

PENGUATAN PERAN PEMERINTAH MELALUI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEKERJA MIGRAN INDONESIA

Oleh

Moh. Nizar^{*)}, Astiwi Inayah^{*)}, Aman Toto Dwijono^{*)}

^{)} Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Lampung*

ABSTRACT

The lack of employments in the home country has been the main reason why some Indonesian people choose to work abroad as an Indonesian migrant worker or Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Unfortunately, most of them are not skilled, in other words, they do not possess adequate skills needed for work. However, they play a significant role in supporting their family economy and in contributing to foreign exchange earnings, although it is not comparable to what the country gives to them. Within the framework of improvement to the issue, Law No. 18 of 2017 on the Protection of Indonesian Migrant Workers has been implemented, which adopted Law No. 39 of 2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Abroad. In the new Law, there are five main changes in the pattern of protection, which include decentralization of protection of the Indonesian migrant workers, significant roles of Labor Attache, PJTKI with only two functions (agent transfer and marketing), the Indonesian migrant workers' insurance by government, and sanctions for violators of the law. Therefore, the spirit of the Law 18/2017 is to protect Indonesian migrant workers and their family in avoidance of humanitarian crimes they have been vulnerable to face from the departure process to the destination country.

Keywords: *role of government, legal protection, Indonesian migrant workers.*

PENDAHULUAN

Malaysia sejak lama menjadi negara tujuan Tenaga Kerja Indonesia (TKI), berdasarkan data Menkumham jumlah mereka mencapai 2,7 juta orang (Putra, 2017). Melihat angka tersebut tidak mengherankan jika jumlah migran Indonesia di Malaysia sebagai pendatang terbesar (68.9 persen) setelah Nepal (9.9 persen), India (6.9 persen), dan Myanmar (4.6 persen) (Vijayakumari Kanapathy, *Migrant Workers in Malaysia: An Overview*, Kuala Lumpur, 6-7 December 2006). Bagi pemerintah Indonesia, keberadaan TKI adalah berkah dari segi pemasukan devisa negara. Hal ini sebagaimana mengacu data Bank Indonesia bahwa total remitansi TKI pada tahun 2015 mencapai Rp119 triliun, tahun 2016 mencapai US\$7,47 miliar atau setara Rp97,5 triliun, tahun 2017 berdasarkan data

BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia tercatat sebanyak Rp 57,61 triliun (Sitorus, 2017)

Sumbangan terbesar kiriman migran di atas mayoritas dari Malaysia—pertahun rata-rata sebesar US\$ 1,2 miliar (Yunita, 2017). Namun besarnya kontribusi TKI dalam menopang pertumbuhan ekonomi tidak sebanding dengan perlindungan yang mereka dapatkan di negara pengguna. Dalam konteks ini, meskipun pemerintah Indonesia telah membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) tapi karena lemahnya pengelolaan perusahaan pengirim tenaga kerja membuat permasalahan TKI menjadi rumit dan kompleks. Apalagi jumlah Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang tersebar di berbagai daerah jumlahnya mencapai 545 agen, namun selain itu masih banyak ditemukan agen-agen ilegal.

Beberapa malapraktik yang sering dilakukan para agen pengirim tenaga kerja yaitu melakukan pemalsuan dokumen, monopoli biaya tinggi, kontrak tidak lengkap, rekrutmen tanpa izin yang valid dan hingga perekrutan pekerja di bawah umur. Hal tersebut secara leluasa dapat mereka lakukan karena mendapatkan kewenangan yang cukup luas mulai sejak perekrutan, penandatanganan kontrak, pelatihan TKI pra-keberangkatan, penempatan, repatriasi, hingga penanganan TKI yang bermasalah.

Di negara penerima, kebanyakan TKI bekerja di sektor domestik dengan keterampilan terbatas. Misalnya menjadi buruh bangunan, pembantu rumah, penjaga kedai atau toko, perkebunan, dan beberapa sektor lainnya yang minim keterampilan. Namun mengingat banyak para TKI berangkat ke negara tujuan melalui jalur non resmi, hal itu membuat perlindungan hukum terhadap mereka ketika menghadapi kemalangan di negara pengguna atau menjadi korban perdagangan orang membuat pemerintah Indonesia tidak dapat berbuat banyak.

