

BAB IV

FAKTOR-FAKTOR YANG MENYEBABKAN LEMAHNYA PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

Tenaga kerja Indonesia (TKI) adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah¹. Sehingga dengan definisi TKI menurut UU no 39 tahun 2004 tersebut maka dapat di katakana bahwa TKI adalah orang Indonesia yang mencari penghidupan di luar wilayah kedaulatan Negara Indonesia. Dengan demikian dapat di simpulkan bahwa Tenaga Kerja Indonesia tidak sepenuhnya berada pada jangkauan perlindungan dari Negara Indonesia mengingat keberadaan TKI yang telah masuk pada wilayah hukum sebuah Negara tempat mereka bekerja. Sehingga Negara sebagai mana yang telah di amanahkan oleh Undang-Undang 1945 yang berbunyi untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia² maka pemerintah wajib melindungi warga negaranya baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Perlindungan yang di lakukan oleh pemerintah pada dasarnya ada yang bersifat mencegah da nada yang bersifat menyelesaikan pasca permasalahan itu terjadi. Dari dua dekade terakhir ini setidaknya pemerintah telah mengeluarkan 31 kebijakan baik yang berupa UU, Kepres dan Peraturan Menteri yang bersinggungan langsung dengan perlindungan TKI di luar negeri³. Meskipun demikian kebijakan-kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah masih kurang berjalan dengan efektif, hal ini terlihat dengan masih tingginya kasus yang menimpa TKI yang telah di jelaskan pada bab sebelumnya. Disaming itu menurut penlitian yang telah ada sebelumnya yang di tulis oleh Hadi Subhan menyatakan bahwa sistem yang diamanatkan oleh UU No. 39 Tahun 2004 tidak berjalan sebagaimana mestinya⁴. Sehingga perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri masih dikatakan lemah.

¹ Definisi TKI menurut pasal 1 ayat (1) UU no.39 tahun 2004.

² Alinea ke empat UUD 1945

³ Lihat dalam bab III pada tabel 3.2 Tentang kebijakan pemerintah yang pernah di keluarkan.

⁴ Lihat dalam Hadi Subhan, op.cit.

Lemahnya perlindungan TKI di luar negeri pada dasarnya dapat di lihat secara langsung dan tidak langsung. Dapat di lihat secara langsung dalam hal ini artinya legal sistem tersebut sudah terlihat dari pasal-pasal yang tertera dalam kebijakan-kebijakan yang di maksud seperti pasal-pasal yang bertentangan antara satu dengan lainnya. Sedangkan yang di maksud dengan dapat di lihat secara tidak langsung adalah implementasi dari legal sistem tersebut setelah mendapat kajian-kajian maupun tanggapan oleh masyarakat luas pada umumnya dan buruh itu sendiri pada khususnya. Di samping itu lemahnya perlindungan TKI di luar negeri adalah kurangnya sinergisitas antara pihak-pihak yang terkait yang mengurus masalah tersebut. Kurangnya sinergisitas tersebut tentunya kembali lagi pada kebijakan dan isi pasal-pasal yang pernah di keluarkan oleh pemerintah.

Pada bab analisa ini penulis mencoba untuk menjabarkan lebih jauh permasalahan yang menyebabkan mengapa perlindungan TKI di luar negeri masih lemah⁵. Secara singkat, menurut penulis mengapa perlindungan TKI di luar negeri itu di katakan lemah pertama, penulis melanjutkan penelitian yang sudah-sudah sebelumnya bahwa perlindungan TKI di luar negeri masih lemah⁶. Yang kedua adalah masih banyaknya kasus-kasus yang dialami oleh BMI kita di luar negeri. Sebaliknya, jika jumlah kasus kasus tersebut rendah atau tidak ada sama sekali maka dapat di simpulkan bahwa perlindungan TKI di luar negeri itu baik⁷. Dengan adanya analogi tersebut dan di padukan dengan realitas data yang sudah ada pada bab-bab sebelumnya maka secara jelas telah menunjukkan bahwa perlindungan di BMI kita masih lemah⁸. Kasus yang di maksud dalam hal ini adalah pelanggaran-pelanggaran yang di lakukan baik secara sengaja maupun secara sistem oleh pihak manapun terhadap buruh migran Indonesia. Pelanggaran

⁵ Staf Khusus Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Dita Indah Sari mengakui masih lemahnya perlindungan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri. "Pemerintah tidak membantah banyak kekeliruan dan kekurangan dalam melindungi TKI kita," kata Dita saat ditemui se usai acara Polemik Sindo Radio di Warung Daun Cikini, Sabtu, 28 April 2012 lihat: <https://nasional.tempo.co/read/news/2012/04/28/173400357/pemerintah-akui-perlindungan-tki-masih-lemah> di akses pada 5 Juni 2016

⁶ Lihat dalam Hadi Subhan, op.cit.

⁷ Anggota Komisi IX DPR RI Ali Taher mengatakan banyaknya permasalahan tenaga kerja Indonesia yang terjadi selama ini menunjukkan perlindungan terhadap TKI masih lemah. Di ambil dari wawancara berita Antara News, lihat: <http://www.antaranews.com/berita/499908/legislator-nilai-perlindungan-tki-masih-lemah> di akses pada tanggal 11 November 2015

⁸ Lihat bab III tabel 3.1. Jumlah TKI bermasalah berdasarkan Negara penempatan.

tersebut tentunya meliputi seluruh aktifitas yang di mulai sejak awal keberangkatan hingga purna penempatan yang meliputi penganiayaan, gaji yang tidak di bayar, dikrimanilasikan dan masalah-masalah lainya yang sudah di jelaskan sebelumnya pada bab III penelitian ini. Berikutnya dikatakan lemah karena angka kasus pelanggaran yang tinggi, perlindungan buruh migran di Indonesia di katakan lemah karena memiliki UU 39/2004 yang dipandang tidak memadai dan tidak efektif dalam mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam praktek terkait penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri⁹. Di samping itu UU ini sudah tidak populer lagi baik di kalangan BMI itu sendiri maupun dikalangan stakeholder yang terkait.¹⁰ Undang-Undang ini di katakan tidak populer karena kurang efektif dalam melindungi buruh migran di luar negeri.

Seperti yang kita ketahui bahwa di Indonesia sendiri Undang-Undang yang pertama secara khusus membahas tentang perlindungan buruh migran adalah UU No.39 Tahun 2004. Undang-Undang ini pada perjalananya masih di implementasikan untuk dijadikan sebagai bahan acuan pada kebijakan lainya. UU ini telah dijadikan rujukan pada setiap kebijakan-kebijakan di tahun-tahun setelahnya yang berhubungan dan menyangkut TKI. Hal ini dapat di jadikan kesimpulan sementara bahwa UU No.39 Tahun 2004 ini sebenarnya masih memberikan pengaruh yang sangat besar kepada kebijakan lainya karena masih di jadikan sebagai bahan rujukan. Padahal seperti yang kita ketahui sendiri bahwa sebenarnya UU ini memiliki banyak kekurangan dan kelemahan yang sudah tidak relevan lagi dengan pengertian perlindungan itu sendiri.

Lemahnya perlindungan buruh migran tidak hanya di karenakan lemahnya Undang-Undang perlindungan dan penempatan TKI saja melainkan faktor-faktor pendukung lainya seperti kebijakan yang menyangkut stakeholder lain yang berfungsi sebagai aktor dalam implemantasi perlindungan ini. Faktor-faktor lain seperti kinerja aktor terkait tentunya sangat berpengaruh terhadap perlindungan ini. Sehingga dengan lemahnya perlindungan tersebut maka penulis

⁹ Lihat dalam Hadi Subhan, *op.cit.*

¹⁰ Kesimpulan ini di ambil berdasarkan hasil wawancara kepada mantan-mantan TKI yang pernah bekerja di luar negeri dan para staf kementrian yang terkait(BNP2KI,Kemenlu,Ketenagakerjaan)

berpendapat bahwa pertama, Implementasi mengenai UU no.39 tahun 2004 perlu di kaji kembali, kedua, kordinasi antra stakeholder terkait dan ketiga, kebijakan pemerintah Indonesia yang masih berupa perlindungan secara reactive.

A. Infrastruktur Perlindungan TKI di Luar Negeri

Pada Perjalananya Undang-Undang No 39 tahun 2004 belum mampu memberikan perlindungan bagi TKI yang bekerja di luar negeri¹¹. Hal ini dapat dilihat pada beberapa infrstruktur yang belum berjalan dengan baik yang di antaranya adalah sebagai berikut:

1. KTKLN yang belum berfungsi di Luar Negeri

KTKLN adalah Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri. Kartu ini berfungsi sebagai Identitas TKI sesuai dengan definisi yang telah di terangkan dalam UU No.39 tahun 2004 dalam pasal 1 ayat (11) yang berbunyi “Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri yang selanjutnya disebut dengan KTKLN adalah kartu identitas bagi TKI yang memenuhi persyaratan dan prosedur untuk bekerja di luar negeri”. KTKLN adalah asuransi yang di kelola dan di dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia sehingga setiap buruh migran Indonesia diwajibkan memiliki KTKLN sebagai persyaratan dan prosedur yang sudah di atur oleh Undang-Undang. Kewajiban ini secara langsung di atur dalam Pasal 62 ayat (1) “Setiap TKI yang ditempatkan diluarnegeri, wajib memiliki dokumen KTKLN yang dikeluarkan oleh Pemerintah”. Di perkuat juga oleh Kepmenakertrans No. 14/2010, Bab 18, Pasal 64, Ayat (2): yang berbunyi “Bagi TKI yang telah meyelesaikan perjanjian kerja sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan ingin bekerja lagi diluar negeri wajib memiliki KTKLN sesuai peraturan menteri ini”¹². Sehingga KTKLN adalah dokumen resmi yang wajib di miliki oleh setiap TKI yang bekerja di luar negeri.

