyak 3.061, dan pada Desember sebanyak 2.594 orang. Situasi ini seharusnya tidak terjadi sekalipun TKI ilegal apalagi legal, mengingat BNP2TKI merupakan perisai TKI di negara penempatan.

Masalah TKI telah menjadi masalah yang kompleks bahkan ketersinggungan dengan ranah Hak Asasi Manusia, seharusnya tidak sampai terjadi pada Warga Negara manapun. Sebagai catatan, bahwa *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Umum Hak-Hak Asasi Manusia) yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948, antara lain menyatakan: 1) Pasal 5 bahwa tiada seorang juapun boleh diaaniaya atau diperlakukan secara kejam, dengan tidak mengingat kemanusiaan ataupun jalan perlakuan atau hukum yang menghinakan; dan 2) Pasal 9 bahwa tiada juapun boleh ditangkap, ditahan, atau dibuang secara sewenang-wenang. Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan dasar penempatan dan perlindungan YKI, yaitu dalam Pasal 27 Ayat (2) bahwa setiap Warga Negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Terkait perlindungan diatur dalam Pasal 28G Ayat (1) bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri sendiri; keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi Ayat (2) setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat, martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari Negara lain; sedangkan mengenai tanggung jawab perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah Negara, terutama pemerintah. Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar tersebut, sekali lagi pemerintah mengupayakan pembentukan regulasi namun kali bersifat lebih spesifik, mengatur tentang ketenagakerjaan sebagai pedoman dalam menghadapi permasalahan perlindungan tenaga kerja secara umum.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terbit pada 25 Maret 2003 menjadi pilar utama ketenagakerjaan Indonesia, baik di dalam maupun luar

negeri, merupakan fasilitator kehadiran undang-undang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Dalam pasal 34 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 33 huruf b diatur dengan undang-undang. Amanat tersebut di lanjutkan dengan terbitnya Undang-Undang No.39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri pada tanggal 18 Oktober 2004. Lahirnya Undang-Undang No.39 tahun 2004 sempat menimbulkan kontroversi terkait adanya keraguan dalam hal efektifitas Undang-undang kontroversi terkait adanya keraguan dalam hal permasalahan kebutuhan perlindungan bagi para pihak TKI, melainkan lebih sebagai kendaraan aspirasi kepentingan pihak-pihak tertentu. Sebagaimana sejarah Undang-Undang No.39 Tahun 2004 awalnya dikenal sebagai turunan dari Keputusan Menteri Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri, yang proses perumusan Keputusan Kementerian Tenaga Kerja tersebut melibatkan perusahaan pengiriman TKI swasta dan asosiasi-asosiasinya, sehingga diasumsikan bermuatan kepentingan bisnis. Validitas Undang-Undang No.39 Tahun 2004 menjadi dipertanyakan dalam hal pencapaian tujuan penempatan yang baik dan upaya perlindungan yang komprehensif bagi TKI. Beberapa ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Ketenaga Kerjaan yang merupakan induk dari Undang-Undang No.39 Tahun 2004; selain itu, ketentuan yang menjadi hambatan bagi para calon TKI yang akan bekerja diluar negeri dalam ketentuan yang berakibat *high cost economy* (biaya yang lebih tinggi) dalam hal penempatan. Namun yang mengkhawatirkan adalah adanya ketentuan yang di klaim dapat menumbuhkan kriminalisasi baru dalam urusan penempatan TKI; dan lain sebagainya. Contohnya Pasal 100 Undang-Undang No.39 tahun 2004 terkait sanksi pemalsuan identitas calon TKI dan TKI yang bertentangan dengan Pasal 77 dan 94 Undang-Undang No.23 Tahun 2006

tentang Administasi Kependudukan. Begitu juga Pasal 95 Ayat (1) dan (2) terkait fungsi dan kewenangan BNP2TKI didukung Pasal 2 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No.81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan perlindungan TKI yang mempertegas ruang lingkup kewenangan, tetapi dianggap tumpang tindih dengan pengaturan Pasal 2 Ayat (4) Peraturan Pemerintah No.39 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Pemerintah dengan mengacu pada pengertian Ketenagakerjaan yang terdapat pada Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No.13 tahun 2003, dan seterusnya.

Pekerja migran khususnya pekerja migran tidak berdokumen atau *illegal* merupakan masalah penting baik dari segi politik, perundang-undangan dan administratif dalam mendapatkan akses kepada perlindungan sosial sebelum, semasa dan setelah dan lain-lain bermigrasi (kajian Cholewiski, 2005; Cuddy et.al, 2006; ISSA, 2011; Kulke, 2006; Tamagno, 2008). Karena perlindungan sosial bersifat jangka panjang meliputi perlindungan kecacatan, pampasan kemalangan di tempat kerja, ganjaran penyakit dan lain-lain. Negara (yang haknya perlu dilaksanakan) atau mungkin bukan Negara asalnya dan pekerja mungkin cukup mobile merentas sejumlah sistem keamanan sosial yang berbeda bagi sesuatu waktu yang pendek.

Berdasarkan Hak Asasi Manusia, perundangan secara otomatis mengeluarkan pekerja migran dari pada perlindungan berasaskan;

- a. Bukan warga negara, keperluan berinsiden (menginap/tinggal) untuk diliputi/coverage di negara asal dan negara penerima;  
Kelayakan dokumentasi; kelayakan keimigrasian untuk panjang tempo untuk tinggal kerana tidak boleh tinggal dalam negara itu untuk waktu yang ditentukan.

- b. Undang-undang yang memerlukan sumbangan kepada skim perlindungan sosial untuk satu waktu tertentu apabial migran tidak boleh tinggal dalam negara itu untuk waktu yang di tentukan.
- c. Pemakai sektor kerja (keadaan akses kepada perlindungan sosial terpakai kepada warga negara dan bukan warga negara, walaupun pekerja migran mungkin melebihi di sektor tertentu, (tidak digunakan untuk perlindungan sosial).

Objek utama biasa dikehendaki dalam perjanjian keselamatan pekerja sosial migran, dimasukkan dalam model perjanjian *ILO Recommendation 167 on Model Provision for the Maintenance of Social Security Rights*, meliputi;

1. Layanan prinsip persamaan perlakuan yang mengatasi sekatan kewarganegaraan bagi sistem perlindungan keselamatan sosial dalam sesuatu negara dalam memastikan pemakainya kepada pekerja migran dan ahli keluarga mereka (*ensure their application to migrant workers and members of their families*).
2. Penyediaan perlindungan di luar negara, sejumlah perlindungan sosial migran (yang wujud/berhak) mungkin perlu dibayar kepada dari pada luar negara (seperti ketidak upayaan/ pampasan kecelakaan kerja).
3. Perjanjian bilateral antara negara pengirim dan pengguna yang didesain sedemikian rupa untuk membantu pekerja migran dalam mengatasi penentuan/ perkiraan waktu kerja bagi perlindungan termasuk waktupekerja dan/ atau keperluan *necessity of* terkait.