Beragam permasalahan TKI ilegal di atas sebenarnya tidak terlepas dari permasalahan pengiriman TKI sejak dari kampung halaman, bahwa sejak awal keberangkatan hingga tiba ke negara tujuan sudah terjebak dalam permainan antarcalo. Para calo dengan modal jaringan lintas negara dengan mudah mampu meyakinkan masyarakat setempat untuk mengurus keberangkatan bekerja di luar negeri. Hal ini karena semberautnya pengelolaan perusahaan pengirim tenaga kerja di dalam negeri. Selain itu, keberangkatan calon TKI melalui jalur resmi dianggap terlalu mahal serta melalui proses penempatan yang cukup lama serta dituntut harus mengikuti kegiatan pelatihan sebelum dikirim ke negara tujuan. Berangkat dari permasalahan tersebut, maka Komite Pekerja Migran Perserikatan Bangsa-Bangsa meminta agar pemerintah Indonesia mengambillah kewenangan perekrutan tenaga kerja Indonesia yang selama ini dipegang oleh agen atau Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Pentingnya peran pemerintah ini dimaksudkan untuk membenahi berbagai persoalan yang selama ini menumpuk di hulu. Dengan kata lain, jika pemerintah Indonesia hendak membenahi permasalahan TKI maka yang harus dibenahi pertama adalah memperbaiki sistem di hulu, dalam konteks ini perlu adanya kebijakan konkrit terhadap perlindungan hukum terhadap TKI mulai sejak pemberangkatan hingga penempatan di luar negeri.

Terkait dengan hal tersebut, maka muncullah UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia menggantikan UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. UU ini dimaksudkan untuk memperbaiki kelemahan yang ada dalam UU 39/2004. Melalui UU baru ini peran pemerintah menjadi lebih besar dibandingkan peran swasta, hal ini untuk mencegah terjadinya tindakan yang tidak manusiawi terhadap TKI sebagai akibat absennya peran

negara. Dengan disahkannya UU 18/2017 merupakan harapan baru bagi pekerja migran Indonesia dan anggota keluarganya agar tercegah dari tindak kejahatan kemanusiaan seperti perdagangan manusia, perbudakan dan kerja paksa, kekerasan, dan perlakuan-perlakuan lainnya yang melanggar hak asasi manusia.

KERANGKA KONSEPTUAL

Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

Pada Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dinyatakan bahwa, "Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat". Pengertian tenaga kerja dalam undang-undang tersebut menyempurnakan pengertian tenaga kerja dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1969 Tentang Pokok-Pokok Tenaga Kerja yang memberikan pengertian "Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat".

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, "Tenaga Kerja Indonesia adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah".

Sedangkan menurut Pasal 1 Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor KEP.104A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja di luar negeri, "Tenaga Kerja Indonesia adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan Tenaga Kerja Indonesia".

Menurut Soepomo (1985) yang dimaksud dengan pekerja yaitu: "tiap orang yang melakukan pekerjaan, baik dalam hubungan kerja maupun luar hubungan kerja yang secara kurang tepat oleh sementara orang disebut buruh bebas". Secara khusus Khakim (2003) memberikan pengertian buruh atau pegawai diantaranya yakni:

1. bekerja pada atau untuk majikan atau perusahaan.
2. imbalan kerjanya dibayar oleh majikan atau perusahaan.
3. secara resmi terang-terangan dan kontinu mengadakan hubungan kerja dengan majikan atau perusahaan, baik untuk waktu tertentu maupun untuk waktu tidak tertentu lamanya.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka yang dimaksud dengan Tenaga Kerja Indonesia adalah setiap warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja antara Tenaga Kerja Indonesia dengan Perusahaan Industri yang ada di luar negeri dengan menerima upah.

Perjanjian Kerja Tenaga Kerja Indonesia

Berdasarkan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak". Sedangkan perjanjian kerja menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 Pasal 1 angka 10 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, "Perjanjian kerja

adalah perjanjian tertulis antara Tenaga Kerja Indonesia dengan pengguna yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban masing-masing pihak”.

Menurut Pasal 1601a KUHPerdara, yang dimaksudkan dengan perjanjian kerja adalah perjanjian kerja perburuhan, “Perjanjian perburuhan adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu mengikatkan diri untuk di bawah perintah pihak yang lain, untuk sesuatu waktu tertentu, melakukan pekerjaan dengan menerima upah”.

Perjanjian kerja yang diatur dalam Bab 7A Buku III KUHPerdara, mula-mula bersifat hukum privat, namun dalam perkembangannya banyak ketentuan-ketentuan yang tidak berlaku lagi dan diganti dengan peraturan baru yang bersifat publik.