¹¹ KTKLN bagi TKI dinilai sebagai bukti lemahnya sistem administrasi dan pengelolaan manajemen kependudukan yang dimiliki pemerintah, lihat:<http://nasional.sindonews.com/read/978580/149/ktkln-bukti-lemahnya-administrasi-pemerintah-1426736617>, di akses pada 31 Januari 2016

¹² Kepmenakertrans No. 14/2010

Selain itu KTKLN juga berfungsi sebagai kartu identitas TKI selama masa penempatan TKI di negara tujuan atau dengan kata lain kartu tersebut adalah salah satu ID yang di miliki oleh setiap buruh migran Indonesia. Cara untuk mendapatkan kartu tersebut sudah tentu berdasarkan aturan yang sudah di atur di dalam undang-undang yang di antaranya adalah; telah memenuhi persyaratan dokumen penempatan TKI di luar negeri, telah mengikuti Pembekalan Akhir Pemberangkatan dan telah diikutsertakan dalam perlindungan program asuransi. Pada pasal 63 ayat (2) UU no 39 tahun 2004 itu sendiri menyebutkan bahwa ketentuan mengenai bentuk, persyaratan, dan tata cara memperoleh KTKLN diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri¹³. Sehingga dengan adanya amanah yang di berikan oleh UU ini maka tata cara pembuatan KTKLN di atur oleh Peraturan Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Nomor: PER.04/KA/V2011 yang menjelaskan bahwa calon TKI Perseorangan mengajukan permohonan penerbitan KTKLN kepada BNP2TKI atau BP3TKI setempat dengan melampirkan paspor, visa kerja dan perjanjian kerja yang telah ditandatangani oleh Pengguna dan TKI¹⁴. Namun pada perjalanya TKI juga harus menyerahkan bukti pembayaran DP3TKI (Dana Pembinaan Penyelenggaraan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia/Dana Perlindungan) dan asuransi TKI (dapat dibayar di BNP2TKI/BP3TKI) atau ke bank. Tanpa memenuhi persyaratan tersebut artinya adalah KTKLN tidak berhak untuk di berikan kepada calon buruh migran yang akan bekerja di luar negeri.

Data-data yang di simpan di dalam KTKLN adalah data diri buruh migran yang berisi paling sedikit mengenai nama, alamat, tempat dan tanggal lahir, jenis kelamin, identitas ahliwaris, dokumen perjalanan, dokumen kerja tki, mitrausaha, PPTKIS,

¹³ UU no 39 tahun 2004

¹⁴ <http://www.bnp2tki.go.id/> di akses pada 20 januwari 2016

asuransi dan juga rekening bank¹⁵. Sehingga KTKLN pada dasarnya memiliki tujuan dan fungsi yang sangat baik dalam memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap TKI di luar negeri.

Namun pada kenyataan yang terjadi di lapangan adalah TKI mengalami banyak kendala dalam pembuatan KTKLN ini. TKI yang ingin pulang bercuti ke kampung halaman pasti sangat menyusahakan para TKI apalagi para TKI yang rumahnya jauh dari tempat pembuatan KTKLN dan biayanya juga tidak sedikit¹⁶. Sulitnya pembuatan KTKLN pada implementasinya menimbulkan keresahan terhadap calon TKI maupun TKI yang sedang melakukan cuti di daerah asalnya. Pembuatan KTKLN tidak tertib dan terdapat berbagai kejanggalan-kejanggalan yang terjadi di dalamnya. Kasus yang sangat sering terjadi dilapangan adalah masa liburan TKI yang di pandang relative singkat di Indonesia dan harus kembali ke negara tempatnya bekerja terpaksa harus menginap di Jakarta untuk mengurus kartu tersebut setelah mendapatkan visa dari pemerintah negara tujuan. Sementara itu terdapat kejanggalan lain yang terjadi ketika melakukan medical *chek-up*. Salah satu kejanggalan tersebut adalah pemeriksaan darah terhadap ratusan orang sudah dapat di ketahui hasilnya hanya beberapa menit setelah pemeriksaan tersebut. Ketidak profesionalan seperti ini tentunya sangat membebani para TKI kita tidak hanya dari sisi waktu melainkan dari sisi keungan untuk mencari penginapan di Ibu kota Jakarta. Jika dari waktu keberangkatan terdapat banyak permasalahan di bandara mengenai KTKLN begitu pula sebaliknya dengan para TKI kita yang akan pulang ketanah air dengan tidak memiliki kartu tersebut. Ketidak

¹⁵ KTKLN memuat informasi lengkap TKI, lihat:<http://www.tribunnews.com/nasional/2011/11/26/tki-wajib-memiliki-ktkln>, di akses pada 20 Januari 2016

¹⁶ Takut pulang cuti karena KTKLN, Lihat http://www.kompasiana.com/dewiemariyana/ktkln-kartu-sakti-yang-buat-tki-takut-pulang-cuti_54f3d979745513992b6c81e1 di akses pada 3 Desember 2015

nyamanan tersebut yang di rasakan oleh TKI seperti ancaman-ancaman pidana dan perdata juga memberikan pengaruh yang sangat serius terhadap psikologi TKI yang ingin kembali lagi bekerja di luar negeri.

Namun kabar baik tentang kendala pembuatan ini sudah berakhir dan di ganti dengan kebijakan baru. Masalah pembuatan KTKLN memang sudah terselesaikan pada 5 bulan yang lalu dengan hadirnya eKTKLN¹⁷.Masalah ini juga pada awalnya memberikan banyak koreksi dan sambatan oleh TKI yang bekerja di luar negeri. Namun setelah hadirnya Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No.7 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pemberian Elektronik Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri Kepada Tenaga Kerja Indonesia permasalahan ini sudah di anggap selesai tanpa banyaknya pihak yang mengkritisi kebijakan itu¹⁸. KTKLN memiliki fungsi sebagai penyimpan data pribadi setiap tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri beserta asuransinya. Walaupun dengan adanya Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No.7 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pemberian Elektronik Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri Kepada Tenaga Kerja Indonesia yang merupakan penyempurnaan UU 39 Tahun 2004 namun bukan berarti kebijakan KTKLN ini dapat berfungsi secara positif sebagaimana mestinya di luar negeri. Kenyataan yang terjadi adalah KTKLN ini tidak di anggap keberadaanya di negara tujuan sehingga tidak bisa menjamin apapun hak-hak dan fasilitas yang di berikan kepada negara kepada TKI seperti asuransi kesehatan dan jaminan lainnya. Kartu ini sama sekali tidak dapat membantu dan tidak memiliki arti apaun bagi TKI untuk di gunakan sebagai jaminan identitas di luar negeri. Terlebih lagi asuransi yang berada

¹⁷ Pemerintah Ganti Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri dengan Sidik Jari Biometrik, lihat: <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/12/20235081/Pemerintah.Ganti.Kartu.Tenaga.Kerja.Luar.Negeri.dengan.Sidik.Jari.Biometrik>, di akses pada 20 Januari 2016

¹⁸ Jokowi: KTKLN Dihapus!, lihat: <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/11/30/180509726/Jokowi.KTKLN.Dihapus>. Di akses pada 20 Januari 2016

di dalamnya sangat sulit di lakukan pencairan jika terjadi kecelakaan kerja terhadap pemegang kartu tersebut. Sehingga fungsi dari asuransi yang berada dalam KTKLN di pandang memiliki kinerja yang sangat buruk oleh para TKI kita.

2. Peran PPTKIS gagal dalam perlindungan TKI di luar negeri

Pelaksana penempatan TKI swasta adalah badan hukum yang telah memperoleh izin tertulis dari Pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan TKI di luar negeri.¹⁹ Sehingga dalam hal ini PPTKIS secara teknis adalah badan yang di lindungi secara hukum dalam mengurus penempatan TKI di luar negeri. Dengan penjelasan ayat 5 pasal satu ini maka secara tidak langsung menunjukkan bahwa pemerintah memiliki keterbatasan dan tidak mampu dalam mengurus, memfasilitasi dan menyelenggaraan pelayanan penempatan terhadap TKI di luar negeri. Pada perjalanya PPTKIS adalah lembaga yang berada paling depan dalam perekrutan dan banyak melakukan pelanggaran-pelanggaran baik dari masa penampungan hingga penempatannya²⁰.

Dikuatkan oleh pasal 20 Ayat (1) UU 39 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “Untuk mewakili kepentingannya, pelaksana penempatan TKI swasta wajib mempunyai perwakilan di negara TKI ditempatkan”. Sedangkan Ayat (2) nya dikatakan bahwa “Perwakilan pelaksana penempatan TKI swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus berbadan hukum yang dibentuk berdasarkan hukum yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di negara tujuan”. Dengan begitu banyaknya keterlibatan PPTKIS dalam penyelenggaraanya maka peran PPTKIS ini menjadi lebih dominan di banding peran pemerintah ketika bersinggungan secara langsung dengan TKI²¹. PPTKIS juga

¹⁹ Pasal 1 ayat 5 UU No.39 Tahun 2004 tentang definisi PPTKIS

²⁰ Surat Edaran Nomor SE. 03 Tahun 2015 Tentang Tugas, Fungsi dan Kewenangan Kantor Cabang Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)

²¹ BNP2TKI Mengapresiasi Diluncurkannya Pemantauan PPTKIS,

memiliki tanggung jawab terhadap kondisi kesehatan, pendidikan, penampungan dan hal-hal lainnya yang menyangkut kebutuhan TKI. Tanggung jawab ini termasuk perlindungan terhadap TKI yang di kirimnya sesuai dengan amanah UU No.39 tahun 2004²². Selain PPTKIS pemerintah juga bekerjasama dengan agensi (mitra PPTKIS di luar negeri) yang berada di negara penempatan. Sehingga pada proses pendistribusian tenaga kerja PPTKIS mengirimkan daftar anggotanya kepada pihak agensi yang berada di luar negeri. Dengan penyerahan tersebut maka pihak agensi memiliki tanggung jawab lebih terhadap perlindungan TKI yang bekerja pada pihak-pihak yang memiliki ikatan kerjasama pada pihak agensi di negara tujuannya.