Dalam berbagai kesempatan forum pertemuan, Kepala BNP2TKI menyatakan bahwa 80 persen permasalahan TKI berawal di dalam negeri. Beberapa permasalahan tenaga kerja seperti, keahlian terbatas, kurangnya kesempatan mendapat pekerjaan di dalam negeri, pendapatan yang jauh lebih besar dibandingkan bekerja di dalam negeri,

ataupun keinginan meningkatkan taraf kehidupan ekonomi, mestinya tidak boleh diremehkan tanpa mempertimbangkan kesiapan TKI yang akan dikirim. Data menunjukkan bahwa hampir 90% permasalahan yang dihadapi oleh TKI bersumber di dalam negeri. Pemalsuan identitas calon TKI, keterampilan dan kecakapan TKI yang kurang sesuai dengan pekerjaan, minimnya kemampuan berbahasa dan pengenalan budaya negara tujuan, buruknya informasi, pelayanan, dan perlakuan calon TKI dalam penempatan di Luar Negeri dan sebagainya, menunjukkan bahwa Pemerintah tidak antisipatif dalam menata para calon TKI. Belum lagi masalah penipuan, kekerasan, perlakuan tidak adil terhadap calon TKI, memperburuk kinerja pemerintah, sehingga banyak calon TKI kita yang berangkat melalui jalur ilegal. Kalaupun para TKI mengikuti mekanisme legal sebagaimana yang ditetapkan, para TKI harus membayar mahal diluar kepatutan oleh rangkaian birokrasi yang berbelit.

Solusi Masalah TKI tidak akan tuntas tanpa ada koordinasi diantara pemangku kepentingan. Kondisi ini terjadi akibat masih terpeliharanya ego sektoral diantara pejabat negara termasuk pemangku kepentingan lainnya. Oleh karena itu, tiga instansi utama terkait penempatan dan perlindungan TKI seperti Kementerian Luar Negeri, Kemenaker dan BNP2TKI plus perusahaan jasa TKI (PJTKI) duduk bersama dan saling koordinasi agar permasalahan dalam negeri bisa tuntas dan merangkul semua organisasi PJTKI. Dilain pihak dalam berkoordinasi BNP2TKI dan Kemenaker selama ini selalu memunculkan masalah.

Permasalahan lainnya adalah ketaatan aturan yang sudah disepakati bersama antara pelaku penempatan maupun pejabat dan aparat negara masih lemah. Menyinggung usul rencana penempatan dengan sistem Mega Recruitment, Himpunan Pengusaha Tenaga

Kerja Indonesia (Himsataki) akan mendukung apapun program pemerintah jika melibatkan semua pihak.

Kisah pilu yang menimpa Erwiana Sulistyaningsih, seorang Tenaga Kerja Indonesia (TKI) asal Ngawi, Jawa Timur, patut dijadikan pelajaran. Belum lama bekerja di Hongkong, Erwiana telah mendapat siksaan dari majikannya. Pulang dari sana, Erwiana harus masuk rumah sakit. Bahkan ketika kepolisian Hongkong mengusut penyiksaan itu, Erwiana masih berada di RSIA Amal Sehat Sragen itu pula empat orang polisi Hongkong dan dua perwakilan Departemen Perburuhan negara itu datang mewawancarai Erwiana untuk melengkapi berkas pemeriksaan aksi kekerasan terhadap buruh migran itu. Hasil pemeriksaan itu menjadi dasar penuntutan sang majikan di negaranya kelak.

Kasus tragis nasib TKI beberapa kali menyita perhatian semua pihak-pihak terkait di dalam negeri hingga Presiden. Kasus memilukan terus berulang menimpa buruh migran asal Indonesia. Tak hanya di Hongkong, tetapi juga di Malaysia, Arab Saudi dan sejumlah negara lain di Timur Tengah. Kisah tragis tak hanya menimpa TKI yang berangkat secara resmi seperti Erwiana. Erwiana berangkat ke Hongkong melalui prosedur dan agendi resmi. Dalam kenyataannya di lapangan tetap saja terjadi penyiksaan. Tidak sedikit pula TKI yang tak mendapatkan gaji meskipun hak itu sudah diperjanjikan sejak awal. Belum lagi perlakuan tak manusiawi lainnya yang dialami sebagian TKI. Sikap berani TKI melaporkan kekerasan ke aparat berwenang menjadi penting. Dalam kasus Erwiana, perempuan ini sebenarnya sudah melapor ke agensi di Hong Kong. Bahkan ia sempat melarikan diri, meskipun akhirnya kembali ke rumah majikan, dimana akhirnya tetap berujung kepada meningkatnya kekerasan terhadapnya.

Di lain pihak, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) juga menaruh perhatian pada kasus ini. LPSK mengupayakan pemenuhan hak-hak Erwiana sebagai

korban kekerasan. Anggota Komisi IX DPR yang terkait Tim Pengawas Tenaga Kerja Indonesia (Timwas TKI) DPR RI mengapresiasi keberhasilan aparat penegak hukum Hongkong menangkap majikan yang ditengarai melakukan kekerasan kepada Erwiana. Perbandingan lainnya adalah penegakan hukum dalam menyelesaikan kasus TKI Wilfrida di Malaysia, yang sampai sekarang tidak ada proses hukum bagi sang majikan yang terindikasi juga melakukan penyiksaan. Dalam hal ini, Timwas TKI DPR-RI terus melakukan tekanan kepada pemangku kepentingan agar segera menyelesaikan permasalahan TKI yang bermasalah. Kurangnya koordinasi antar lembaga seperti Kemenaker, BNP2TKI dan Kementerian Luar Negeri berujung saling 'lepas tangan' terhadap kasus TKI. Selain itu Timwas TKI juga menyoroti perlindungan dan bantuan hukum bagi TKI. Hal tersebut terkait dengan pelayanan yang diberikan terhadap TKI. Baginya, persoalan mendasar bagi TKI di negara penempatan adalah perlakuan diskriminatif.

Untuk menangani TKI yang tersangkut persoalan hukum di negara penempatan harus dilakukan langkah komprehensif hingga lobi khusus kepada kepala negara di tempat TKI bekerja. Penyelesaian kasus dapat diselesaikan lewat mekanisme *government to government (G to G)* melalui lobi dan dapat menghasilkan solusi terhadap TKI yang terancam hukuman. Beberapa fenomena kasus di atas menjadi bukti masih lemahnya koordinasi antar kementerian dalam upaya perlindungan dan penempatan TKI di luar negeri.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pengaturan tugas dan fungsi antar kementerian/lembaga dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri berdasarkan sistem hukum Indonesia?
2. Bagaimanakah dalam Praktik koordinasi antar kementerian/lembaga tersebut dalam penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri ?
3. Bagaimanakah konsepsi kelembagaan dan kemitraan yang perlu dibangun dalam upaya memberikan kepastian hukum perlindungan TKI di luar negeri beserta penegakan hukumnya?

### C. Tujuan Penelitian

Secara khusus penelitian ini pada akhirnya bertujuan untuk menemukan model perlindungan dan penempatan TKI di luar negeri. Sedangkan tujuan penelitian secara umum dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Memahami pengaturan tugas dan fungsi antar kementerian/lembaga dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri berdasarkan sistem hukum Indonesia?
2. Mengetahui dan memahami dalam Praktik koordinasi antar kementerian/lembaga dalam mekanisme penempatan dan perlindungan hukum TKI di luar negeri .
3. Menemukan konsepsi kelembagaan dan kemitraan yang perlu dibangun dalam upaya memberikan perlindungan hukum TKI di luar negeri beserta penegakan hukumnya.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat teoritis dan praktis sebagai berikut :

1. Sudut teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sebuah sumbangan pemikiran dan sekaligus memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan harmonisasi peraturan dan evaluasi kebijakan pemerintah pusat dalam memberikan perlindungan dan penempatan TKI di luar negeri .
2. Sudut praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberi masukan bagi pembuat kebijakan sebagai naskah akademik peninjauan kembali terhadap kebijakan pemerintah pusat khususnya koordinasi antar kementerian dalam perlindungan TKI di luar negeri dalam rangka perubahan UU RI No. 39 Tahun 2004 tentang perlindungan dan penempatan TKI di luar negeri.

## BAB II STUDI LITERATUR

### A. Tinjauan Umum Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson: 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan.

#### 1. Pengertian Evaluasi

Menurut *W. Dunn*, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi mencakup kesimpulan + klarifikasi + kritik + penyesuaian dan perumusan masalah kembali.