Perjanjian kerja dalam Bab 7A Buku III KUHPerdara mengenai sifat umum, artinya tidak membedakan lapangan perusahaannya maupun orang-orang yang mengadakan perjanjian kerja. Namun sistem umum ini ada pengecualiannya yaitu perjanjian kerja tidak berlaku lagi bagi pegawai negeri. Menurut Husni (2007) perjanjian kerja adalah: “suatu perjanjian yang diadakan oleh buruh dan majikan, dimana buruh menyatakan kesanggupannya untuk bekerja pada majikan dengan menerima upah dan dimana majikan menyatakan kesanggupannya untuk mempekerjakan buruh dengan membayar upah”.

Selanjutnya lebih lengkap lagi Wiwoho (1987) berpendapat: “bahwa yang dimaksud dengan perjanjian kerja adalah hubungan hukum antara seseorang yang bertindak sebagai pekerja atau buruh dengan seseorang yang bertindak sebagai majikan, atau perjanjian orang perorangan pada satu pihak dengan lain pihak sebagai majikan, untuk melaksanakan suatu pekerjaan dengan mendapat upah”. Perjanjian kerja harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam pasal 1320 KUHPerdara yaitu: sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, suatu sebab yang halal.

Menurut Djumaldji (2001) bahwa dalam perjanjian kerja dibuat atas dasar sebagai berikut: kemauan bebas kedua belah pihak. Kemauan bebas kedua belah pihak disebut kesepakatan bagi yang mengikatkan dirinya, maksudnya bahwa pihak-pihak yang mengadakan perjanjian kerja harus setuju atau sepakat mengenai hal-hal yang diperjanjikan.

Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia

Pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, secara yuridis memberikan perlindungan bahwa setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk memilih, mendapatkan atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri. Sedangkan Pasal 86 Ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 menjelaskan bahwa setiap pekerja atau buruh berhak memperoleh perlindungan atas keselamatan dan kesehatan kerja, moral dan kesusilaan, dan perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai agama. Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia adalah segala upaya melindungi kepentingan calon Tenaga Kerja Indonesia maupun Tenaga Kerja Indonesia dalam mewujudkan terjadinya pemenuhan hak-hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja.

Lingkup perlindungan terhadap pekerja atau buruh menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 sebagai berikut. Perlindungan terhadap hak-hak dasar pekerja atau buruh untuk berunding dengan pengusaha. Perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, Perlindungan khusus bagi pekerja atau buruh perempuan, anak dan penyandang cacat.

Menurut Asikin (2008) perlindungan hukum Tenaga Kerja Indonesia menjadi tiga macam yaitu: Perlindungan ekonomis, Yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan

dengan usaha-usaha untuk memberikan kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup memenuhi keperluan sehari-hari baginya serta keluarganya, termasuk dalam hal pekerja tersebut tidak mampu bekerja karena sesuatu di luar kehendaknya. Perlindungan ini disebut jaminan sosial. Perlindungan sosial, yaitu suatu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan, yang tujuannya memungkinkan pekerja itu mengenyam dan memperkembangkan peri kehidupannya sebagai manusia pada umumnya dan sebagai anggota masyarakat dan anggota keluarga atau yang biasa disebut kesehatan kerja.

Perlindungan teknis yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menjaga pekerja dari bahaya kecelakaan yang dapat ditimbulkan oleh pesawat-pesawat atau alat-alat kerja lainnya atau oleh bahan yang diolah atau dikerjakan perusahaan. Perlindungan jenis ini disebut dengan keselamatan kerja. Fungsi perlindungan hukum adalah untuk memenuhi hak asasi pekerja secara adil bagi pemerintah dan pengusaha agar terhindar dari sikap melanggar hukum dan sewenang-wenang. Perlindungan hukum dibagi menjadi dua yaitu 1. Perlindungan hukum preventif. Perlindungan preventif tidak saja dimaksudkan untuk mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan, akan tetapi juga dimaksudkan untuk membekali Tenaga Kerja Indonesia dengan pengetahuan-pengetahuan mengenai peraturan-peraturan di tempat Tenaga Kerja Indonesia bekerja. Sehingga jika terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan, maka Tenaga Kerja Indonesia tersebut dapat mengambil tindakan yang tepat. Tindakan perlindungan preventif dilaksanakan secara terus-menerus tanpa mengenal batas waktu dan tempat.