Berdasarkan pengertian di atas mengenai tugas dan tanggung jawab PPTKIS yang harus melindungi perlindungan TKI di luar negeri sangatlah tidak masuk logika secara hukum. Hukum tertinggi adalah hukum yang berlaku di Negara penempatan sehingga pemerintah Indonesia secara legal harus tunduk pada hukum yang berlaku di Negara tersebut. Jika pemerintah yang berdaulat saja tidak memiliki *standing position* di Negara penempatan maka apakah mungkin PPTKIS memilikinya?.

Pada dasarnya penempatan BMI di luar negeri adalah hubungan yang mengatur antar negara sehingga sudah menjadi hal yang semestinya jika pemerintah secara langsung untuk mengurus masalah-masalah penempatan tersebut. Jika kembali pada penegasan pasal 1 ayat 5 ketidak mampuan ini di terlihat dengan menunjuk pihak swasta yang sebaigan pada akhirnya menimbulkan banyak masalah. Pasal ini menunjukkan bahwa UU ini memiliki idikasi terhadap penyimpangan Undang-Undang Dasar yang berbunyi “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh

lihat:<http://www.bnp2tki.go.id/read/9689/BNP2TKI-Mengapresiasi-Diluncurkannya-Pemantauan-PPTKIS>, di akses pada 20 Januari 2016

²² Op.cit, UU No.39 Tahun 2004, Pasal 82, Pelaksana penempatan TKI swasta bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada calon TKI/TKI sesuai dengan perjanjian penempatan.

tumpah darah Indonesia”²³. Pemerintah seharusnya dapat melindungi warganya baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Pemerintah seharusnya dapat melindungi buruh migran yang berada di luar negeri dan tidak mewakilkannya kepada pihak swasta dalam penempatannya maupun perekrutannya.

Kelemahan-kelemahan dari Undang-Undang inilah yang memberikan desakan dari banyak pihak seperti NGO, mantan TKI dan pihak-pihak lain yang merasa di rugikan kepada pihak pemerintah untuk segera meninjau kembali UU no.39 tahun 2004 ini yang di pandang sudah usang dan menggantinya dengan RUU yang baru²⁴. Telah banyak lembaga-lambaga non pemerintah yang mengusulkan draf revisi Undang-Undang 39 tahun 2004 seperti migran care, Infest, solidaritas perempuan dan ormas lainnya kepada pemerintah untuk di kaji²⁵. Namun pada implementasinya rancangan ini hanya berhenti sampai pembahasan tanpa mengeluarkan putusan apapun. Sehingga ampai dengan Desember 2015 UU 39 tahun 2004 ini masih di gunakan dan belum di gantikan. Dari semua penjelasan sub bab ini bahwa implementasi UU 39 tahun 2004 belum bisa melindungi Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri.

B. Tumpang Tindih Kebijakan

Perlindungan terhadap TKI pada dasarnya merupakan tanggung jawab pemerintah secara umum. Namun secara khusus penanganan ini pada awalnya di kelola oleh Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi bersama-sama dengan Kementrian Luar Negeri. Namun pada perjalanannya dengan banyaknya berbagai kebutuhan maka pemerintah berdasarkan kebutuhan untuk membantu tugas perlindungan Tenga Kerja Indonesia di luar negeri berdasarkan UU no.39 tahun 2004 sehingga terbentuklah Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) yang di atur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006.

²³ UUD 1945

²⁴ Anggota Komisi IX DPR RI, Amelia Anggraini, mendesak pemerintah untuk merevisi Undang-undang tentang ketenagakerjaan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeris, lihat: <http://www.cnnindonesia.com/politik/20160224115013-32-113137/perlindungan-tki-rendah-dpr-desak-pemerintah-revisi-uu/>, di akses pada 20 Mei 2016

²⁵ Revisi UU TKI Dinilai Regulasi Bisnis Buruh Migran, lihat: <http://www.jpnn.com/read/2016/02/09/355784/Revisi-UU-TKI-Dinilai-Regulasi-Bisnis-Buruh-Migran->, di akses pada 20 Mei 2016

Sehingga terdapat tiga lembaga Negara yang memiliki keterkaitan dan bersinggungan secara langsung terhadap perlindungan TKI di luar negeri yaitu Kemenlu, Kementrian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dan BNP2TKI. Walaupun pada kenyataannya menurut salah satu staf BNP2TKI yang bertugas pada deputi bidang perlindungan mengatakan bahwa terdapat 13 stakeholder terkait yang mengurus masalah tenaga kerja luar negeri seperti Kementrian Luar Negeri, Kementrian Hukum dan HAM, Kepolisian dan kementrian lainnya namun yang paling sering bersinggungan adalah BNP2TKI, Kemenlu dan Kementrian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi²⁶.

Pada sejarahnya tugas mengenai Tenaga Kerja Indonesia di bebaskan kepada salah satu biro di Kementrian Ketenagakerjaan dan Transigrasi. Dengan adanya BNP2TKI maka Tugas kementrian Ketenagakerjaan menjadi berkurang dan tugas tersebut beralih sepenuhnya di bawah tanggung jawab kepada Badan Penempatan dan Perlindungan TKI. Pemindahan tanggung jawab ini secara resmi tercantum lebih detail dalam Peraturan Presiden No.81 tahun 2006 pada pasal 48 dan 49 perihal ketentuan peralihan. Kehadiran BNP2TKI dalam hal ini tidak memiliki arti bahwa semua persoalan menyangkut penempatan dan perlindungan TKI dapat di selesaikan tanpa melibatkan aktor-aktor stakeholder lainnya. Sehingga selain BNP2TKI terdapat juga stakeholder penting lainnya seperti Kementrian Luar Negeri dan Kementrian Ketenagakerjaan juga sangat berperan dalam membantu masalah TKI Tenga Kerja dalam upaya perlindunganya.

1. BNP2TKI

Dasar hukum berdirinya BNP2TKI terdapat pada Pasal 94 UU No.39 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Penempatan TKI, Instruksi Presiden No.6 Tahun 2006 dan Peraturan presiden No.81 Tahun 2006. Badan yang khusus mengurus penempatan dan perlindungan buruh migran ini di atur dalam PP No.81 tahun 2006. Berdasarkan PP No.81 tahun 2006 menyebutkan bahwa "Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenga Kerja Indonnesia yang selanjutnya disebut BNP2TKI

²⁶ Diskusi di lakukan di kantor BNP2TKI Jakarta pada 1 Desember 2015

adalah lembaga pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”²⁷. Sesuai dengan namanya BNP2TKI berfungsi sebagai badan pelaksana kebijakan perlindungan TKI di luar negeri. BNP2TKI adalah lembaga pemerintah non Departemen yang bertanggung jawab secara langsung kepada presiden. Sedangkan kewenangan BNP2TKI itu sendiri sudah tertulis secara jelas di dalam PP No.1 Tahun 2006 pada pasal 2 yang menyatakan bahwa Kewenangan badan ini adalah sebagai berikut²⁸:

- BNP2TKI yang beranggotakan wakil-wakil instansi Pemerintah terkait mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi.
- Bidang tugas masing-masing Instansi meliputi bidang ketenagakerjaan, keimigrasian, hubungan luar negeri, administrasi kependudukan kesehatan, kepolisian, dan bidang lain yang dianggap perlu.
- Wakil-wakil instansi pemerintah terkait berkoordinasi dengan instansi induk masing-masing dalam pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri.

Dan juga di lanjutkan dengan pasal 3 PP No.81 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa²⁹:

- melakukan penempatan atas dasar perjanjian secara tertulis antara Pemerintah dengan Pemerintah negara Pengguna Tenaga Kerja Indonesia atau Pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan;
- memberikan pelayanan, mengkoordinasikan dan melakukan pengawasan mengenai; dokumen, pembekalan akhir, penyelesaian masalah, pemberangkatan, sumber-sumber pembiayaan, pemberangkatan sampai pemulangan, peningkatan kualitas calon Tenaga Kerja Indonesia, informasi, kualitas pelaksana penempatan Tenaga Kerja Indonesia, peningkatan kesejahteraan Tenaga Kerja Indonesia dan keluarganya.

²⁷ Peraturan Presiden No.81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

²⁸ Ibid Pasal 2

²⁹ Ibid Pasal 3

Sehingga dengan wewenang yang telah di amanahkan oleh negara kepada BNP2TKI maka sudah sangat jelas bahwa fungsi dari badan ini adalah sebagai pelaksana perlindungan dan penempatan TKI di luar negeri. Penekanan fungsi “pelaksana” ini juga terdapat pada peraturan sebelumnya dalam UU No.39 Tahun 2004 pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 94 mempunyai fungsi pelaksana kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi”³⁰. Maka dalam hal ini sudah sangat jelas bahwa fungsi BNP2TKI adalah sebagai pelaksana perlindungan dan penempatan TKI di luar Negeri sesuai dengan amanah UU dan juga PP yang pernah di keluarkan oleh pemerintah.

Kendaki demikian pada kenyataanya lembaga ini masih sangat bergantung pada Kementrian Tenaga Kerja dan Kementrian Luar Negeri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan menyangkut buruh migran yang ada di luar negeri. Peraturan Presiden ini sebenarnya sebagai lanjutan dari adanya UU No.39 tahun 2004 tentang perlindungan buruh migran untuk memaksimalkan sumber daya manusia dalam pasar tenaga kerja luar negeri dan perlindunganya. BNP2TKI yang beranggotakan wakil-wakil instansi Pemerintah terkait mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi.³¹ Pasal 2 ini secara langsung menyinggung tentang penggunaan kata terkordinasi dan terintegrasi yang memerujuk pada stakeholder lainnya. Sehingga hubungan lintas stakeholder dalam menyelesaikan buruh migran pada dasarnya di atur oleh Peraturan Presiden ini pada khususnya dan Undang-Undang lain pada umumnya.

2. Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Dasar hukum kementrian ini lebih merujuk pada Undang-Undang No.13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan. Kementrian ini bertanggung jawab terhadap semua pekerjaan baik yang berada di dalam negeri maupun

³⁰Op.cit, Lihat UU No.39 Tahun 2004, pasal 2 ayat (1)

³¹Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

yang berada di luar negeri. Sebelum adanya UU no.39 tahun 2004 UU ini di gunakan sebagai dasar hukum terhadap perlindungan buruh migran yang ada di luar negeri. Tanggung jawab yang menyangkut tentang perlindungan dalam undang-undang tertuang pada pasal 31 yang menyebutkan bahwa pelaksana penempatan tenaga kerja wajib memberikan perlindungan sejak rekrutmen sampai penempatan tenaga kerja. Namun penggunaan kata tenaga kerja di sini masih bersifat umum yang memiliki arti tenaga kerja di dalam negeri maupun tenaga kerja yang ada di luar negeri.

