

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Bekerja di luar negeri kini telah menjadi fenomena yang terus berkembang seiring dengan berkembangnya pola hubungan yang terjalin antar negara dalam berbagai dimensi. Penduduk Indonesia sepertinya telah berdiaspora hampir diseluruh penjuru dunia. Menurut data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), pada tahun 2016 jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri sudah mencapai angka 234.451 penduduk. Hampir seluruh TKI tersebar di kawasan Asia Pasifik dan Amerika. Jumlah TKI di Asia Pasifik menembus 212.247 jiwa. Kemudian Timur Tengah dan Afrika 20.230 jiwa. Sedangkan di kawasan Eropa, berjumlah 1.974 jiwa. Di Eropa sendiri, TKI paling banyak terkumpul di Italia sebanyak 851 jiwa dan Spanyol 126 jiwa (BNP2TKI, 2017).

Beberapa negara tujuan TKI tiap tahunnya selalu meningkat. Namun senada dengan peningkatan pengiriman dan penempatan TKI, kasus permasalahan yang terjadi di negara tujuan pun juga meningkat. Hal tersebut mengakibatkan banyaknya TKI yang dideportasi dari beberapa negara tujuan, dan salah satu yang terbanyak adalah dari Malaysia. Memang berbicara mengenai TKI tidak bisa kita lepaskan dari negara-negara tetangga yang menampung tenaga kerja dari Indonesia. Salah satu negara tetangga yang banyak menerima tenaga kerja dari Indonesia adalah Malaysia. Berdasarkan data yang dimuat pada BNP2TKI, jumlah TKI di negeri Jiran ini berjumlah 87.598 jiwa, dan hal ini wajar bila banyak pula aduan

dan permasalahan yang terjadi terkait TKI sehingga mengharuskan pemerintah Malaysia untuk mendeportasikan TKI yang bermasalah tersebut.

Berbagai permasalahan terkait TKI seperti kasus penyelundupan, penyalahgunaan paspor pelancong untuk bekerja, dokumen permit yang telah habis masa berlakunya, bahkan penyelundupan TKI melalui jasa agen atau calo ilegal membuat mereka harus di deportasi dari Negeri Jiran tersebut. Yang menjadi perhatian kemudian adalah permasalahan deportasi ini menyisakan berbagai polemik terhadap keberlangsungan hidup para TKI Bermasalah (TKIB) tersebut.

Pada tahun 2002, permasalahan deportasi ini pernah menjadi catatan penting dalam hubungan bilateral Malaysia dan Indonesia dalam urusan TKI. Catatan penting tersebut adalah peristiwa Nunukan yang terjadi pada tahun 2002, yang kemudian disebut sebagai tragedi TKI yang bekerja di Malaysia. Tragedi Nunukan tersebut merupakan salah satu bentuk atas ketidaksiapan pemerintah dalam pemberlakuan Akta Imigresen 1154/2000 yang harus memaksa lebih kurang 4.000 buruh migran Indonesia yang tak berdokumen di deportasi (Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-hak Sipil dan Politik, 2010). Nunukan merupakan salah satu wilayah terluar di ujung utara Indonesia yang berbatasan langsung dengan Sabah, Tawau, Malaysia Timur. Dengan kapasitas pemerintahan setingkat kabupaten, tentu saja hal ini membuat Pemerintah Kabupaten Nunukan tidak siap untuk mengantisipasinya, karena secara tiba-tiba harus menerima eksodus massal sekitar 350.000 deportan dari Sabah. Disisi lain, Pemerintah Pusat menganggap bahwa masalah tersebut menjadi tanggungjawab sepenuhnya Pemerintah Kabupaten Nunukan. Kondisi inilah yang kemudian menyebabkan penelantaran

yang berakibat fatal. Karena setidaknya 85 deportan meninggal dunia dan ribuan deportan lainnya mengalami gangguan penyakit infeksi saluran pernapasan akut dan juga kelaparan (Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-hak Sipil dan Politik, 2010).