Perlindungan hukum represif Perlindungan represif yang dilakukan oleh Perwakilan RI adalah tindakan yang dilakukan setelah adanya tindakan aparat setempat misalnya : pengawasan oleh aparat setempat, penangkapan, penahanan, pemanggilan proses hukum, permintaan informasi, interogasi dll. Tindakan Perwakilan selanjutnya adalah memberikan bantuan hukum dan bantuan-bantuan konsuleran lainnya agar Tenaga Kerja Indonesia yang bersangkutan diperlakukan secara adil sesuai dengan hak-haknya. Kedua macam perlindungan hukum tersebut pada umumnya dituangkan kedalam perjanjian kerja yang berupa hak dan kewajiban para pihak serta cara penyelesaian jika terjadi perselisihan dikemudian hari diantara para pihak tersebut. Perlindungan hukum yang dimaksud adalah suatu bentuk upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintah terhadap Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri. Dalam bidang hukum publik dapat berupa perlindungan hukum preventif dalam arti rakyat diberi kesempatan untuk ajukan keberatan, sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif, tujuannya untuk mencegah sengketa. Terdapat juga perlindungan hukum represif di mana ini bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum terhadap TKI dilaksanakan mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan. Pra penempatan adalah kegiatan:

- 1) pengurus Surat Izin Pengerahan (SIP);
- 2) perekrutan dan seleksi;
- 3) pendidikan dan pelatihan kerja;
- 4) pemeriksaan kesehatan dan psikologi;
- 5) pengurusan dokumen;
- 6) uji kompetensi;
- 7) pembekalan akhir pemberangkatan (PAP)
- 8) pembuatan perjanjian kerja;
- 9) masa tunggu di perusahaan, dan
- 10) pembiayaan.

Berdasarkan perlindungan hukum terhadap TKI baik pada pra penempatan, masa penempatan dan purna penempatan sebagaimana diuraikan di atas, berdasarkan analisis merupakan bentuk perlindungan hukum dari aspek hukum administrasi dan aspek hukum pidana. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan dalam Undang-undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

Aspek Perlindungan Hukum Administrasi

Aspek perlindungan hukum administrasi di sini adalah meliputi pembinaan administratif, pengawasan administratif dan sanksi administratif. Pembinaan Administratif diatur dalam Pasal 86 s/d Pasal 91, sedangkan Pengawasan Administratif diatur dalam Pasal 92 dan 93, dan sanksi administratif di atur dalam Pasal 100 Undang-undang No. 39 Tahun 2004 yaitu:

Pasal 86:

- (1) Pemerintah melakukan pembinaan terhadap segala kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri.
- (2) Dalam melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat mengikutsertakan pelaksana penempatan TKI swasta, organisasi dan/atau masyarakat.
- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi.

Pasal 87:

Pembinaan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86, dilakukan dalam bidang:

- a. informasi;
- b. sumber daya manusia dan
- c. perlindungan TKI.

Pasal 88

Pembinaan oleh Pemerintah dalam bidang informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 huruf a, dilakukan dengan :

- a. membentuk sistem dan jaringan informasi yang terpadu mengenai pasar kerja luar negeri yang dapat diakses secara meluas oleh masyarakat;
- b. memberikan informasi keseluruhan proses dan prosedur mengenai penempatan TKI di luar negeri termasuk risiko bahaya yang mungkin terjadi selama masa penempatan TKI di luar negeri.

Pasal 89

Pembinaan oleh Pemerintah dalam bidang sumber daya manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 huruf b, dilakukan dengan:

- a. meningkatkan kualitas keahlian dan/atau keterampilan kerja calon TKI/TKI yang akan ditempatkan di luar negeri termasuk kualitas kemampuan berkomunikasi dalam bahasa asing;
- b. membentuk dan mengembangkan pelatihan kerja yang sesuai dengan standar dan persyaratan yang ditetapkan.

Pasal 90

Pembinaan oleh Pemerintah dalam bidang perlindungan TKI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 huruf c, dilakukan dengan:

- a. memberikan bimbingan dan advokasi bagi TKI mulai dari pra penempatan, masa penempatan dan purna penempatan;
- b. memfasilitasi penyelesaian perselisihan atau sengketa calon TKI/TKI dengan Pengguna dan/atau pelaksana penempatan TKI;
- c. menyusun dan mengumumkan daftar Mitra Usaha dan Pengguna bermasalah secara berkala sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. melakukan kerja sama internasional dalam rangka perlindungan TKI sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 91 :

- 1) Pemerintah dapat memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang telah berjasa dalam pembinaan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri;
- 2) Penghargaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dalam bentuk piagam, uang, dan/atau bentuk lainnya.

Pasal 92:

- 1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilaksanakan oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
- 2) Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilaksanakan oleh Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan.
- 3) Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 93:

- 1) Instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota wajib melaporkan hasil pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri yang ada di daerahnya sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenanganya kepada Menteri.
- 2) Ketentuan mengenai tata cara pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

Sanksi administratif dalam Undang-undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, dalam Pasal 100 ayat (2) menyebutkan bahwa :

Sanksi administratif berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha penempatan TKI;
- c. pencabutan izin;
- d. pembatalan keberangkatan calon TKI; dan/atau
- e. pemulangan TKI dari luar negeri dengan biaya sendiri.