#### 2. Analisis Kebijakan

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda :

- a. Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya.
- b. Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

#### 3. Tipe evaluasi kebijakan:

James Anderson membagi evaluasi kebijakan kedalam tiga tipe:

- a. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Menyangkut perihal kepentingan (interest) dan ideologi dari kebijakan.

- b. Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.
- c. Evaluasi kebijakan sistematis. Melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagimasyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut dicapai. Menjawab kontribusi dampak dalam menjawab kebutuhan masyarakat.

#### 4. Langkah Evaluasi

Edward A. Schuman mengemukakan 6 langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- b. Analisis terhadap masalah
- c. Deskripsi dan Standarisasi kegiatan
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

#### 5. Evaluasi dalam Analisis Kebijakan

Sifat Evaluasi

- a. Fokus Nilai
- b. Interdependensi Fakta-Nilai, Pemantauan :prasyarat
- c. Orientasi Masa Kini dan Masa lampau –Ex Post, beda dengan tuntutan advokatif
- d. Dualitas Nilai (tujuan-cara)

## **B. Tenaga Kerja Indonesia(TKI) Dalam Kerangka UUD 1945**

### **1. Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Sumber Hukum Ketenagakerjaan Indonesia**

Ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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, makmur, dan merata, baik materiil maupun spritual. Sebagaimana terdapat dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945 dicantumkan tujuan konstitusional Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah ;

*"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".*

Alinea IV Pembukaan UUD 1945:

*"...membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..."*

### **2. Pengertian Tenaga Kerja Indonesia (TKI)**

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian TKI. Menurut Pasal 1 bagian (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, TKI adalah setiap warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Sedangkan pengertian TKI menurut buku Pedoman Pengawasan Perusahaan Jasa TKI adalah ;

*Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang melakukan kegiatan dibidang perekonomian, sosial, keilmuan, kesenian, dan olahraga professional serta mengikuti pelatihan kerja di luar negeri baik di darat, laut*

*maupun udara dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja yaitu suatu perjanjian antara pekerja dan pengusaha secara lisan dan atau tertulis baik untuk waktu tertentu maupun untuk waktu tidak tertentu yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak.*

Dengan adanya perjanjian kerja ini TKI akan lebih terlindungi apabila nantinya dikemudian hari pihak majikan atau pihak perusahaan tempat TKI bekerja "wanprestasi", maka TKI dapat menuntut sesuai perjanjian kerja yang telah dibuat sebelumnya.

Dalam Pasal 1 Kep. Menakertran RI No Kep104A/Men/2002 tentang penempatan TKI keluar negeri disebutkan bahwa TKI adalah baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja diluar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI.

### **3. Pengertian Calon TKI**

Menurut Pasal 1 yang bagian (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Calon Tenaga Kerja Indonesia adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai pencari kerja yang akan bekerja di luar negeri dan terdaftar di instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan.

### **4. Hak dan Kewajiban calon TKI/TKI**

Setiap calon TKI mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk:

- a. Bekerja di luar negeri;
- b. memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri dan prosedur penempatan TKI di luar negeri;
- c. memperoleh pelayanan dan perlakuan yang sama dalam penempatan di luar

negeri;

- d. memperoleh kebebasan menganut agama dan keyakinannya serta kesempatan untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianutnya.
- e. Memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di negara tujuan.
- f. Memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Negara tujuan;
- g. Memperoleh jaminan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabatnya serta pelanggaran atas hak-hak yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selama penempatan di luar negeri.
- h. Memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan kepulangan TKI ketempat asal;
- i. Memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli.

Setiap calon TKI/TKI mempunyai kewajiban untuk:

- a. Mentaati peraturan perundang-undangan baik di dalam negeri maupun di Negara tujuan;
- b. Menaati dan melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan perjanjian kerja;
- c. Membayar biaya pelayanan penempatan TKI di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Memberitahukan atau melaporkan kedatangan keberadaan dan kepulangan TKI kepada Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan.

## 5. Persyaratan Tenaga Kerja Indonesia

Adanya TKI yang bekerja di luar negeri membutuhkan suatu proses perencanaan. Perencanaan tenaga kerja ialah suatu proses pengumpulan informasi secara regular dan analisis situasi untuk masa kini dan masa depan dari permintaan dan penawaran tenaga kerja termasuk penyajian pilihan pengambilan keputusan, kebijakan dan program aksi sebagai bagian dari proses perencanaan pembangunan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Dilihat dari prosesnya perencanaan tenaga kerja adalah usaha menemukan masalah-masalah ketenaga kerjaan yang terjadi pada waktu sekarang dan mendatang serta usaha untuk merumuskan kebijaksanaan dan program yang relevan dan konsisten untuk mengatasinya.

Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri bahwa setiap calon TKI yang akan mendaftarkan diri untuk bekerja diluar negeri harus memenuhi prosedur yang telah ditentukan dan 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 (duapuluh satu) tahun;
- b. Sehat jasmani dan rohani;
- c. Tidak dalam keadaan hamil bagi calon tenagakerja perempuan; dan
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya lulus Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau yang sederajat.

## **C. Kebijakan Penempatan TKI Di Luar Negeri**

### **1. Instansi Pemerintah Yang Secara Langsung Menangani Penempatan TKI Di Luar Negeri**

Sesuai ketentuan Pasal 10 dan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri pelaksanaan penempatan TKI di luar negeri terdiri dari Pemerintah, Pelaksana Penempatan TKI swasta dan Perusahaan untuk kepentingan perusahaan sendiri. Pelaksanaan penempatan TKI dari pemerintah dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja pada provinsi/Kabupaten/Kota dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI).

### **2. Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS)**

Menurut Pasal 1 bagian (5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) adalah badan hukum yang telah memiliki izin tertulis dari Pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan TKI di luar negeri. Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) menurut buku pedoman pengawasan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia adalah badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas yang memiliki Surat Ijin Pelaksana Penempatan TKI (SIPPTKI) untuk melaksanakan kegiatan jasa penempatan tenaga kerja di dalam dan ke luar negeri. Perusahaan yang akan menjadi pelaksana penempatan TKI swasta wajib mendapat izin tertulis berupa SIPPTKI dari Menteri. Untuk dapat memperoleh SIPPTKI pelaksana penempatan TKI swasta harus memenuhi persyaratan:

- a. Berbentuk badan hukum perseroan terbatas (PT) yang didirikan berdasarkan peraturan perundangan-undangan;

- b. Memiliki modal disetor yang tercantum dalam akta pendirian perusahaan, sekurang-kurangnya sebesar Rp. 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah);
- c. Menyetor uang kepada bank sebagai jaminan dalam bentuk deposito sebesar Rp.15.000.000,00 (lima belas juta rupiah) pada bank pemerintah;
- d. Memiliki rencana kerja penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri sekurang-kurangnya untuk kurun waktu 3 (tiga) tahun berjalan;
- e. memiliki unit pelatihan kerja; dan memiliki sarana dan prasarana pelayanan penempatan TKI. Izin untuk melaksanakan penempatan TKI di luar negeri diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap 5 (lima) tahun sekali.

Perpanjangan izin dapat diberikan kepada pelaksana penempatan TKI swasta selain harus memenuhi syarat juga harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Telah melaksanakan kewajibannya untuk memberikan laporan secara periodik kepada Menteri;
- b. Telah melaksanakan penempatan sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima persen) dari rencana penempatan pada waktu memperoleh SIPPTKI;
- c. Masih memiliki sarana dan prasarana yang sesuai dengan standar yang ditetapkan;
- d. Memiliki neraca keuangan selama 2 (dua) tahun terakhir tidak mengalami kerugian yang diaudit akuntansi publik; dan
- e. Tidak dalam kondisi diskors.