Dengan adanya perbaikan-perbaikan sistem di dalam pemerintahan pada akhirnya Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi di lepas secara sendiri-sendiri. Sehingga dengan berpisahnya Kementerian ini sangat menguntungkan kedua belah pihak dimana tanggung jawab Kementerian Tenaga Kerja menjadi berkurang dan Kementerian Transigrasi sendiri menjadi lebih mandiri dalam melaksanakan fungsinya sebagai institusi Negara dengan posisi kementerian.

3. Kementerian Luar Negeri

Kementerian Luar Negeri Indonesia pada awal reformasi menggunakan pedoman Undang-Undang no.37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. UU ini memang pada dasarnya tidak menyebutkan secara langsung tentang perlindungan buruh migran di luar negeri namun beberapa pasalnya menyinggung tentang tanggung jawabnya terhadap warga negara Indonesia di luar negeri. Seperti yang tertera dalam pasal 19 menyebutkan bahwa perwakilan Republik Indonesia yang dalam hal ini adalah kementerian luar negeri berkewajiban memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundangundangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional.³² Undang-Undang ini kemudian di susul dengan PP no.56 tahun 2015 yang mengatur tentang

³² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri

Kementerian Luar Negeri. Peraturan Presiden ini memiliki fungsi utama sebagai pembantu presiden dalam semua urusan pemerintahan mengenai luar negeri. Sedangkan untuk pasal yang berhubungan tentang perlindungan memiliki kesamaan dengan UU No.37 tahun 1999 yang tidak membahas tentang buruh migran melainkan lebih umum dalam pasal 36 yang ditangani oleh bagian salahsatu bagian dari Kementerian Luar Negeri yaitu Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler.

Dari ketika stakeholder tersebut tentunya memiliki tugas dan tanggung jawabnya masing masing. Sehingga dalam memberikan perlindungan terhdap TKI menurut Undang-Undang dari memiliki tugas sebagai berikut.

Tabel.4.1
Tugas Pokok BNP2TKI, Kemenlu dan Menaker
Menyangkut Perlindungan TKI

BNP2TKI	Kemenlu	Menaker
<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan penempatan atas dasar perjanjian secara tertulis antara Pemerintah dengan Pemerintah negara Pengguna Tenaga Kerja Indonesia atau Pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan (skema G to G dan skema G to P) • Memberikan pelayanan, mengkoordinasikan, dan melakukan pengawasan mengenai (Skema P to P) : <ol style="list-style-type: none"> 1) Verifikasi dokumen 2) Pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) 3) Penyelesaian masalah 4) Sumber-sumber pembiayaan 5) Pemberangkatan sampai pemulangan 6) Peningkatan kualitas calon Tenaga Kerja Indonesia 7) Informasi 8) Kualitas pelaksana penempatan Tenaga Kerja Indonesia 9) Peningkatan kesejahteraan Tenaga Kerja Indonesia dan keluarganya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan bantuan hukum kepada setiap warga negara Indonesia di luar negeri apabila berhadapan dengan hukum • memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional. • Dalam hal warga negara Indonesia terancam bahaya nyata, Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu, dan menghimpun mereka di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka ke Indonesia atas biaya negara. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menempatkan tenaga kerja untuk ditempatkan tenaga kerja pada jabatan yang tepat sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan dengan memperhatikan harkat, martabat, hak asasi, dan perlindungan hukum • Memberikan pelayanan atas terselenggaranya penempatan TKI di luar negeri • Bertanggung jawab terhadap semua pekerjaan baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri • Memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan dan meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya. • Memberikan informasi mengenai ketenagakerjaan • Menyenggarakan pelatihan kerja dan membekali calon pekerja untuk meningkatkan, dan mengembangkan kompetensi kerja guna meningkatkan kemampuan, produktivitas, dan kesejahteraan. • Memberikan perlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja.

Sumber: Di ambil dari peraturan pemerintah yang pernah di keluarkan; UU No.39 tahun 2004, PP No.81 tahun 2006,UU No.37 Tahun 1999 dan UU No.13 Tahun 2003

Seperti yang kita ketahui bahwa terjadi tumpang tindih kebijakan antara BNP2TKI dan Menaker mengenai tugas pokok yang sama dalam melakukan penempatan TKI ke luar negeri dan memberikan perlindungan. Sedangkan jika dilihat dari fungsinya BNP2 TKI sebagai pelaksanaan kebijakan dibidang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi³³ yang di atur pada pasal 95 ayat 1 UU No. 39/2004. Sedangkan fungsi Kementerian ketenagakerjaan adalah perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan daya saing tenaga kerja dan produktivitas, peningkatan penempatan tenaga kerja dan perluasan kesempatan kerja, peningkatan peran hubungan industrial dan jaminan sosial tenaga kerja, pembinaan pengawasan ketenagakerjaan serta keselamatan dan kesehatan kerja.³⁴ Dalam hal ini tidak hanya menyangkut tenaga kerja yang ada di dalam negeri saja melainkan yang terdapat di luar negeri. Dari ketiga lembaga tersebut terdapat beberapa faktor utama yang mengakibatkan kurangnya sinergisitas di antara ketiganya.

1. Kedudukan BNP2TKI dan tugasnya

Kementerian Ketenagakerjaan BNP2TKI adalah stakeholder yang terkait dengan pengurusan TKI ke luar negeri. Kendaki demikian sering terjadi miss kordinasi di antara keduanya lantaran memiliki persamaan fungsi namun berdiri pada badan yang berbeda-beda. Seperti yang kita ketahui dalam amanah Undang-Undang Dasar pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”³⁵ di lanjutkan pada ayat (3) bahwa “setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”³⁶, Hal ini memiliki arti bahwa setiap kementerian yang dikepalai oleh seorang menteri memiliki kewenangan untuk menentukan arah kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis lainnya yang berhubungan dengan kementriannya masing-masing. Singkatnya Kementerian Ketenagakerjaan adalah stakeholder yang memiliki kedudukan secara langsung di bawah presiden dalam urusan

³³ Fungsi BNP2TKI, lihat <http://ppid.bnptki.go.id/index.php/kedudukan-tugas-dan-fungsi> diakses pada 20 Mei 2016

³⁴ Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2015 tentang Kementerian Ketenagakerjaan

³⁵ Undang-Undang Dasar RI pasal 17 ayat (2)

³⁶ Ibid, Ayat (3)

ketenagakerjaan baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di dalam negeri.

Dalam perlindungan terhadap TKI ini menjadi unik di karenakan PP No.81 tahun 2006 menyebutkan bahwa “Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut BNP2TKI adalah lembaga pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”³⁷. Artinya adalah kedudukan BNP2TKI memiliki kesejajaran dengan Kementerian Ketenagakerjaan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Sehingga dengan adanya kesejajaran kedudukan di antara keduanya dan memiliki kesamaan fungsi maka terkadang menimbulkan miss kordinasi di antara keduanya. Disamping itu dengan sejajarnya kedudukan antara BNP2TKI dan Kementerian ketenagakerjaan maka BNP2TKI tidak bertanggung jawab terhadap Kementerian Ketenagakerjaan melainkan langsung terhadap Presiden. Hal ini tentunya menjadi rancu dikarenakan kementerian ketenagakerjaan juga bekerja pada fokus yang sama.

Seperti yang telah di jelaskan sebelumnya bahwa kedudukan yang setara antara BNP2TKI dan Kementerian Ketenagakerjaan dengan tugas dan fungsi yang sama sering menimbulkan dualisme yang berdampak pada miss kordinasi. Sebagai salah satu contohnya terjadi perbedaan standar operasional antara BNP2TKI dan Menaker yang berakibat pada stakeholder lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Hal ini juga di perkuat oleh Humas BPK RI mengatakan bahwa antara Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI belum selaras soal perekrutan dan penempatan TKI. Ada proses berbeda yang dilakukan untuk menghadapi masalah yang sama³⁸. Perbedaan proses tersebut menunjukan kurangnya kordinasi antara BNP2TKI dengan Menaker dikarenakan keduanya memiliki kedudukan yang sama di bawah presiden. Dengan kedudukan yang sama tersebut maka sangat mungkin miss kordinasi itu

³⁷ Op.cit, lihat dalam Peraturan Presiden No.81 tahun 2006

³⁸ BPK: Koordinasi Menaker dengan BNP2TKI Soal TKI Masih Lemah

Lihat; <http://oto.detik.com/read/2015/05/06/122057/2907217/10/bpk-koordinasi-menaker-dengan-bnp2tki-soal-tki-masih-lemah> di akses pada 5 Mei 2016

terjadi. Kepala Biro Humas dan Kerjasama Internasional BPK RI, R Yudi Ramdan Budiman mengatakan bahwa “Menaker dan BNP2TKI mengatur masalah yang sama tapi prosesnya berbeda. Menaker mengatur bahwa CTKI harus mendaftar dulu ke dinas tenaga kerja dan PPTKIS mengambil datanya dari dinas tenaga kerja. Tapi BNP2TKI mengatur, PPTKIS merekrut dulu baru daftar. Nah perbedaan ini kan menyulitkan bagi TKI, dan menyulitkan kita untuk mengawasi.”³⁹ Di lain contoh tersebut terdapat persoalan lain yang diakibatkan oleh miss kordinasi antara stakeholder terkait yang mengurus perlindungan TKI di luar negeri. Contoh lainnya adalah masalah TKI yang membutuhkan perawatan kepada BNP2TKI namun tidak bisa di berikan dikarenakan tidak adanya rekomendasi dari KBRI atau Kemenlu⁴⁰. Sehingga dari beberapa kejadian diatas maka dalam hal ini dapat dilihat bahwa tumpang tindih tanggungjawab dengan kordinasi yang lemah akan berakibat pada efektifitas dan profesionalan lembaga yang mengurus TKI.