Aspek Perlindungan Hukum Pidana

Aspek hukum pidana dalam kaitannya dengan sanksi pidana dalam Undang-undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri adalah asas kepastian hukum (legalitas), asas pencegahan dan asas pengendalian. Asas legalitas (*principle of legality*), yang di dalamnya terkandung asas kepastian hukum dan kejelasan serta ketajaman dalam merumuskan peraturan dalam hukum pidana, khususnya sepanjang berkaitan dengan perumusan pasal dan sanksi yang perlu dijatuhkan agar si pelaku mentaati

normanya. Asas pencegahan (*The Precautionary principle*), yaitu apabila terjadi bahaya atau ancaman terjadinya pelanggaran yang serius dan *irreversible*, maka kekurangsempurnaan suber daya manusia dapat dijadikan alasan untuk menunda dan memperbaiki sistem penempatan TKI ke Luar Negeri.

Asas pengendalian (*principle of restraint*) yang juga merupakan salah satu syarat kriminalisasi, yang menyatakan bahwa sanksi pidana hendaknya baru dimanfaatkan bahwa sanksi –sanksi perdata dan administrasi dan sarana-sarana lain ternyata tidak tepat dan tidak efektif untuk menangani tindak pidana tertentu. Dalam hukum pidana dalam hal ini dikenal asas *subsidiaritas* atau *ultima ratio principle* atau *ultimum remedium*.

Aspek hukum pidana dalam Undang-undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, diatur dalam Bab XIII Pasal 102 s/d 104.

Pasal 102:

- (1) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah), setiap orang yang:
 - a. menempatkan warga negara Indonesia untuk bekerja di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4;
 - b. menempatkan TKI tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12; atau
 - c. menempatkan calon TKI pada jabatan atau tempat pekerjaan yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan norma kesusilaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30.
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tindak pidana kejahatan.

Pasal 103:

- (1) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), setiap orang yang:
 - a. mengalihkan atau memindahtangankan SIPPTKI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19;
 - b. mengalihkan atau memindahtangankan SIP kepada pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33;
 - c. melakukan perekrutan calon TKI yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35;
 - d. menempatkan TKI yang tidak lulus dalam uji kompetensi kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45;
 - e. menempatkan TKI tidak memenuhi persyaratan kesehatan dan psikologi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50;
 - f. menempatkan calon TKI/TKI yang tidak memiliki dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51;
 - g. menempatkan TKI di luar negeri tanpa perlindungan program asuransi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68; atau memperlakukan calon TKI secara tidak wajar dan tidak manusiawi selama masa di penampungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (3).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tindak pidana kejahatan.

Pasal 104

- (1) Dipidana dengan pidana kurungan paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), setiap orang yang:
 - a. menempatkan TKI tidak melalui Mitra Usaha sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 24;
 - b. menempatkan TKI di luar negeri untuk kepentingan perusahaan sendiri tanpa izin tertulis dari Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1);
 - c. mempekerjakan calon TKI yang sedang mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46;
 - d. menempatkan TKI di Luar Negeri yang tidak memiliki KTKLN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64; atau
 - e. tidak memberangkatkan TKI ke luar negeri yang telah memenuhi persyaratan kelengkapan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67.
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tindak pidana pelanggaran.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa tindak pidana pidana sebagaimana di atas adalah berupa kejahatan (Pasal 102 dan 103) dan pelanggaran (Pasal 104). Kejahatan sebagaimana Pasal 102 dan 103 dan Pelanggaran sebagaimana Pasal 104 Undang-undang No. 39 Tahun 2004 ditujukan kepada setiap orang terutama ditujukan kepada PJTKI yang merupakan pelaksana penempatan TKI ke luar negeri.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan menguraikan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya. Dalam penelitian ini, data dikumpulkan melalui telaah studi pustaka dari berbagai literatur baik berupa buku, berita online, maupun jurnal yang relevan dengan topik penelitian. Setelah data berhasil dikumpulkan, untuk menguji validitas dan reliabilitas data peneliti melakukan kaji ulang atau *cross check* data secara jelas dari berbagai sumber lain guna menarik suatu kesimpulan yang mantap diperlukan berbagai sudut pandang berbeda.