Setelah terjadinya peristiwa tersebut kemudian Pemerintah Pusat mencoba memperbaiki koordinasi dengan Pemerintah Daerah yang terluar dan berbatasan langsung dengan Malaysia agar kejadian serupa tidak terulang kembali. Kemudian pada tahun 2004, Presiden saat itu mengeluarkan Keppres Nomor 106 Tahun 2004 Tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia. Pembentukan Tim ini yang kemudian menjadi wadah koordinasi baik di tingkat Pusat, di Perwakilan Republik Indonesia di Malaysia, maupun di tingkat Daerah.

Kemudian untuk mempermudah pelaksanaan tugas dari Tim Koordinasi PTKIB tersebut, ditetapkan juga 12 daerah *entry point* sebagai daerah tempat penampungan sementara TKIB tersebut. Penetapan daerah tersebut atas dasar Radiogram Mendagri No.560/2909/SJ/2004 tentang Permintaan kepada Gubernur, Bupati/Wali Kota Daerah Entry Point, Transit dan Daerah Asal agar membentuk Satgas Lintas Sektoral untuk menangani Penerimaan dan Pemulangan TKIB dari Malaysia. Adapun 12 daerah *entry point* yang disepakati Satgas TK-PTKIB antara lain; Belawan (Sumatera Utara), Dumai (Riau), Tanjungpinang (Kepulauan Riau), Tanjung Balai Karimun (Kepulauan Riau), Batam (Kepulauan Riau), Entikong (Kalimantan Barat), Nunukan (Kalimantan Timur), Pare-Pare (Sulawesi Selatan),

Tanjung Priok (DKI Jakarta), Tanjung Emas (Jawa Tengah), Tanjung Perak (Jawa Timur), dan Mataram (NTB).

Koordinasi penanganan pemulangan TKIB dimaksudkan untuk meningkatkan koordinasi antara instansi terkait yang tergabung dalam TK-PTKIB di pusat dan Satgas di *entry point* dan debarkasi untuk memberikan pelayanan kepada TKIB yang dideportasi dari negara penempatan dapat dipulangkan sampai ke daerah asal dengan selamat dan bermartabat (Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya, 2011). Seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwasanya adanya Satgas TK-PTKIB ini awalnya diatur dalam Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2004, kemudian berubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2013 dan selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 22 Tahun 2013, yang kepengurusannya terdiri dari kementerian-kementerian yang ada.

Berdasarkan Peraturan Presiden No 45 Tahun 2013 Tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia, ketua dari Tim Koordinasi adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Adapun dalam melaksanakan tugasnya, TK-PTKIB bekerja sama dengan Gubernur dan Bupati/Walikota dan/atau pihak-pihak lain yang dipandang perlu sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 11 Peraturan Presiden No 45 Tahun 2013. Selanjutnya, Satgas TKIB di daerah dibentuk oleh kepala daerah setempat sebagaimana hasil kerja sama antara TK-PTKIB dengan pemerintah daerah seperti yang telah diatur sebelumnya, kemudian satgas tersebutlah yang mengurus TKIB sejak kedatangan sampai pemulangan ke daerah asalnya.

Seperti yang telah dipaparkan di atas, bahwasanya permasalahan deportasi tidak hanya menjadi permasalahan Pemerintah Pusat saja, namun menjadi bagian dari permasalahan Pemerintah Daerah, terutama daerah yang menjadi *entry point*. Hal ini mengharuskan beberapa Pemerintah Daerah melakukan penanganan terhadap para TKIB yang dideportasi tersebut. Hal ini juga tentunya menambah beban kerja dari Pemerintah Daerah tersebut, karena selain mereka harus mengurus permasalahan daerah, mereka juga harus mengurus para deportan dari Malaysia.