Undang-Undang yang digunakan selama ini belum secara jelas memisahkan stakeholder yang bersangkutan mengenai fungsi regulator dan Operator penempatan TKI. Yang dimaksud dengan fungsi legulator adalah fungsi sebagi pembuat kebijakan, sedangkan fungsi operator adalah yang melakukan implementasi kebijakan. Pemisahan fungsi tersebut bertujuan untuk mengatasi tumpang tindih kebijakan yang terjadi selama ini mengingat BNP2TKI dan Menaker sampai dengan saat ini masih berada pada fungsi yang sama yaitu sama-sama sebagai operator dalam perekrutan TKI hingga kepulangannya.

Sehingga jika di rangkum lebih sederhana maka dengan adanya kewenangan yang saling tumpang tindih antara BNP2TKI dan Kementrian Ketenagakerjaan maka beraibat pada beberapa masalah yang sering terjadi sebagai berikut;

³⁹ Ibid

⁴⁰ Belajar dari Kasus Iwin, Kemlu-BNP2TKI Darurat Koordinasi

Lihat; <https://newsbmi.wordpress.com/2015/08/19/belajar-dari-kasus-iwin-kemlu-bnp2tki-darurat-koordinasi/> di akses pada 5 Mei 2016

Tabel 4.2.
Tumpang Tindih Kebijakan antara BNP2TKI dan Menaker

No	Tumpang Tindih Kebijakan	Dampak Tumpang Tindih Kebijakan
1	Wewenang yang sama mengenai mekanisme perekrutan TKI.	Standar operasional yang berbeda mengenai perekrutan yang dilakukan oleh BNP2TKI dan standar operasional mengenai perekrutan yang dilakukan oleh Menaker malah membuat ketidakseuaian data di antara keduanya. Hal ini berimbas pada pengawasan yang dilakukan oleh Stakeholder lainya seperti BPK RI, Kemenlu, Imigrasi, Kemenkes dan stakeholder lainya yang berhubungan dengan penyelenggara TKI
2	Wewenang dalam penerbitan Surat Ijin Pengerahan dan Surat Ijin Usaha Penempatan TKI.	Dualisme penerbitan surat ijin pengerahan dan SIUP berakibat pada pengusaha yang bergerak dalam bidang jasa penyaluran TKI.
3	Wewenang mengenai memberangkatkan TKI.	Mengakibatkan keberangkatan maupun kepulangan TKI tidak berasal dari satu yang sama. Dengan berbeda-bedanya pintu keberangkatan membuat beberapa instansi seperti Imigrasi, BPK RI, Kemenlu dan stakeholder lainya mengalami kesulitan dalam mengawasi TKI yang pergi maupun yang telah kembali tanah air.
4	Wewenang yang sama sebagai pembantu presiden namun sistem informasi belum terintegrasi dengan baik antara BNP2TKI dan Menaker	BNP2TKI dan Menaker sama-sama bertanggungjawab kepada Presiden dengan fungsi yang sama dalam pengelolaan TKI. Sehingga dengan tidak terintegrasinya system informasi maka PPTKIS yang masuk dalam daftar <i>black list</i> di salah satu stakeholder masih bisa melakukan rekrutmen TKI.
5	Kejelasan mengenai stakeholder yang bertugas mengawasi agensi-agensi yang ada.	Belum adanya pengawasan terpadu sehingga antara BNP2TKI dan Menaker masih bingung mengenai tugas pokok pengawasan tersebut.
6	Wewenang PengawasanTKI di luar negeri	Kedua lembaga memiliki tanggungjawab yang sama. Dalam perjalanya malah membuat ketidakprofesionalan di karenakan TKI yang berada di luar negeri tidak berangkat dari satu pintu yang sama.

Sumber: Di ambil berdasarkan peraturan pemerintah yang pernah di keluarkan; UU No.39 tahun 2004, PP No.81 tahun 2006, UU No.13 Tahun 2003 dan berbagai sumberlainya.

Sehingga dengan adanya masalah-masalah tumpang tindih tersebut banyak terdapat celah yang merugikan TKI seperti klaim asuransi begitu lama, kepulangan TKI tak dicover dan kerugian-kerugian lainnya yang diakibatkan oleh tumpang tindihnya wewenang BNP2TKI dan Menaker. Sedangkan pada sisi pemerintah seperti BPK RI, Kementerian Hukum dan HAM dan stakeholder lainnya menimbulkan persoalan tersendiri karena berbedanya data yang berasal dari lembaga negara yang mengurus TKI.

2. Kordinasi antar stakholder.

Sinergisitas diantara instansi tersebut sangat dibutuhkan untuk penanganan perlindungan dan penempatan yang lebih baik. Namun terkadang instansi yang berkepentingan tersebut mengalami perberbedaan jangkauan dan power yang di miliki. Dalam bahasa yang lebih sederhana terdapat banyak permasalahan-permasalahan yang terjadi di luar negeri yang merupakan tanggung jawab dari BNP2TKI namun kapasitas instansi tersebut tidak menjangkau untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang berhubungan lintas batas negara, kekuatan hukum dan bahkan infrastruktur yang memadai. Sehingga permasalahan tersebut harus di selesaikan oleh stakeholder terkait yang memiliki kapasitas dalam bidang diplomasi luar negeri yang dalam hal ini adalah Kementerian Luar Negeri. Menurut Kepala direktur perlindungan warga negara Indonesia Kementerian Luar Negeri dalam wawancara yang di lakukan pada tanggal 2 Desember 2015 lalu menyampaikan bahwa memang fungsi dan tugas dari Kemenlu adalah menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan urusan-urusan luar negeri termasuk urusan perlindungan warga negara Indonesia di luar negeri. Beliau melanjutkan bahwa perlindungan tersebut meliputi seluruh warga negara Indonesia yang ada di luar negeri baik pelajar, pengunjung wisata dan lain sebagainya yang melintasi batas negara hingga dapat di sebut sebagi migran. Sehingga tugas dari Kemenlu sebenarnya bukan hanya masalah TKI saja melainkan lebih umum yaitu seluruh warga negara di luar. Namun memang pada kenyataanya jumlah pekerja migran dan masalahnya jauh lebih banyak berasal dari warga negara Indonesia yang melintasi batas negara dengan status sebagai pekerja.

Sehingga di sini sangat terlihat adanya pengalihan tanggung jawab secara sistematis antara stakeholder yang satu dengan lainnya. Dimana tugas kemenlu melakukan perlindungan di luar negeri sedangkan untuk tugas keberangkatan dan lain-lain yang ada dalam negeri adalah tugas dari kementerian lainnya. Pemasalahanya adalah dari sisi pihak Kementerian Luar Negeri itu sendiri memang memiliki tugas melindungi warga negaranya yang ada di luar negeri namun jika jumlah permasalahan-permasalahan yang menyangkut perlindungan ini tinggi tentunya akan sangat mengganggu perwakilan Kemenlu tersebut dalam kinerjanya terhadap fungsi-fungsi lainnya. Seperti yang kita ketahui bahwa tugas Kemenlu juga mengurus hubungan bilateral dan multilateral lainnya dengan negara-negara yang memiliki hubungan diplomatik.

Kementerian Luar Negeri pada dasarnya tidak terlibat di dalam proses perekrutan dan penyaringan di dalam negeri melainkan hanya sebagai stakeholder yang hanya menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi di luar negeri. Sedangkan menurut Pak Shabda yang pernah bertugas di Saudi Arabia dan sekarang menjabat sebagai kepala seksi *Criminal affairs* Kemenlu mengungkapkan bahwa “Sebenarnya banyak terdapat WNI yang tidak layak untuk di berangkatkan sebagai BMI sehingga berimplikasi pada kinerja BMI tersebut di luar negeri”. Pendapat tersebut tentunya memperkuat penulis bahwa jika Kemenlu adalah stakeholder yang bertanggung jawab mengurus permasalahan-permasalahan yang ada di luar negeri sudah seharusnya Kemenlu juga ikut dalam proses penyaringan dan pengawasan BMI sebelum keberangkatan. Penulis beranggapan bahwa selama ini sebenarnya Kemenlu adalah pihak yang harus bertanggungjawab tanpa pernah melakukan proses penyaringan dalam negeri yang merupakan inti dari munculnya permasalahan-permasalahan yang ada di luar negeri. Begitu halnya sebaliknya dengan Stakeholder lainnya yang hanya melakukan penyaringan-penyaringan di dalam negeri tanpa terlibat secara langsung terhadap proses penyelesaian permasalahan di luar negerinya. Di samping itu dengan adanya perpindahan tanggung jawab yang otomatis

dan sistematis tersebut tentunya berdampak secara langsung terhadap anggaran operasional yang di Kementerian Luar Negeri sementara anggaran yang di berikan oleh APBN sudah bersifat untuk operasional per instansinya. Dengan adanya perbedaan fungsi, anggaran belanja dan tanggung jawab tersebut maka kecemburuan diantra stakeholder sangat rawan terjadi. Sehingga idealnya adalah setiap stakeholder seharusnya bertanggung jawab terhadap setiap action yang pernah di lakukan.

Alur permasalahan sebenarnya di mulai dari masa perekrutan yang dalam hal ini masih berada pada ranah domestik. Walaupun pada tehnikalnya PPTKIS yang lebih dominan terlibat namun secara tanggung jawab BNP2TKI adalah badan negara yang memiliki otoritas untuk mengurus perlindungan buruh migran. Dari masa perekrutan hingga masa pemberangkatan dan penempatannya semua urusan-urusan tersebut menjadi tanggung jawab BNP2TKI namun jika terjadi permasalahan di luar negeri maka Kementerian luar negerilah yang akan membantu menyelesaikan masalah tersebut. Seperti yang kita ketahui sebelumnya bahwa tugas Kementian Luar Negeri memang melindungi setiap warga negaranya yang ada di luar negeri seperti yang di atur dalam Undang-Undang. Namun penyelesaian masalah yang di lakukan oleh Kemenlu sifatnya hanya memberikan perlindungan-perlindungan yang menyelesaikan masalah tersebut. Permasalahan-permasalahan yang terjadi pada dasarnya sudah di mulai sejak awal keberangkatan yaitu tidak layaknya calon TKI untuk bekerja di luar negeri. Ketidak layakan tersebut tentunya dari segi persyaratan-persyaratan yang tidak di penuhi seperti administrasi, pendidikan maupun kesehatan calon TKI.