PEMBAHASAN

Penguatan Peran Pemerintah Pusat dan Daerah

Sebagai upaya untuk melindungi warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri, pemerintah Indonesia membuat regulasi mengenai ketenagakerjaan, yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri serta aturan terbaru, yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI). UU ini merupakan revisi atas UU 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Hal ini dikarenakan UU 39/2004 dinilai masih minim dalam mengatur soal perlindungan TKI. UU 39/2004 dinilai lebih banyak berbicara soal penempatan TKI. Inisiatif revisi UU ini adalah bentuk komitmen pemerintah untuk melindungi TKI. Terdapat lima hal pokok perubahan pola perlindungan TKI dari UU lama ke UU yang baru, yakni: desentralisasi perlindungan TKI;

peran besar Atase Ketenagakerjaan; PJTKI hanya memiliki dua fungsi (fungsi *transfer agency* serta fungsi pemasaran); asuransi TKI ditangani pemerintah; serta adanya sanksi bagi pelanggar UU (Kanigoro, 2018).

Kelebihan UU 18/2017 dibandingkan UU sebelumnya adalah adanya desentralisasi perlindungan TKI, dimana pemerintah daerah dituntut dan diberi peran besar untuk mengurus dan melindungi TKI sejak perekrutan. Hal ini diwujudkannyatakan dengan pembangunan pelayanan satu atap pelayanan TKI di seluruh kabupaten dan kota, terutama di kantong-kantong TKI. Pada tahun 2016 dan 2017, Kemnaker dan pemerintah daerah telah membangun 11 kantor pelayanan satu atap di daerah kantong-kantong TKI seperti di Mataman, Lombok Timur (Nusa Tenggara Barat), Indaramayu (Jawa Barat) dan Nusa Tenggara Timur (NTT).

Selain keterlibatan pemerintah daerah adalah juga membangun **Desa Migran Produktif (Desmigratif)**. Salah satu unsur penting dalam program Desmigratif ini adalah siapa pun yang ingin bekerja di luar negeri harus didaftar dan diproses di desa setempat. Kewenangan desa ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UU 18/2017, yaitu; a) menerima dan memberikan informasi migrasi kepada masyarakat; b) melakukan verifikasi data dan pencatatan calon pekerja migran Indonesia; c) memfasilitasi pemenuhan persyaratan administrasi kependudukan calon pekerja migran Indonesia; d) melakukan pemantauan keberangkatan dan kepulangan pekerja migran Indonesia; dan e) melakukan pemberdayaan kepada calon pekerja migran, pekerja migran dan anggota keluarganya.

Sejak tahun 2016 sampai 2018, Kemnaker bersama kementerian terkait lainnya telah membangun 400 Desa Migran Produktif (Desmigratif) sebagaimana realisasi dari Pasal 42 UU tersebut. Sampai saat ini pemerintah telah membangun pelayanan satu atap secara kelembagaan di sejumlah propinsi, kabupaten/ kota.

UU 18/2017 memberikan peran besar kepada Atase Ketenagakerjaan (Atnaker) di negara-negara penempatan TKI. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 32 yang menyatakan bahwa pemerintah pusat dapat menghentikan dan/atau melarang penempatan Pekerja Migran Indonesia atau TKI untuk negara tertentu atau jabatan tertentu di luar negeri dengan pertimbangan (a) keamanan; (b) perlindungan hak asasi manusia; (c) pemerataan kesempatan kerja; dan/atau, (d) kepentingan ketersediaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan nasional. Dalam menghentikan dan/atau melarang penempatan PMI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut, pemerintah pusat memperhatikan saran dan pertimbangan Perwakilan Republik Indonesia (Atnaker-red), kementerian/lembaga, Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia, dan masyarakat. Dalam UU 18/2017, fungsi Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) atau Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (PPMI) hanya dua, yakni fungsi *transfer agency* (seperti mengurus visa dan tiket pesawat untuk calon TKI) serta fungsi pemasaran (misalnya mencari *job order*).

Penguatan Peran Kelembagaan Terkait

Untuk pekerja migran Indonesia bukan lagi asuransi swasta, tetapi BPJS Ketenagakerjaan (Pasal 29 UU 18/2017). TKI yang dilindungi BPJS Ketenagakerjaan akan mendapatkan manfaat, seperti anak-anak TKI atau calon TKI yang meninggal dunia karena kecelakaan kerja akan mendapat beasiswa pendidikan sampai selesai strata satu (S1). Bagi anak-anak TKI atau calon TKI yang meninggal dunia yang tidak mau bersekolah, maka akan diberikan pendidikan dan pelatihan kerja. Selain itu, ahli waris TKI atau calon TKI

yang meninggal dunia karena kecelakaan kerja akan mendapatkan santunan senilai Rp 85.000.000,-.