Hak dan kewajiban PPTKIS menurut buku pedoman pengawasan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia meliputi:

Hak PPTKIS antara lain:

- a. Menempatkan tenaga kerja di dalam dan di luar negeri.
- b. Menyediakan tenaga kerja yang diperlukan pengguna jasa baik di dalam maupun di luar negeri.
- c. Memperoleh informasi pasar kerja dari daerah dan luar negeri.
- d. Memperoleh bimbingan dan pembinaan dari Depnaker.
- e. Mendapat biaya jasa penempatan dari pengguna jasa di dalam maupun di luar negeri.
- f. Mendapat biaya jasa penempatan yang besarnya sesuai dengan kesepakatan yang telah mendapat pengesahan dari Kanwil Depnaker setempat.
- g. Mengelola Bank data tenaga kerja terampil atau berpengalaman.

Kewajiban PPTKIS antara lain:

- a. Melaksanakan penempatan TKI.
- b. Memenuhi persyaratan yang ditetapkan sesuai dengan ruang lingkup kegiatan.
- c. Melaksanakan dan mematuhi petunjuk dari Depnaker.
- d. Menyiapkan TKI yang berkualitas dari segi mental, fisik ketrampilan teknis dan kemampuan berkomunikasi.
- e. Melaksanakan promosi dan pemasaran jasa TKI
- f. Menyelenggarakan Manajemen information system.
- g. Melaporkan setiap penempatan pemberangkatan dan pemulangan TKI kepada Depnaker secara berkala dan insidental untuk hal yang khusus.
- h. Memberikan perlindungan kepada TKI mulai dari pra sampai dengan purna penempatan, termasuk pengamanan pelaksanaan Perjanjian Kerja (PK) yang mengikat pengguna jasa TKI.

- i. Membuat laporan usaha dalam bentuk laporan semesteran dan laporan tahunan dengan ketentuan laporan tahunan harus diaudit oleh akuntan publik.

### **3. Hubungan Kerjasama Dinas Tenaga Kerja, BNP2TKI dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS).**

Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) dalam kedudukannya sebagai pelaksana penempatan TKI di luar negeri melakukan hubungan kerjasama dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, PPTKIS sebagai pelaksana penempatan TKI swasta memiliki tugas diantaranya sebagai pengawas, pembina, pelindung dan bertanggungjawab atas masa pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Terkait hal tersebut Disnaker bertugas sebagai pengawas dalam pelaksanaan penempatan TKI yang dilakukan oleh PPTKIS. Adanya PPTKIS memudahkan Disnakertrans dalam mengawasi calon TKI yang akan diberangkatkan baik pada masa prapenempatan, penempatan dan purna-penempatan.

## **D. Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)**

### **1. Pengertian Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)**

Adapun Perlindungan TKI menurut UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Pasal 1 angka 4 adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan calon TKI/TKI dalam mewujudkan terjaminnya selama, maupun sesudah bekerja. 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, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia. Adapun tujuan dari perlindungan TKI sebagaimana disebutkandalam Pasal 3 UU No No. 39 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- a. memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawai;
- b. menjamin dan melindungi calon TKI/TKI sejak di dalam negari, di negara tujuan, sampai kembali ke tempat asal di Indonesia;
- c. meningkatkan kesejahteraan TKI dan keluarganya. Dalam penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, pemerintah memiliki tugas untuk mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, dimana dalam melaksanakan tugas tersebut Pemerintah dapat melimpahkan sebagai wewenangnya dan/atau tugas perbantuan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan sebagai tanggungjawab Pemerintah dalam meningkatkan upaya perlindungan bagi TKI di luar negeri.

Sebagai konsekuensi dari tanggungjawab tersebut, berdasarkan Pasal 7 UU No No. 39 Tahun 2004 Pemerintah berkewajiban untuk:

- a. menjamin terpenuhinya hak-hak calon TKI/TKI, baik yang bersangkutan 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 sebelumnya pemberangkatan, masa penempatan, dan masa purna penempatan. Perlindungan negara bagi warganegaranya merupakan hak warganegara yang dijamin oleh undang-undang.

Dalam hal perlindungan terhadap TKI maka hak perlindungan itu dimulai sejak pra penempatan, masa penempatan, sampai dengan purna penempatan. Di luar negeri perlindungan terhadap TKI dilaksanakan oleh Perwakilan Pemerintah Negara Republik Indonesia. Perlindungan itu didasarkan kepada peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional. Dalam rangka pemberian perlindungan selama masa penempatan TKI di luar negeri, Perwakilan Republik Indonesia melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan pelaksana penempatan TKI swasta dan TKI yang ditempatkan di luar negeri. Selama masa penempatan tersebut, disebutkan Pasal 80 UU No. 39 Tahun 2004 Pemerintah/perwakilan pemerintah juga bertugas untuk:

- a. pemberian bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara tujuan serta hukum dan kebiasaan internasional;
- b. pembelaan atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja dan/atau peraturan perundang-undangan di negara TKI ditempatkan.

## 2. Landasan yang Mengatur Tentang Perlindungan TKI

Ketenagakerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pekerja/buruh. sertapada saat yang bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pengembangan perekonomian dunia usaha. Diperlukan kebijakan pengaturan TKI yang menyeluruh dan komprehensif, antara lain mencakup penempatan, regulasi, perlindungan dan kontribusi tenaga kerja Indonesia, selain itu diperlukan juga pengembangan sumberdaya manusia, selain itu diperlukan juga pengembangan sumberdaya manusia, peningkatan produktivitas dan daya saing, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja, dan pembinaan hubungan industrial.

### a. Undang-Undang Dasar 1945

Ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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, makmur, dan merata, baik materiil maupun spritual.

Sebagaimana terdapat dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945 dicantumkan tujuan konstitusional Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah

*"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta denganmewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".*

Alinea IV Pembukaan UUD 1945 :

*"...membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...".*

Berdasarkan uraian di atas, berbagai kekuatan landasan hukum normatif tersebut secara tegas telah mengamankan upaya perlindungan dan jaminan sosial, terutama yang dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat dan kualitas sumber daya manusia bagi para TKI. Demi tercapainya suatu landasan melindungi segenap bangsa Indonesia yang diikuti segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia maka diperlukannya suatu jaminan sosial yang dapat memberikan rasa keadilan bagi para Tenaga Kerja Indonesia yang merupakan masyarakat Indonesia yang berjuang untuk mendapatkan kesejahteraan. Karena pada dasarnya TKI mempunyai hak untuk mendapatkan Jaminan Sosial yang merupakan hak setiap warga negara juga diamanatkan dalam UUD 1945 yaitu:

Pasal 27 Ayat 2 menyebutkan bahwa :

*“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*

Pasal 27 ayat 2 :

*“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*

Pasal 28 D ayat 2 :

*“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”*

Pasal 28 E ayat 1 :

*“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.*

Makna dan arti pentingnya pekerjaan bagi setiap orang tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang

layak bagi kemanusiaan. Pasal ini dan perubahannya mengandung dua makna sekaligus, yaitu memberi hak kepada warga untuk memperoleh salah satu hak dasar manusia yaitu pekerjaan dan membebani kewajiban kepada negara untuk memenuhinya. Dengan kata wajib maka negara tidak dapat menghindari meskipun tidak cukup sumber daya dan sumber dana di dalam negeri. Faktor yang berpengaruh adalah faktor pendorong yang ada di dalam negeri, yaitu belum terpenuhinya salah satu hak dasar warga negara yang paling penting yaitu: pekerjaan seperti diamanatkan dalam Pasal tersebut. Oleh karena itu, warga negara tidak dapat dilarang untuk bekerja dimana saja, termasuk di luar negeri. Dari keterangan beberapa pasal dalam UUD 1945 sudah tepat bagaimana negara sangat mendukung dan, menegaskan bahwa perlindungan dan jaminan sosial TKI sangat terkait erat dengan masalah ketidakmampuan pemerintah dalam memberikan lapangan pekerjaan. Dalam konteks ini juga selanjutnya akan berdampak pula pada para TKI yang ingin mendapatkan kehidupan yang layak untuk mendapatkan kesejahteraan dengan mencari pekerjaan di luar negeri. Hal ini akan menjadi permasalahan untuk masalah perlindungan hak hak mereka di luar negeri. Sehingga hak hak mereka akan terjamin dan terlindungi pada masa pra penempatan, penempatan maupun purna penempatan.