Sehingga dari alur gambar di atas dapat terlihat bahwa Kemelu hanya menyelesaikan masalah-masalah yang berada di luar negeri namun tidak bisa menjangkau akar dari permasalahan yang sebenarnya terjadi. Dari skema tersebut dapat di lihat bahwa kurangnya profesionalitas terhadap tugas dan tanggung jawab di antra stakeholder dalam perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri.

Di tambah lagi dengan lamanya kordinasi yang di lakukan oleh pihak BNP2TKI dalam menyelesaikan sebuah persoalan.

Pada dasarnya kordinasi yang di lakukan oleh pihak-pihak terkait yang dalam hal ini adalah BNP2TKI, Kementrian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dan Kemantrian Luar Negeri masih belum terintegrasi dengan baik dalam mengelola perlindungan buruh migran Indonesia. Kordinasi yang di lakukan oleh stakeholder terkait tersebut masih bersifat paralel sehingga membutuhkan waktu yang lebih lama dan kurang efektif jika di bandingkan dengan kordinasi integrasi secara langsung. Kordinasi stakeholder yang paralel tersebut terlihat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No.81 tahun 2006 tentang BNP2TKI pada bab III pasal 30 yang berbunyi “Dalam hubungan luar negeri di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri, Kepala BNP2TKI berkoordinasi dengan Menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri melalui Menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.”⁴¹ Sehingga aturan ini dapat terlihat secara jelas bahwa BNP2TKI tidak mengkordinasikan kebutuhannya secara langsung kepada pihak KEMENLU melainkan harus melalu Kementrian Ketenagakerjaan terlebih dahulu. Ketidak langsung pengorganisasian ini tentunya memerlukan waktu yang lebih lama jika di bandingkan dengan pengordinasian secara langsung. Dari peraturan inilah dapat di lihat skema baliknya jika KEMENLU memberikan respon ataupun tanggapan terhadap kebutuhan akan perlindungan buruh migran dan penempatannya di luar negeri maka KEMENLU akan menyampaikannya kepada Kementrian Ketenagakerjaan terlebih dahulu dan di lanjutkan oleh kementrian tersebut kepada pihak BNP2TKI. Dalam hal ini dapat di lihat secara keseluruhan bahwa proses yang begitu panjang antra action yang di berikan kepada KEMENLU oleh BNP2TKI dan re-action yang diberikan KEMENLU kepada BNP2TKI yang harus melewati Kementrian Ketenagakerjaan terlebih dahulu. Sedangkan pada implementasi di lapangan terkadang

⁴¹ PP no 81 Ta 2006 tentang BNP2TKI

terdapat lebih dari satu action dan re-action antra kebutuhan BNP2TKI terhadap Kementerian Luar Negeri.

Dengan tidak adanya perantara maka setiap stakeholder terkait dapat secara langsung memberikan action kepada pihak-pihak yang di butuhkan. Memang seperti yang kita ketahui bahwa penulis hanya membatasi tiga instansi negara yang terlibat dalam perlindungan buruh migran di luar negeri sehingga dari gambar di atas hanya terdapat tiga instansi negara yang terlibat. Skema tersebut dapat berubah sesuai dengan keterlibatan kementerian lainya namun pada idealnya kordinasi di antra semua kementerian harus bersifat langsung dan tidak melalui perantara dari suatu kementerian ke kementerian lainya.

C. Perlindungan hukum Yang Bersifat reactive,

Faktor lain yang menyebabkan lemahnya perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri adalah pola perlindungan hukum di Indonesia masih cenderung reactive. Yang di maksud reactive disini adalah kebijakan perlindungan ditujukan kepada TKI di luar negeri yang terlibat dalam masalah hukum dan melaporkanya kepada stakeholder terkait. Namun pada realitasnya banyak kejadian-kejadian yang tidak di laporkan korban kepada pihak pemerintah dan ada pula laporan pengaduan yang tidak ada tindak lanjutnya⁴². Perlindungan hukum yang bersifat *reactive* ini dapat di lihat dari produk kebijakan yang pernah di keluarkan sejak satu dekade terakhir yang menyangkut perlindungan TKI di luar negeri. Dari 31 kebijakan hanya terdapat 5 kebijakaan yang menyinggung secara langsung tentang perlindungan itu sendiri sedangkan sisianya berisi tentang aturan-aturan administrasi, masalah perijinan, dan kebijakan yang bersifat umum. Sehingga dalam hal ini dapat di katakana bahwa produk undang-undang perlindungan buruh migran kita lebih di dominasi oleh urusan administrasi, perijinan dan tatacara melakukan kegiatan yang berhubungan dengan kepergian hingga kepulanganya TKI.

⁴² Laporan berita Viva, TKI Bermasalah Selalu Diabaikan, lihat: <http://www.viva.co.id/ramadan2016/read/289251-laporan-tki-bermasalah-selalu-diabaikan> diakses pada 28 Juni 2016

Perlindungan hukum terhadap pekerja migran di Indonesia selama ini masih bersifat *reactive*⁴³. Perlindungan dilakukan apabila terdapat laporan-laporan yang masuk di perwakilan-perwakilan Indonesia di luar negeri. Dengan demikian kepala perwakilan wajib menunjuk dan Pengacara dan/atau Penasehat Hukum.⁴⁴ Sementara apabila laporan tersebut tidak tersampaikan maka perlindungan tersebut pada dasarnya tidak akan pernah ada. Pelayanan terhadap TKI di luar negeri pada dasarnya telah diatur dalam Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Warga Pada Perwakilan Republik Indonesia Di Luar Negeri. Dari peraturan menteri ini sebenarnya dapat dilihat secara sekilas tatacara perlindungan yang diberikan pemerintah terhadap warga negaranya di luar negeri. Peraturan ini bertujuan memberikan pelayanan dan memperkuat perlindungan kepada WNI baik dalam bentuk jasa ataupun perijinan⁴⁵. Artinya adalah peraturan menteri ini dengan lugas menyebutkan bahwa fungsi dari kebijakan ini pada dasarnya juga di peruntukan kepada TKI yang merupakan bagian dari WNI. Sehingga setiap TKI akan dibantu oleh koordinator perwakilan untuk merekomendasikan serta mencari pemecahan masalah⁴⁶.

Dari penjelasan singkat tersebut dapat di jabarkan bahwa perlindungan hukum terhadap TKI di luar negeri masih bersifat *reactive* di karenakan sebagai berikut;

3. Perlindungan TKI Bergantung pada Laporan Kasus

Laporan TKI merupakan informasi yang penting untuk meyakinkan kepada pemerintah apakah TKI yang bekerja mendapatkan perlakuan yang layak atau tidaknya. Menurut BNP2TKI selama Januari - September 2014 menerima 2.967 laporan pengaduan terkait berbagai permasalahan yang

⁴³ Anisa Santoso, *Sociological Analysis on State Policy Behaviour in the Making of Regional Policy on the Protection of Migrant Workers: the Case of Indonesia and the Philippines in ASEAN*, University of Nottingham, 2012

⁴⁴ Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Warga Pada Perwakilan Republik Indonesia Di Luar Negeri pasal 12 ayat (5)

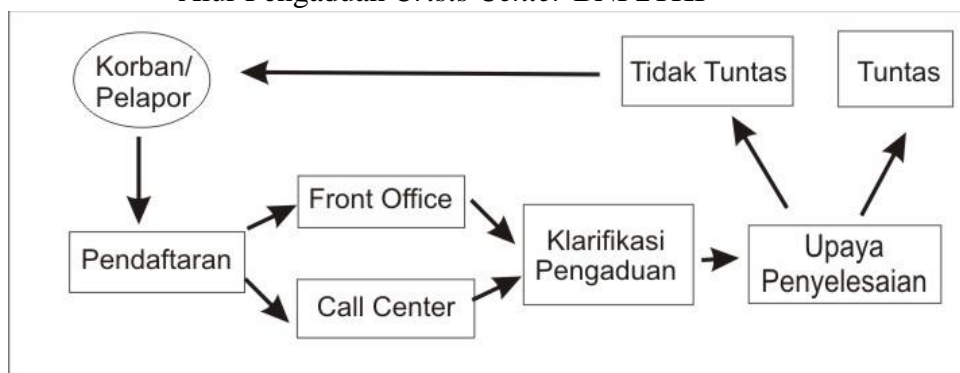
⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid

dihadapi TKI.⁴⁷ Laporan-laporan yang masuk di kelola oleh *Crisis Center* BNP2TKI baik yang berada di pusat maupun yang berasal di daerah.

Tugas *Call Center* BNP2TKI meliputi penyediaan informasi informasi, pendampingan permasalahan TKI, penyelesaian kasus.⁴⁸ Pada perjalanya implementasi perlindungan terhadap TKI bermasalah melalui prosedur dengan skema sebagai berikut.

Gambar 4.1
Alur Pengaduan *Crisis Center* BNP2TKI



Sumber: Laporan Sosialisai BNP2TKI

Dari skema di atas dapat di lihat bahwa korban melaporkan kasus yang di alami melalui pendaftaran di *Crisis Center* BNP2TKI. Laporan tersebut dapat berupa alat komunikasi maupun mendatangi secara langsung⁴⁹ *Crisis Center* yang ada di sekitar korban. Setelah laporan masuk maka jumlah laporan-laporan tersebut di klarifikasi oleh pihak BNP2TKI untuk menentukan layak tidaknya dilakukan tindak lanjut. Setelah dinyatakan lurus klarifikasi maka pihak BNP2TKI akan menindaklanjuti laporan tersebut dengan tindakan yang di perlukan untuk membantu menyelesaikan pemasalahan TKI tersebut.