Kelebihan lain UU 18/2017 adalah adanya sanksi pidananya berat, walaupun memakai asas minimal, dimana hukumannya maksimal 10 tahun dan denda Rp 15 miliar bagi perorangan atau pejabat pemerintah yang melakukan penempatan PMI di luar negeri (Pasal 81 – 83 UU 18/2017). Salah satu hal penting yang diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) adalah mempertegas pengaturan fungsi dan wewenang Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker) dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Undang-undang ini mengamanatkan pembuatan 28 peraturan pelaksana atau peraturan turunan, salah satunya mengenai fungsi dan kewenangan BP2TKI.

Dalam melaksanakan perannya untuk melindungi TKI di luar negeri, BNP2TKI adalah operator dalam pengurusan TKI sedangkan Kemnaker adalah regulator. Tugas dan wewenang BNP2TKI misalnya adalah dalam hal penindakan penampungan TKI ilegal serta menindak perusahaan penempatan TKI swasta (PPTKIS) yang melakukan kesalahan. Hal ini dipertegas dalam UU No. 18 Tahun 2017. Pasal 46 ayat (2) UU 18 Tahun 2017 menyatakan bahwa tugas pelindungan PMI dilaksanakan oleh Badan yang dibentuk oleh Presiden (ayat 1). Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh kepala Badan yang diangkat oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri (ayat 2). Ketentuan ini berbeda dengan Pasal 94 ayat (3) UU 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri yang menyatakan bahwa BNP2TKI merupakan lembaga non departemen yang bertanggung jawab kepada Presiden dan berkedudukan di Ibukota Negara. Ketentuan Pasal 46 ayat (2) UU 18 Tahun 2017 tersebut akan dijabarkan lebih lengkap dan rinci dalam Peraturan Menteri yang sedang dibuat. Peraturan Menteri yang sedang dibuat tersebut akan mengatur tentang perencanaan, organisasi BNP2TKI, pelaksanaan dan pengontrolan atau pengawasan.

Untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 92 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri, Presiden Joko Widodo pada 13 Februari 2015 telah menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

Dalam PP ini disebutkan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilakukan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri yang dilaksanakan oleh Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS), perusahaan untuk kepentingan sendiri, dan TKI yang bekerja di luar negeri secara perseorangan.

Pada tahun 2014, Kadin membentuk Satgas untuk melakukan pengawasan dan perlindungan TKI di luar negeri. Tugas dan fungsi utamanya adalah untuk memberikan pengawasan serta perlindungan kepada para tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Hal ini disebabkan masih banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh TKI di luar negeri, terutama yang dialami oleh puluhan ribu TKI ilegal yang berangkat tanpa izin sejak kebijakan moratorium diterapkan pada 2006.

Selain bertugas untuk mengawasi TKI ilegal, Satgas yang dibentuk itu juga bertugas untuk mengawal kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelaksana penempatan swasta yang tidak berpihak pada TKI. Satgas berupaya menyusun berbagai rekomendasi, termasuk naskah-naskah usulan peraturan di bidang tata laksana penempatan dan perlindungan TKI. Selain itu, satgas juga melakukan diskusi intensif dengan berbagai instansi terkait lainnya

dalam pelaksanaan, pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, baik pra penempatan sampai pada pemulangan TKI.

Kementrian Ketenagakerjaan telah mencabut izin operasional 45 perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) atau yang sebelumnya dikenal sebagai Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Pencabutan tersebut bagian dari hasil evaluasi dan pengawasan rutin yang dilakukan Kemnaker, baik pengawasan administratif, inspeksi lapangan terkait sarana dan prasarana penampungan dan pelatihan, maupun investigasi atas pelanggaran. Dari jumlah tersebut, 14 di antaranya dicabut karena mengirim TKI tidak sesuai ketentuan (*unprosedural*), tiga PPTKIS dinyatakan tidak memenuhi syarat perpanjangan, satu PPTKIS terlibat tindak pidana perdagangan orang (TPPO), 23 tidak melakukan perpanjangan izin, serta empat PPTKIS mengundurkan diri (Hardum, 2017).

Pencabutan ini merupakan bagian dari upaya melindungi TKI dan calon TKI dari hal-hal yang merugikan TKI. Kasus pengiriman TKI *unprosedural* dilakukan oleh PPTKIS yang mengirimkan tenaga kerja domestik (pembantu rumah tangga) ke negara-negara kawasan Timur Tengah. Padahal, sejak Mei 2015 telah diterbitkan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 260/2015 tentang Penghentian dan Pelarangan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia pada Pengguna Perseorangan di Negara-Negara Kawasan Timur Tengah (Hardum, 2017).