#### **b. TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998**

Pengakuan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia sebagaimana yang dituangkan dalam TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 harus diwujudkan. Hak asasi manusia yang telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia, TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi

Manusia harus dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam batas-batas, rambu-rambu, dan asas-asas hukum internasional yang diakui seluruh bangsa, yang menetapkan antara lain:

- (1) Untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*);
- (2) Karena manusia merupakan makhluk sosial, maka hak asasi manusia yang lain sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas;
- (3) Hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapapun dan dalam keadaan apapun;
- (4) Setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain sehingga dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar;
- (5) Hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, untuk itu ;Pemerintah, aparatur negara, pejabat publik lainnya, mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.

Dalam bidang ketenagakerjaan, Ketetapan MPR ini merupakan tonggak utama dalam menegakkan demokrasi di tempat kerja. Penegakan demokrasi di tempat kerja diharapkan dapat mendorong partisipasi yang optimal dari seluruh tenaga kerja dan pekerja/buruh Indonesia untuk membangun negara Indonesia yang dicita-citakan.

### c. Undang -Undang 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Pengaturan melalui undang-undang tersendiri, diharapkan mampu merumuskan norma – norma hukum yang melindungi TKI dari berbagai upaya dan perlakuan eksploitatif dari siapapun. UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan antara lain memuat:

1. Landasan, jasa, dan tujuan pembangunan ketenagakerjaan;
2. Perencanaan tenaga kerja dan informasi ketenagakerjaan;
3. Pemberian kesempatan dan perlakuan yang sama bagi tenaga kerja dan pekerja/buruh;
4. Pelatihan kerja yang diarahkan untuk meningkatkan dan mengembangkan ketrampilan serta keahlian tenaga kerja guna meningkatkan produktifitas kerja dan produktifitas perusahaan;
5. Pelayanan penempatan tenaga kerja dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja secara optimal dan penempatan tenaga kerja pada pekerjaan yang sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan sebagai bentuk tanggungjawab pemerintah dan masyarakat dalam upaya perluasan kesempatan kerja;
6. Penggunaan tenaga kerja asing yang sesuai dengan kompetensi yang diperlukan;
7. Pembinaan hubungan industrial yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila diarahkan untuk menumbuhkembangkan hubungan yang harmonis, dinamis, dan berkeadilan antar para pelaku proses produksi;
8. Pembinaan kelembagaan dan sarana hubungan industrial, termasuk perjanjian kerja bersama, lembaga kerja sama bipatit, lembaga kerja sama tripati, pemasyarakatan hubungan industrial dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial;

9. Perlindungan pekerja/buruh, perlindungan keselamatan, dan kesehatan kerja, perlindungan khusus bagi pekerja/buruh perempuan, anak, dan penyandang cacat, serta perlindungan tentang upah, kesejahteraan, dan jaminan sosial tenaga kerja;

(10) Pengawasan ketenagakerjaan.

Pembangunan ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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, makmur, dan merata, baik materiil maupun spiritual. Begitu pula Tenaga Kerja Indonesia yang juga memiliki hak untuk mendapatkan suatu pekerjaan yang layak. Hal ini di dapatkan para Tenaga Kerja Indonesia memutuskan untuk pergi bekerja di luar negeri karena mereka merasa bahwa pekerjaan yang ada di dalam negeri di rasa belum memenuhi untuk kebutuhan hidup mereka. Meskipun begitu TKI mempunyai hak untuk memilih jalan hidupnya untuk mendapatkan kesejahteraan yang layak. Hal ini juga di jelaskan dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 yaitu

*"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."*

Di dalam pasal tersebut jelas menyebutkan bahwa TKI memiliki dan diberikan hak untuk memilih dan mendapatkan pekerjaan dimanapun mereka inginkan termasuk di luar negeri. Demi mendukung hal tersebut perlu diadakan suatu

perlindungan yang layak terhadap para TKI dalam membantu memenuhi kebutuhan kesejahteraan mereka serta perlindungan seluruh hak dan kewajiban TKI ketika masa pra penempatan, penempatan, maupun purna penempatan. Sehingga para TKI kan terjamin seluruh hak-haknya.

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

Mengacu kepada Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri ini harus memberikan perlindungan warga negara yang akan menggunakan haknya untuk mendapatkan pekerjaan, khususnya pekerjaan di luar negeri, agar mereka dapat memperoleh pelayanan penempatan keselamatan tenaga kerja secepat dan mudah dengan tepat mengutamakan keselamatan tenaga kerja baik fisik, moral maupun martabatnya. Dikaitkan dengan praktek penyelenggaraan pemerintah di Indonesia masalah penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri, menyangkut juga hubungan antarnegara, maka sudah sewajarnya apabila kewenangan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah. Di dalam UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Penempatan TKI mengenai tanggung jawab pemerintah terhadap perlindungan TKI di luar negeri terdapat pada :

(1) Pasal 5 ayat (1) dan (2) yang berbunyi: "Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri". Dalam melaksanakan tugas, Pemerintah

dapat melimpahkan sebagian wewenangnya dan/atau tugas perbantuan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Pasal 6 yang berbunyi : "Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya perlindungan TKI di luar negeri "

(3) Pasal 7 yang berbunyi : "Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud diatas Pemerintah berkewajiban:

- a. menjamin terpenuhinya hak-hak calon TKI/TKI, baik yang berangkat melalui 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.

(4) Pasal 77 yang berbunyi :

- i. Setiap calon TKI/TKI mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- ii. Perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan mulai dari pra penempatan, masa penempatan, sampai dengan purna penempatan.

Berdasarkan keterangan pasal di atas disebutkan pasal tentang perlindungan TKI dan hak haknya yang harus diperoleh maka ini merupakan suatu tanggung jawab pemerintah untuk melindungi segenap masyarakatnya termasuk juga para

TKI. Tanggung jawab pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada para TKI. Sehingga TKI akan dapat terjamin hak-haknya pada masa pra penempatan, saat penempatan maupun purna penempatan. Adanya Undang-Undang ini diharapkan disamping menjadi instrumen perlindungan bagi TKI baik selama masa pra penempatan, selama masa kerja di luar negeri, selama masa bekerja di luar negeri maupun selama masa kepulangan ke daerah asal di Indonesia juga dapat menjadi instrumen peningkatan kesejahteraan TKI beserta keluarganya.

**e. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI**

Menurut pasal 1 Undang-undang ini Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan tenaga Indonesia yang selanjutnya disebut BNP2TKI adalah lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden.

BNP2TKI yang beranggotakan wakil-wakil instansi pemerintah terkait mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan dibidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi, yang meliputi bidang ketenagakerjaan, keimigrasian, hubungan luar negeri, administrasi kependudukan, kesehatan, kepolisian, dan bidang lain yang dianggap perlu.

Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud, BNP2TKI mempunyai tugas;

- (1) melakukan penempatan berdasarkan perjanjian secara tertulis antara pemerintah dengan pemerintah pengguna TKI atau pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan

- (2) Memberikan pelayanan, mengkoordinasikan dan melakukan pengawasan mengenai
- i. dokumen
  - ii. pembekalan ahir pemberangkatan (PAP)
  - iii. penyelesaian masalah
  - iv. sumber-sumber pembiayaan
  - v. pemberangkatan sampai pemulangan .
  - vi. Peningkatan kualitas calon TKI
  - vii. Informasi
  - viii. Kualitas penempatan TKI
  - ix. Peningkatan kesejahteraan TKI dan keluarganya

Dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya BNP2TKI di koordinasikan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.

**f. Peraturan Presiden RI Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri.**

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 92 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI

di luar negeri ini dilaksanakan mulai dari prapenempatan, masa penempatan, sampai dengan purna penempatan.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri pada pra penempatan dan purna penempatan dilaksanakan oleh Pengawas Ketenagakerjaan pada Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan pada Instansi yang Lingkup Tugas dan Tanggung Jawabnya di Bidang Ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri selama masa penempatan dilaksanakan oleh Perwakilan di negara tujuan penempatan. Apabila Perwakilan tidak dapat melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI selama masa penempatan di suatu negara atau wilayah di luar negeri, pengawasan dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

**g. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER.14/MEN/X/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri**

Terbentuknya Balai Pelayanan Penempatan TKI pada BNP2TKI pada akhir Tahun 2006 merupakan penjabaran amanah Undang-Undang 39 Tahun 2004. Dalam teknis pelaksanaannya Permenakertrans nomor PER-14/MEN/X/2010 mengatur tentang pendaftaran pengiriman TKI ke luar negeri, diantaranya:

1. Mencari kerja yang berminat bekerja di luar negeri harus mendaftarkan diri pada Dinas kabupaten/kota dengan tidak dipungut biaya.
2. Pencari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi persyaratan:
  - a. Berusia sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun, kecuali bagi TKI yang dipekerjakan pada pengguna perseorangan sekurang-kurangnya berusia 21 (dua puluh satu) tahun, yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan akte kelahiran/surat kenal lahir dari instansi yang berwenang;
  - b. Surat keterangan sehat dan tidak dalam keadaan hamil dari dokter bagi calon tenaga kerja perempuan;
  - c. Surat izin dari suami/istri/orangtua/wali yang diketahui Kepala Desa/Lurah;
  - d. Memiliki kartu tanda pendaftaran sebagai pencari kerja (AK/T) dari dinas kabupaten/kota;
  - e. Memiliki kualifikasi/syarat pendidikan yang dipersyaratkan oleh pengguna. Diharapkan dengan adanya aturan-aturan yang mengatur tentang perlindungan hukum TKI tersebut akan lebih menjamin kesejahteraan tenaga kerja Indonesia. Sehingga tidak akan terjadi permasalahan terkait TKI, terutama permasalahan pada saat pendaftaran calon TKI menjadi TKI.

## BAB III

### METODE KAJIAN

#### A. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis atau penelitian sosio legal. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum sosiologis melalui pendekatan deskriptif kualitatif dan penelitian kausalitas, untuk mengetahui hubungan antar variable-variabel yang menjadi fokus penelitian dalam memahami prinsip-prinsip yang harus ditegakkan dalam penanganan sengketa dibidang perlindungan Tenaga Kerja Indonesia beserta penempatannya di luar negeri. Metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir deduktif, yakni cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan benar dan kesimpulan itu dtujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.

Dalam Penelitian ini digunakan observasi dan analisis praktik penerapan koordinasi antara para pelaku dan pemangku kepentingan sejak pra penempatan, penempatan dan pasca penempatan TKI di luar negri. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analisis.

Sumber data dalam penelitian ini berbasis pada data sekunder dan data primer sebagai penunjang dan pelengkap agar hasil penelitian relatif lebih komprehensif. Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri :

1. Bahan Hukum Primer, yang terdiri sumber hukum tertulis dan aturan hukum yang bersifat mengikat. Terkait dengan penelitian ini adalah : (1) UUD 1945, (2) Peraturan perundang-undangan a.l. UU No. 13 Tahun 2003 tentang

Ketenagakerjaan, UU RI Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Penempatan TKI Di Luar Negeri beserta peraturan pelaksanaannya di pusat maupun Peraturan Menteri Tenaga Kerja & Transmigrasi No.14/2010 tentang Pendanaan PPTKI, Peraturan Kepala BNPTKI No. PER 03/KA/I/2013, dan Konvensi ILO serta Perjanjian Bilateral antar Negara Indonesia dengan Negara Penempatan.

2. Bahan Hukum Sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang dapat memberi kejelasan terhadap bahan hukum primer, seperti : (1) literatur, (2) hasil-hasil penelitian, (3) makalah-makalah dalam seminar, (4) artikel-artikel populer maupun ilmiah berkaitan masalah Perlindungan TKI di Luar Negeri.
3. Bahan Hukum Tersier yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang dapat memberi petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti: Blacks Law Dictionary, KTKLN, Visa Kerja dan Paspor.

Selain itu untuk menunjang akurasi data sekunder, data primer yang digunakan beserta sumber data di lapangan terdiri dari :

- 1) BNP2TKI
- 2) Pihak TKI individual yang sedang dalam proses seleksi, proses pelatihan dan menunggu penempatan, maupun TKI yang telah bekerja di luar negeri di Malaysia dan Singapura atau mantan TKI dari Timur Tengah yang diambil secara random purposive.
- 3) Kemenaker RI (Direktorat Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Direktorat Perlindungan Tenaga Kerja), Kementerian Luar Negeri RI (Direktorat Hukum & Perjanjian Internasional dan Direktorat Perlindungan WNI & Bantuan Hukum

Indonesia), Kementerian Hukum dan HAM (Direktorat Jenderal Imigrasi) dan Kepolisian RI.

- 4) Pihak Kedutaan RI di Malaysia.
- 5) 2 PPTKIS yaitu PT. Ali Hasan Maju Lestari (DKI Jakarta) dan PT.Sudinar Artha (Bandung).
- 6) Biro Hukum Pemda Kalimantan Barat (terkait masalah perbatasan dan deportasi TKI ilegal dari Serawak)
- 7) Forum Solidaritas Pekerja Indonesia Luar Negeri.

Pada sumber data tersebut dilakukan pengamatan dan wawancara terstruktur dengan para pejabat pada instansi instansi terkait serta para praktisi hukum dan akademisi hukum. Pendekatan komperatif dengan melakukan perbandingan politik perlindungan hukum TKI Luar Negeri di negara Filipina.