Dengan keterbukaan informasi tersebut tentunya memberikan dampak positif bagi pihak pemerintah maupun pihak TKI itu sendiri. Namun yang menjadi persoalan lain adalah jika perlindungan hanya baru di lakukan setelah adanya laporan, maka jika korban tidak memiliki akses

⁴⁷ Laporan Pengaduan Tenaga Kerja Indonesia, BNP2TKI, 2014

⁴⁸ Tugas *Crisis Center* BNP2TKI, <http://halotki.bnp2tki.go.id> di akses pada 2 Juli 2016

⁴⁹ Sosialisasi Prosedur pengaduan pada *Call Center* BNP2TKI, Lihat:<http://www.bnp2tki.go.id/read/9530/Deputi-Perlindungan-BNP2TKI-:-Pengaduan-Kasus-TKI-Dilayani-dengan-Hati> di akses pada 21 Juli 2016

terhadap komunikasi dan dunia luar tentunya tidak dapat melaporkan kasus yang sedang di hadapinya. Begitu banyak kasus pengekapan TKI tanpa akses komunikasi dan interaksi dengan dunia luar yang terjadi baik di dalam maupun di luar negeri. Di luar negeri saja terdapat 1.176 kasus komunikasi yang tidak lancar dari tahun 2010 hingga tahun 2013.⁵⁰ Sedangkan pada beberapa kasus juga terdapat pengekapan-pengekapan TKI baik di dalam maupun di luar negeri.⁵¹ Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan tidak bisa dilakukan di karenakan korban yang berada dalam posisi tersebut tidak tidak bisa melapor.

Semestinya perlindungan tidak hanya di lakukan menunggu kasus tersebut terjadi. Dari gambaran singkat tersebut maka dapat di katakan bahwa sebenarnya pola perlindungan TKI seperti ini merupakan perlindungan hukum yang masih bersifat reactive di mana setiap kasus di selesaikan apabila telah terjadi pelanggaran dan di laporkan atau berdasarkan laporan kasus yang masuk. Perlindungan terhadap TKI di luar negeri seharusnya lebih bersifat aktif dalam melakukan pencegahan-pencegahan terhadap potensi kasus yang akan terjadi.

4. Dominasi Produk Kebijakan Administratif

Dari 31 kebijakan hanya 5 kebijakan yang menyinggung secara langsung tentang perlindungan itu sendiri. Lima kebijakan tersebut di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor SE-04/MEN/IV/2011 tentang Pengetatan Penempatan Dalam Peningkatan Perlindungan TKI di Luar Negeri, Undang-Undang Republik Indonesia No.6 Tahun 2012 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak- Hak Seluruh Pekerja Migran Dan Anggota keluarganya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.3 Tahun 2013

⁵⁰ TKI Bermasalah Menurut Jenisnya, Puslitfo BNP2TKI, 2013

⁵¹ TKI Selamat dari Pengekapan di Malaysia, lihat: <http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/07/21/nrt3r-14-tki-selamat-dari-pengekapan-di-malaysia> di akses pada 21 juli 2016

tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia No.22 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri.

Produk kebijakan perlindungan TKI lebih didominasi oleh kebijakan yang bersifat umum⁵² (bisa di gunakan tidak hanya kepada TKI saja) seperti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan lain sebagainya. Di samping itu kebijakan-kebijakan yang ada juga lebih di dominasi oleh urusan administrasi⁵³ seperti Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor KEP- 262/MEN/XI/2010 tentang Penunjukan Pejabat Penerbit Ijin Penempatan TKI di Luar Negeri untuk Kepentingan Perusahaan Sendiri dan lain sebagainya. Dan yang terakhir adalah kebijakan yang pernah di keluarkan pemerintah lebih di dominasi oleh peraturan tentang aturan dan tata cara seperti Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Kepulangan Tenaga Kerja Indonesia Dari Negara Penempatan Secara Mandiri ke Daerah Asal.

Dalam hal ini tidak ada pemasalahan produk kebijakan mengenai administrasi hingga kebijakan perijinan yang menyangkut TKI. Yang menjadi masukan adalah jumlah kebijakan yang menyinggung tentang perlindungan TKI di luar negeri secara langsung tersebut tidak sebanding dengan produk kebijakan yang membahas tentang administrasi dan lain-lain. Semestinya adalah kuantitas menyangkut kebijakan perlindungan

⁵² Anita Kristiana, Standarisasi Kompetensi Sebagai Upaya Perlindungan TKI, Universitas Trunojoyo Madura, 2008

⁵³ Ratih Probosiwi, Analisis Undang-Undang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Kementerian Sosial RI, 2015

lebih proporsional dari banyaknya kebijakan yang pernah di keluarkan oleh pemerintah.

Tidak hanya sampai di situ dari lima kebijakan yang menyinggung secara langsung tentang perlindungan Tenaga kerja di Indonesia namun pada kenyataannya masih menimbulkan banyak pertanyaan menyangkut pasal-pasal dan implementasinya. Sebagai contoh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri yang menimbulkan banyak komentar dari berbagai kalangan termasuk DPR⁵⁴. Dalam hal ini DPR mendesak pemerintah untuk merevisi UU perlindungan TKI di luar negeri. Sebabnya, Undang-Undang yang ada selama ini masih belum maksimal dalam memberikan perlindungan bagi TKI, terutama ketika berhadapan dengan hukum. Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA), menilai UU No 39/2004 lebih banyak menekankan aspek penempatan dibandingkan aspek perlindungan TKI. Ia mengungkapkan, dari 109 pasal UU tersebut, hanya sembilan (9) pasal yang memuat tentang aspek perlindungan⁵⁵. Di samping itu menurut Menteri PPPA terdapat tujuh kelemahan dari UU ini yang di antaranya adalah⁵⁶; didominasi oleh urusan pemerintah dengan pihak pelaku bisnis penempatan TKI, tidak adanya larangan yang tegas di negara yang tidak melindungi TKI, UU tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, tidak dapat menjangkau perlindungan terhadap TKI di luar negeri, tidak mengatur perlindungan TKI pasca bekerja di luar negeri, menimbulkan kebiasaan karena pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan sekaligus mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dan yang terakhir adalah UU tersebut

⁵⁴ Perlindungan TKI Rendah, DPR Desak Pemerintah Revisi UU,
Lihat: <http://www.cnnindonesia.com/politik/20160224115013-32-113137/perlindungan-tki-rendah-dpr-desak-pemerintah-revisi-uu/> di akses pada 30 Juni 2016

⁵⁵ Menteri Yohana Ungkap 7 Kelemahan UU TKI,
Lihat: <http://www.beritasatu.com/nasional/287806-menteri-yohana-ungkap-7-kelemahan-uu-tki.html> di akses pada 30 Juni 2016

⁵⁶ Ibid

tidak secara tegas menyebutkan, pembagian peran, fungsi serta siapa yang bertanggung jawab dalam upaya perlindungan TKI.

Berikutnya adalah Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri pada tahap Pra Penempatan yang juga mengalami beberapa kritikan karena tidak dapat melindungi dari segi klaim asuransi⁵⁷. Pengajuan klaim asuransi pada tahapan pra penempatan tidak sesuai standar yang di tentukan dan juga Komunikasi yang belum terjalin dengan baik antara pihak Balai Besar Laboratorium Kesehatan dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta⁵⁸. Namun pada kenyataanya kebijakan perlindungan ini sudah terlaksana hanya saja belum maksimal dalam implementasinya. Dari lima kebijakan yang membahas secara langsung tentang perlindungan buruh migran hanya Undang-Undang No.6 Tahun 2012 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak- Hak Seluruh Pekerja Migran Dan Anggota Keluarganya yang secara lengkap membahas tentang perlindungan buruh miran secara utuh⁵⁹. Sehingga meskipun jumlah undang yang khusus membahas tentang perlindungan jumlahnya hanya sedikit namun pada dasarnya undang-undang tersebut belum memberikan perlindungan sebagaimana mestinya.

5. ICRMW belum mampu melindungi.

Pada dasarnya kebijakan ini bersifat *proactive* dalam melindungi TKI di luar negeri. Namun pada kenyataanya sangat sulit untuk diimplementasikan di negara-negara yang memiliki rapot merah terhadap kasus kekerasan TKI. *UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Member of Their Families* Desember 1990 (ICRMW) di sahkan untuk di gunakan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No.6 Tahun 2012. Konvensi ini memiliki

⁵⁷ Erik Christanto, penyelesaian klaim asuransi TKI, Univeristas Sebelas Maret, 2008

⁵⁸ Doris Febriyanti, Implementasi Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerjainonesia (Tki) Di Luar Negeri Pada Tahap Pra Penempatan, Universitas Indo Global Mandiri, Jurnal Pemerintahan Dan Politik Volume 1 No.2 Januari 2016

⁵⁹ Any Suryani H, Pengaturan Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kerja Wanita Beserta Keluarganya Berdasarkan UU NO. 6 Tahun 2012 Tentang Pengesahan Konvensi Internasional Perlindungan Buruh Migran Beserta Keluarganya, UniversitasMataram, 2016

tujuan untuk melindungi hak-hak pekerja migran seperti hak memperoleh informasi⁶⁰, hak memperoleh asuransi perjalanan, hak atas reuni keluarga, hak atas menyewa properti, hak atas mendapatkan pendidikan kepada keluarganya, hak atas pembukaan rekening untuk keperluan *transfer* dan *savings*, hak atas keamanan sosial, hak atas memperoleh fasilitas kesehatan, hak atas perlindungan yang sama dalam bekerja seperti pekerja domestik dan hak atas asuransi hidup.

Konvensi ini pada dasarnya memiliki kesamaan dengan “Konvensi Eropa pada Legal Status Pekerja Buruh Migran” yang di tandatangani di Strasbourg, tahun 1977 dalam melindungi pekerja migran. Namun UN konvensi ini memiliki cakupan yang lebih luas tidak hanya di Eropa saja melainkan di banyak negara-negara member PBB lainnya⁶¹. Konvensi ini juga lebih di dominasi oleh negara-negara di latin Amerika dan Afrika Utara⁶². Walaupun kedua konvensi ini memiliki kesamaan namun tidak selalu sama dalam implementasinya. European convention pada dasarnya hanya berlaku di negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa sedangkan UN convention memiliki potensi berlaku di seluruh anggota UN jika masing-masing negara mau ratifikasinya. Yang di sayangkan adalah belum semua negara mau meratifikasi UN convention on migran protection ini. Perbedaan yang kedua adalah dalam EU convention negara memperlakukan buruh migran layaknya warganegaranya sendiri⁶³ namun di dalam UN convention buruh migran memang memiliki perhatian dari negara namun tidak tertulis secara detail bahwa buruh migran diberi wewenang yang sama layaknya penduduk warganegara.