Salah satu daerah *entry point* yang menjadi tempat penampungan TKIB adalah Kota Tanjungpinang. Kota Tanjungpinang merupakan salah satu daerah debarkasi yang berada di Provinsi Kepulauan Riau. Karena Tanjungpinang yang letaknya juga tidak jauh dari negara Malaysia, hal ini memungkinkan pemulangan TKI Bermasalah dengan cepat dan terkendali. Sesuai dengan amanat dalam Surat Keputusan Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa “proses pemulangan tenaga kerja Indonesia Bermasalah dan keluarganya dari Malaysia perlu mendapat perhatian khusus, ditangani secara koordinatif dengan tetap menjunjung tinggi harkat dan martabatnya sebagai manusia, hak-hak pekerja dan keluarganya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kaedah-kaedah hukum internasional”.

Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Kantor Kesehatan Pelabuhan Kelas II Kota Tanjungpinang, pada tahun 2013 jumlah TKI yang dideportasi ke Tanjungpinang sebanyak 17.520 orang, kemudian pada tahun 2014 jumlah TKI yang di deportasi ke Tanjungpinang meningkat sebanyak 18.862 orang, pada tahun 2015 jumlah TKI yang dideportasi menurun menjadi 11.095 orang, namun pada

tahun 2016 kembali meningkat menjadi 17.522 orang (Kantor Kesehatan Pelabuhan Kelas II Kota Tanjungpinang, 2017). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1.1
Data Kedatangan TKI Bermasalah Deportasi dari Malaysia

No	Tahun	Jumlah
1	2013	17.520
2	2014	18.862
3	2015	11.095
4	2016	17.522

Sumber: Kantor Kesehatan Pelabuhan Kelas II Kota Tanjungpinang Tahun 2016.

Tingginya jumlah angka pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia tidak dapat diprediksikan banyak atau sedikit. Namun berdasarkan data di atas, dapat kita lihat bahwasanya dari tahun 2013 hingga 2016, jumlah kedatangan TKIB yang dideportasi dari Malaysia melalui Kota Tanjungpinang masih menunjukkan angka yang signifikan banyaknya. Hal ini yang kemudian menjadi masalah, bukan hanya bagi TKI tersebut, namun juga menjadi masalah bersama bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang sendiri.

Berdasarkan pemberitaan dari situs resmi BNP2TKI (www.bnp2tki.go.id), pada tahun 2016 Kota Tanjungpinang kewalahan dalam menangani banyaknya TKI Bermasalah yang masuk ke Kota Tanjungpinang. Hal ini dikarenakan adanya perubahan Struktur Organisasi Tata Kerja (SOTK) di Kementerian Sosial, dan terbatasnya tempat penampungan TKI di Kota Tanjungpinang. Selain itu, permasalahan yang terjadi adalah sulitnya Pemerintah untuk mengatur para TKIB tersebut, dan terjadi penumpukan di penampungan TKI yang ada di Kota Tanjungpinang. Keterlambatan jadwal kapal juga menjadi suatu permasalahan yang

serius, sehingga menyebabkan menumpuknya TKIB yang berada di rumah penampungan selama sehari-hari.

Berbagai permasalahan yang timbul dari kedatangan para deportan atau TKIB tersebut menjadi permasalahan bagi Pemerintah daerah juga. Kurangnya koordinasi dalam penanganan suatu kasus dapat disebabkan oleh lemahnya *networking* dan kerjasama antara lembaga. Hal ini banyak disebabkan oleh tingginya ego sektoral yang masih melingkupi sebagian besar instansi publik di Indonesia (Killian, 2012). Solusi yang tepat untuk mengatasi masalah ego sektoral tersebut adalah kolaborasi. Gray (1989) menggambarkan bahwa kolaborasi sebagai suatu proses berfikir dimana pihak yang terlibat memandang aspek-aspek perbedaan dari suatu masalah serta menemukan solusi dari perbedaan tersebut dan keterbatasan pandangan mereka terhadap apa yang dapat dilakukan.