Narasumber penelitian ini adalah :

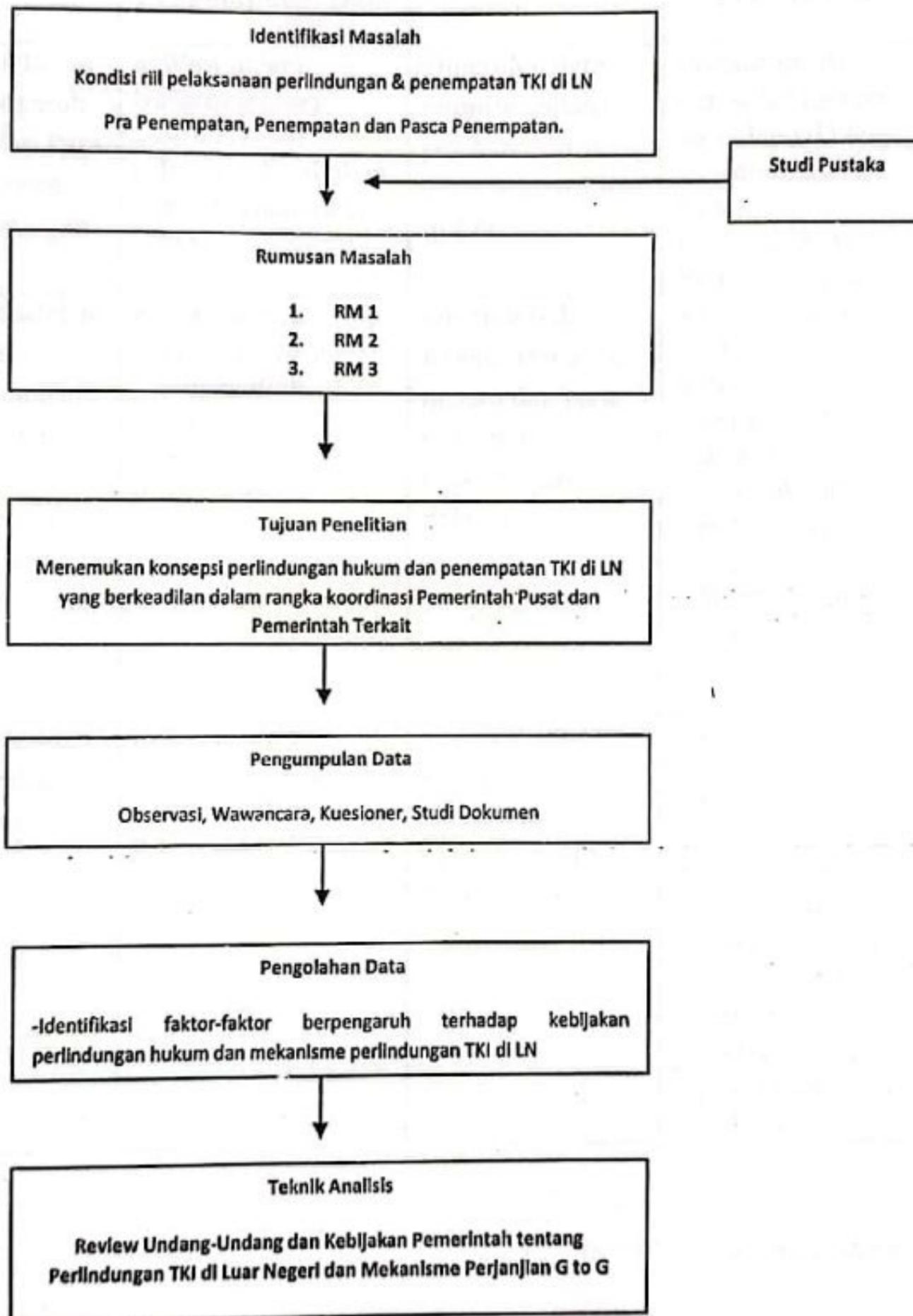
1. Ibu Sahadatun Donatirin (Kasubdit Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya Ditjen Hukum Dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri RI)
2. Ibu Ramiany Sinaga (Kepala Biro Hukum dan Humas BNP2TKI)
3. Bapak R. Soes Hindharno (Direktur Penempatan dan Perlindungan TKI Kementerian Tenaga Kerja RI)
4. Bapak I Nyoman Darmanta (Kasubdit Penempatan TKI Dit.Penempatan dan Perlindungan TKI Kementerian Tenaga Kerja RI)
5. Bapak Astrian Darma (Kasi Perlindungan TKI Masa Penempatan Kementerian Ketenagakerjaan)

6. Bapak Abraham Paul Liyanto (Senator DPD dari Nusa Tenggara Timur)
7. Bapak Krisna (Kasi Perlindungan WNI Direktorat Perlindungan WNI dan BHI Kementerian Luar Negeri RI)
8. Ibu Linda (BP3TKI Prov DKI Jakarta)
9. Ibu Sri Mardini (Biro Hukum Sekda Pemprov Kalimantan Barat)
10. Bapak AKBP Dr. Warasman Marbun, SH.,MH. (Perwakilan POLRI untuk Kalimantan Barat)
11. Bapak Iskandar Zulkarnaen (Forum Solidaritas TKI Luar Negeri)
12. Sdri. Arsi, Sdri. Fitri (mantan TKI dari Timur Tengah)
13. Ibu Atin (TKI penempatan di Malaysia)

## B. Roadmap Dan Tatalaksana Penelitian

Kegiatan penelitian ini dilakukan berdasarkan alur diagram berikut :

Gambar 1. Roadmap dan Tatalaksana Penelitian

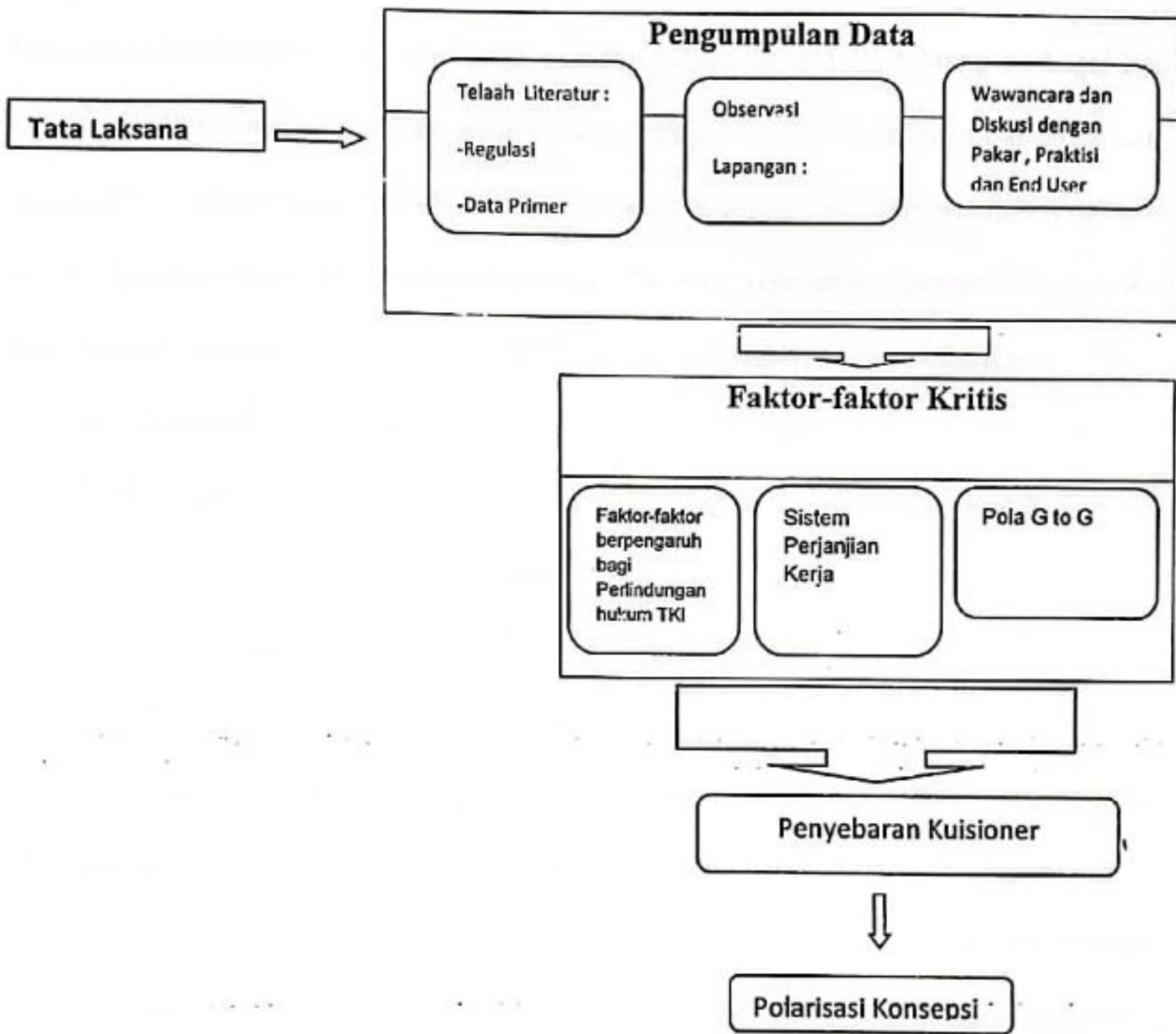


Penelitian ini dilaksanakan selama jangka waktu 2 (dua) bulan, dengan *roadmap* penelitian sebagai berikut :