⁶⁰ *The Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child, and etc.*

Lihat : <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx> di akses pada 21 Juli 2016

⁶¹ Ryszard Cholewinski, *Migration and Human Rights : The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, UNESCO, 2009

⁶² *How many states have ratified human rights treaties?*

Lihat: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/topics/development/frequently-asked-questions/> di akses pada 21 Juli 2016

⁶³ Georgia Papagianni, *Immigration And Asylum Law and Policy In Europe*, Boston, 2006

Seperti yang telah di terangkan sebelumnya bahwa Konvensi ini pada dasarnya memiliki konten yang tidak jauh berbeda dengan “Konvensi Eropa pada Legal Status Pekerja Buruh Migran” Dalam melindungi hak-hak buruh migran. Namun konvensi ini belum bisa berjalan dengan sebagaimana mestinya karena belum banyak mendapatkan ratifikasi dari Negara-negara maju dan Negara penerima tenaga migran. Konvensi internasional tentang perlindungan hak semua buruh migran dan anggota keluarganya pada umumnya lebih di minati oleh Negara-negara berkembang dan pengirim buruh migran⁶⁴. Sementara pada pada Negara-negara penerima buruh migran konvensi ini di anggap sangat merugikan dan memberatkan kepentingan negaranya terutama Negara-negara di Timur Tengah yang menganut budaya kafalah. Namun jika kovensinya ini mau di ratifikasi oleh semua anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa maka perlindungan perlindungan terhadap buruh migran akan menjadi lebih baik. Hal ini di dasarkan karena terjadi kesepahaman bersama di bawah payung hukum yang sama dalam konvensi tersebut yang harus di patuhi oleh Negara pengirim maupun Negara penerima buruh migran. Sehingga dengan kesamaan itu maka tidak terjadi perbedaan antara hukum yang di anut oleh Negara penerima dan hukum yang di anut oleh Negara pengirim buruh migran.

Kebijakan-kebijakan yang di kelaurkan oleh pemerintah Indonesia selama ini sebagian besar adalah kebijakan yang mengatur tentang tehnikal perekrutan hingga kepulangan. Sebagian besar lagi mengatur tentang perlembagaan dan badan-badan yang berhubungan dengan TKI. Sampai dengan saat ini belum ada satu UU yang mengatur dari hulu hingga hilir sangsi-sangsi pelanggaran terhadap perlindungan buruh migran beserta dengan cara mengantisipasinya. Selain itu kordinasi yang lemah antar lembaga penegak hukum dan pihak penyelenggara TKI. Hal ini dapat di lihat dari munculnya korban-korban yang memiliki masalah yang sama dari waktu kewaktu. Sehingga Indonesia pada dasarnya masih

⁶⁴ *Ratifications of International Instruments On Migration/Migrants Rights*, lihat www.ilo.org/ilolex di akses pada 21 Juli 2016.

bersifat reactive dalam penanganan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar negeri. Pada dasarnya ICRMW yang telah di ratifikasi ini adalah jawaban atas perlindungan proactive dari pemerintah. Hal yang di sayangkan adalah perlindungan ini masih belum berjalan dengan sebagaimana mestinya⁶⁵.

Terdapat dua alasan utama *UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Member of Their Families* belum berjalan di dengan baik dan mau diterima dibanyak negara:

a. Interdependensi Antara Negara Pengguna dan Negara Pengirim

Belum berjalanya ICRMW sangat abstrak untuk di jelaskan dengan menggunakan data-data kuantitatif. Namun hal ini dapat di lihat berdasarkan keuntungan dan kerugian yang di dapatkan dari kedua belah pihak. Berdasarkan dokumen ICRMW yang terdiri dari 93 pasal tersebut semuanya berpihak kepada negara pengirim. Artinya adalah dengan menandatangani ICRMW maka negara yang akan diuntungkan adalah negara pengirim buruh migran. Atau dengan kata lain negara yang bukan negara pengirim pekerja migran akan sangat di rugikan dari berbagai tuntutan yang ada dalam dokumen ICRMW. Sehingga dalam hal ini ICRMW akan berfungsi dengan sebagaimana mestinya apabila terdapat interdependensi antara negara pengguna dan negara pengirim buruh migran.

Interdependensi yang dimaksud disini bukan interdependensi dalam hubungan bilateral dan politik melainkan sebagai negara yang sama-sama mengirimkan pekerja migrannya untuk bekerja di luar negeri. Sehingga apabila sebuah negara melindungi warga negara lainnya di dalam negerinya maka warga negaranya akan dilindungi di negara lain. Namun pada kenyataan hal itu belum dapat terwujud dengan baik. ICRMW

⁶⁵ Indonesia dinilai belum optimal mengimplementasikan Konvensi ILO Tahun 1990 tentang Perlindungan Pekerja Migran dan Keluarganya yang sudah diratifikasi lewat UU No 6 Tahun 2012. Lihat: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50d05a04c2ffc/perlindungan-tki-tak-cukup-dengan-ratifikasi-konvensi> di akses pada 21 Juli 2016

lebih di dominasi oleh negara-negara berkembang yang mayoritas adalah negara-negara pengirim pekerja migran yang bekerja di luar negeri. Negara-negara Maju lebih dominan untuk tidak meratifikasi ICRMW karena keuntungan yang di dapat tidak sebanding dengan kerugiannya.

Disini lah perbedaan yang sangat tampak antara ICRMW dan EU migran Convention. Di mana ICRMW lebih di dominasi oleh negara berkembang sebagai pengirim pekerja migran sedangkan EU migran Convention lebih didominasi oleh negara-negara maju yang sama-sama mengirimkan pekerjanya di luar negeri. Sehingga dalam contoh kasus tersebut dapat di simpulkan bahwa interdependensi antara negara pengguna dan negara pengirim adalah salah satu factor berjalanya sebuah konvensi perlindungan.

b. Budaya Kafalah

Faktor budaya lokal (Kafalah) adalah factor yang relative sulit untuk dipengaruhi oleh hal-hal yang bersifat baru. Budaya kafalah dalam dunia kerja masih di pandang sebagai sebuah budaya yang normal dimana seorang majikan menjadikan pekerjanya sebagai bagain dari sebuah properti dan privasinya tidak boleh diganggu gugat⁶⁶. Budaya ini masih sangat lekat dengan negara-negara yang ada di daerah Timur Tengah. Budaya ini masih sangat kuat di Timur Tengah terutama di Arab Saudi sebagai negara dengan penerima TKI terbesar asal Indonesia⁶⁷. Sistem kafalah di Arab Saudi mewakili salah satu alasan sulitnya perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Timur Tengah⁶⁸. Menurut Konsulat Jenderal Indonesia di Jeddah, Dharma Kirty, budaya kafalah menyebabkan pihak konsulat tidak bisa langsung mendatangi TKI tersebut. KJRI

⁶⁶ Definisi Kafalah, lihat; <http://www.arti-definisi.com/Kafalah> di akses pada 21 Juli 2016

⁶⁷ Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) Tahun 2013

⁶⁸ Anggani Fudianti, Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Perlindungan TKI dalam Pemenuhan Hak Dasar TKI di Luar Negeri (studi Kasus TKI di Arab Saudi), Universitas Gadjah Mada, 2009

hanya bisa menghubungi TKI tersebut melalui nomor telepon yang diberikan, yang belum tentu benar⁶⁹. Sehingga dapat terlihat sejara nyata bahwa budaya ini sebenarnya masih sangat kental di masyarakat Arab Saudi pada khususnya dan negara-negara di Timur Tengah pada umumnya.

Dengan demikian ICRMW tidak begitu populer di Timur Tengah⁷⁰. Hal ini di karenakan semua pasal-pasal nya hanya memberikan keuntungan kepada negara pengirim pekerja migran. Sementara pemerintah di Timur Tengah dengan sangat sadar bahwa penduduknya masih cenderung mendukung budaya kafalah tersebut sehingga menandatangani ICRMW memberikan dampak negative didepanya⁷¹.

Kedua alasan di atas dapat di simpulkan bahwa tujuan dari ICRMW sangatlah baik dalam memberikan perlindungan pekerja migran secara total dan *proactive*. Namun hal yang sangat di sayangkan adalah ICRMW belum mampu bekerja dengan sebagaimana mestinya dikarenakan faktor budaya kafalah dan belum adanya interdependensi antara negara pengirim dan negara penerima buruh migran. Sehingga dengan hal ini dapat terlihat secara jelas bahwa upaya pemerintah Indonesia memberikan perlindungan secara *proactive* terhadap TKI sebenarnya sudah ada hanya saja belum mampu memberikan perlindungan dengan baik sehingga kebijakan perlindungan yang ada masih lebih di dominasi oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat *reactive*.

Berdasarkan uraian di atas mengenai perlindungan TKI di luar negeri masih bergantung pada laporan kasus yang masuk, Kebijakan pemerintah yang lebih di dominasi oleh kebijakan-kebijakan administrative dan belum berfungsinya

⁶⁹ Sistem Kafalah, Salah Satu Hambatan Perlindungan TKI di Saudi
Lihat: <http://international.sindonews.com/read/1039953/43/sistem-kafalah-salah-satu-hambatan-perlindungan-tki-di-saudi-1441198765> Di akses pada 30 Juni 2016

⁷⁰ Mariette Grange, *The International Convention On Migrant Workers And Its Relevance For The Middle East*, Oxfam, 2009

⁷¹ Iman Sumarlan, *Persistensi Arab Saudi Mengimplementasikan Budaya Kafala Dalam Kebijakan Buruh Migran*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2015

ICRMW maka dapat di simpulkan bahwa perlindungan TKI di luar negeri masih cenderung *reactive*.