Seiring dengan perkembangan zaman, kolaborasi sangat dibutuhkan seperti sekarang ini, di mana globalisasi telah menyentuh seluruh tempat yang ada di dunia. Perkembangan teknologi informasi dan sistem pemerintahan menuntut setiap negara melakukan kerjasama antar *stakeholder*, dari pihak publik, swasta maupun NGO, untuk melaksanakan program-program pembangunan dan menjamin urusan warga negaranya terpenuhi dengan baik dan benar. Begitupun dengan sektor publik, yang juga harus melakukan kolaborasi dalam melaksanakan pelayanan atau menjalankan suatu tugas negara tertentu, pada suatu level, karena begitu kompleks dan rumitnya sebuah permasalahan, maka perlu dijalin kerjasama antar lembaga pemerintah, yang konsep ini dikenal dengan istilah *collaborative governance* (Reza, 2014).

Ansell & Gash (2008) berpendapat bahwa *collaborative governance* merupakan serangkaian peraturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung *stakeholders non state* di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik maupun mengatur program publik.

Berdasarkan pemahaman *collaborative governance* di atas, rasanya ada banyak hal yang perlu dicermati bersama dalam penanganan TKIB yang dideportasi dari Malaysia dan kembali ke Indonesia melalui Kota Tanjungpinang. Hal-hal lain yang perlu dicermati bersama antara lain, penanganan TKIB tidak dapat dipisahkan dari NGO atau LSM yang fokus dan konsen dalam advokasi masalah yang dihadapi oleh TKI. Keterlibatan NGO selama ini belum sepenuhnya diperhatikan oleh pemerintah baik itu dalam proses penanganan dari kedatangan hingga pemulangan ke daerah asal. Selain keterlibatan NGO atau LSM yang konsen terhadap permasalahan buruh migran, ada pihak swasta dalam hal ini PJTKI sebagai penyalur tenaga kerja Indonesia yang memiliki peranan penting dalam hal pemberangkatan dan pelatihan. Dan di sinilah kemudian pemerintah bisa berkolaborasi untuk mengatasi permasalahan TKIB yang dideportasi melalui Kota Tanjungpinang, dengan melibatkan para LSM maupun perusahaan PPTKIS dan perusahaan swasta lainnya.

Para TKIB yang masuk ke Kota Tanjungpinang nantinya akan dikembalikan ke daerah asalnya masing-masing, namun ada beberapa TKI yang bisa dibina akan diberdayakan oleh pemerintah daerah bisa untuk bekerja atau

sebagainya. Berbagai penanganan yang dilakukan tersebut jika Pemerintah Daerah bisa melibatkan NGO maupun pihak swasta didalamnya akan menjadi hal yang sangat baik dalam proses penanganan TKIB.

Berangkat dari fenomena dan permasalahan tersebut, penelitian ini mencoba untuk melihat seperti apa upaya penanganan yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam prespektif *collaborative governance* terhadap Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah yang telah dideportasi dari Malaysia dan dikembalikan ke Indonesia melalui Kota Tanjungpinang.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, maka rumusan yang akan diangkat dalam penelitian ini antara lain;

1. Bagaimana *collaborative governance* yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam upaya penanganan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah yang dideportasi dari Malaysia melalui Kota Tanjungpinang?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan *collaborative governance* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam upaya penanganan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah yang dideportasi dari Malaysia?

I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

I.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menjabarkan dan mengetahui keberhasilan kolaborasi yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam upaya penanganan TKI Bermasalah yang dideportasi dari Malaysia melalui Kota Tanjungpinang.

I.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat yang sangat penting bagi pemerintah, akademisi, pengusaha ataupun masyarakat pada umumnya demi pengelolaan TKIB yang lebih baik kedepannya, manfaat tersebut antara lain:

- a. Tergalinya data dan fakta empirik yang dapat digunakan sebagai dasar akademik bagi pemerintah, pihak swasta maupun lembaga masyarakat terkait kegiatan penanganan TKI, khususnya penanganan TKI Bermasalah di Kota Tanjungpinang.
- b. Hasil penelitian ini dapat menambah masukan bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam penanganan TKI Bermasalah yang masuk ke Kota Tanjungpinang, berupa saran-saran yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam melakukan tindakan atau kebijakan yang terkait dengan penanganan TKI Bermasalah.
- c. Dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi dalam hal mengkaji kebijakan kolaborasi yang dilakukan pemerintah daerah khususnya mengenai permasalahan TKI Bermasalah.