Tabel 3 Roadmap Penelitian

No	Bentuk Data	Metode Pengumpulan Data	Output	Indikator Pengukuran
1	Faktor-faktor berpengaruh terhadap Para Pemangku Kepentingan	a. Wawancara b. <i>Participatory observation</i> c. Review Kebijakan dan Perjanjian G to G	Diperoleh data empiris tentang pelaksanaan penempatan TKI di LN	Prinsip-prinsip kepastian hukum terhadap UU no. 39 Tahun 2004, Kebijakan Pemerintah dan Perjanjian G to G
2	Permasalahan dalam pelaksanaan Koordinasi antar Pemerintah Pusat dan Kementerian	a. Wawancara b. <i>Participatory observation</i> c. <i>Document tracking</i> d. <i>Kuesioner</i>	Diperoleh data Koordinasi antar negara dan para pemangku kepentingan dalam negeri	a. Diskriminasi TKI b. Peranan pemerintah dalam menyokong perlindungan TKI c. Proses Legal & Illegal
3	Penyelesaian Penegakan Hukum	a. Wawancara b. <i>Participatory observation</i> c. <i>Dokumen Hukum</i>	Diperoleh data Penegakan Hukum kasus yang menimpa TKI	a. Bentuk Perjanjian G to G b. Perjanjian kerja c. Ditemukan Faktor-faktor yang signifikan berpengaruh terhadap lemahnya penegakan hukum

Gambar 2 : Tata Laksana Penelitian



### C. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dalam dua tahapan, yakni (1) penelitian kepustakaan (*library research*) dan (2) metode penentuan sample. Penelitian bahan kepustakaan diawali dengan inventarisasi peraturan-peraturan di bidang ketenagakerjaan dan prosedur penempatan TKI dan keimigrasian, baik yang tertulis maupun tidak tertulis serta fakta-fakta yang terungkap dari bahan pustaka berisi doktrin atau ajaran tentang asas-asas hukum ketenagakerjaan. Keadilan dan kepastian hukum yang akan

dijelaskan secara logis sistematis tentang ciri-ciri pandangannya, diidentifikasi dan diklasifikasi serta prinsip-prinsip atau asas-asas yang dianut dari ajaran hukum Islam. Juga dilakukan analisis dokumen untuk mencari informasi tertulis tentang berbagai hal yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi responden. Untuk menambah wawasan analisis teori hukum yang berkaitan dengan teori peranan hukum penyelesaian sengketa, maka diadakan studi kepustakaan. Berkaitan dengan penelitian disertasi ini, penulis telah melakukan studi kepustakaan pada beberapa perpustakaan sebagai berikut :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta
- 2) Perpustakaan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia
- 3) Perpustakaan Universitas Indonesia
- 4) Perpustakaan Nasional
- 5) Pusat penelitian dan info BNP2TKI

Kemudian dilakukan sinkronisasi hukum, dari pengalaman yang telah berlaku, kemudian dipadukan antara konsep Hukum dan praktik penerapannya di lapangan. Segi fakta-fakta empiris berdasarkan temuan dilapangan, akan menjadi bahan analisis dikaitkan dengan analisis data sekunder, sehingga dapat dikenali penerapan hukumnya dalam praktik mekanisme koordinasi antar Pemerintah Pusat dengan negara terkait penempatan dan antar Kementerian terkait. .

Teknik pengumpulan data primer menggunakan penyebaran kuesioner kepada responden para TKI dan wawancaera mendalam terhadap TKI yang telah menjadi korban penyiksaan dan kesewenang-wenangan di tempat kerja. Tehnik analisis data dilakukan dalam suatu proses yaitu pelaksanaannya sudah mulai dikerjakan sejak pengumpulan data pertama dilakukan sampai dengan pengumpulan data terakhir, dengan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif yang menggunakan daya abstraksi dan penafsiran

hukum. Analisis yuridis dilakukan bertitik tolak dari peraturan-peraturan/ketentuan-ketentuan hukum dengan berdasarkan kepada bahwa ketentuan hukum yang satu tidak boleh bertentangan satu dengan lainnya, terciptanya peraturan hukum mengikuti hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu terdiri dari UU-Perpu-PP-Perpres-Perda.

Metode penentuan sample yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode sampling purpose (bertujuan) untuk diteliti dan dipelajari kasus-kasus yang dialami para TKI dalam hubungannya dengan para pemangku kepentingan terkait, beserta system dan sumber dayanya. Kasus-kasus yang diteliti dan dipelajari adalah kasus-kasus melalui penelitian perilaku sumber daya manusianya secara berjenjang dan/atau effect snow ball bila diperlukan.

Data primer digunakan teknik analisis studi deskriptif analisis. untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat dari segi sistem kelembagaan para penyelenggara jasa pengiriman TKI ke Luar Negeri. Penelitian ini diharapkan menghasilkan suatu temuan konsep yang efektif yang berkeadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam memberikan perlindungan kepada TKI di luar negeri..

Metode pendekatan yang diterapkan untuk membahas permasalahan penelitian ini adalah melalui pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Analytical And Conceptual Approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*), dan pendekatan komparatif (*Comparative Approach*) dengan menggunakan penalaran deduktif dan atau induktif guna mendapatkan dan menemukan kebenaran obyektif dalam

ranah kebijakan pemerintah pusat dan daerah serta kementerian terkait, dengan tahapan sebagai berikut :

- 1) Pendekatan Perundang-undangan dan konseptual untuk mengetahui secara lebih intens, detail dan terperinci terhadap adanya konsistensi, kesesuaian dan eksistensi dalam Perjanjian antara Pemerintah RI dan Negara Penempatan.
- 2) Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang menimpa para TKI yang telah terjadi.
- 3) Pendekatan komparatif adalah dilakukan dengan melakukan perbandingan antara peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan hukum TKI di Filipina. Pada dasarnya pendekatan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, adalah dalam kerangka untuk membentuk polarisasi pemikiran yang lebih lengkap dan detail terhadap pokok permasalahan penelitian ini yaitu untuk menemukan konsepsi perlindungan hukum guna masukan salah satu naskah akademik bagi perubahan UU nomor 39 tahun 2004 tentang Perlindungan dan Penempatan Di Luar Negeri.

#### D. Jadwal Pelaksanaan

Pelaksanaan penelitian ini adalah selama 2 (dua) bulan dengan rincian sebagai berikut :

NO	KEGIATAN	BLN SEPT MG IV	BLN OKT MG I	BLN OKT MG II	BLN OKT MG III	BLN OKT MG IV	BLN NOV MG I	BLN NOV MG II	BLN NOV MG III
1	Persiapan dan Perijinan	XXX							
2	Pengumpulan Data	XXX	XXX	XXX	XX X	XX X			
3	Pengolahan Data				XX X	XX X	XX X		
4	Penyusunan Laporan						XX X	XX X	
5	Pengiriman Laporan							XX X	XXX