PPTKIS yang dicabut izinnya terkait masalah sarana dan prasarana disebabkan oleh tempat penampungan untuk calon TKI yang tidak memenuhi syarat yang ditentukan atau sarana pelatihannya tidak memenuhi standar untuk meningkatkan keterampilan calon TKI. Dengan pencabutan izin tersebut, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), Atase Ketenagakerjaan RI di luar negeri, serta Kedutaan Besar RI diminta untuk tidak melayani perizinan pengiriman TKI dari PPTKIS tersebut.

Selain mencabut izin terhadap 45 PPTKIS, Kemnaker juga memberikan skorsing tiga bulan kepada 199 PPTKIS. Skorsing diberikan kepada PPTKIS yang ketahuan tidak mendaftarkan TKI yang dikirim ke luar negeri ke Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri pada BNP2TKI. Tidak masuknya TKI ke Sisko TKLN menyulitkan pemerintah melakukan pengawasan dan perlindungan kepada TKI. Selama masa skorsing, PPTKIS tidak boleh beroperasi. PPTKIS yang terkena skorsing diberi kesempatan melakukan verifikasi dan penjelasan. Jika ternyata bisa menunjukkan bukti legalitas TKI yang dikirim, maka skorsing akan dicabut. Jika tidak bisa melakukan pembuktian, maka skorsing ditingkatkan menjadi pencabutan izin (Hardum, 2017).

Pemerintah Indonesia menolak pemberlakuan skema *direct hiring* terkait pengiriman pekerja migran sektor informal ke Malaysia yang diberlakukan pemerintah Malaysia sejak 1 Januari 2018. Skema *direct hiring* dinilai tidak sesuai dengan aturan di Indonesia karena pengguna/majikan berpotensi berhubungan langsung dengan PPTKIS tanpa melalui agensi/mitra usaha. Sedangkan aturan di Indonesia mengharuskan pengiriman pekerja migran melalui PPTKIS. Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia menerbitkan kebijakan pelarangan kepada PPTKIS untuk melakukan *direct hiring* pekerja migran Indonesia (PMI) sektor informal ke Malaysia (Novarina, 2018).

Pemerintah Malaysia tidak pernah mengkonsultasikan penerapan skema baru tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia mengajak Pemerintah Malaysia duduk bersama membahas program *direct hiring* sekaligus memperbaiki nota kesepahaman penempatan PMI di sektor informal yang sudah berakhir pada 31 Mei 2016. Indonesia meminta kejelasan kebijakan *direct hiring* ini sekaligus mendesak pemerintah Malaysia untuk

membahas perjanjian bilateral baru yang akan jadi payung hukum bagi penempatan dan perlindungan PMI di Malaysia (Novarina, 2018).

Tujuan Pemerintah Malaysia meluncurkan program direct hiring untuk mengurangi biaya penempatan PMI dengan menghapus peran agensi. Namun program direct hiring yang diterapkan Malaysia dinilai belum jelas dari segi mekanisme perlindungan dan penempatan terhadap pekerja migran. Skema ini juga belum diketahui apakah sejalan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Selain itu, terdapat juga pandangan yang menyatakan bahwa skema pengiriman itu bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penilaian dan Penetapan Mitra Usaha dan Pengguna Perseorangan, khususnya Pasal 2 yang menyebutkan PPTKIS yang melaksanakan penempatan TKI di luar negeri pada pengguna perseorangan harus melalui mitra usaha di negara tujuan penempatan.

Membuat Regulasi dan Supervisi

Selanjutnya, dalam kaitannya dengan sanksi pidana dalam UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri adalah asas kepastian hukum (legalitas), asas pencegahan, dan asas pengendalian. Asas legalitas (*principle of legality*), yang di dalamnya terkandung asas kepastian hukum dan kejelasan serta ketajaman dalam merumuskan peraturan dalam hukum pidana, khususnya sepanjang berkaitan dengan perumusan pasal dan sanksi yang perlu dijatuhkan agar si pelaku mentaati normanya. Asas pencegahan (*The Precautionary principle*), yaitu apabila terjadi bahaya atau ancaman terjadinya pelanggaran yang serius dan *irreversible*, maka kekurang-semburnaan suber daya manusia dapat dijadikan alasan untuk menunda dan memperbaiki sistem penempatan TKI ke Luar Negeri.

Asas pengendalian (*principle of restraint*) yang juga merupakan salah satu syarat kriminalisasi, yang menyatakan bahwa sanksi pidana hendaknya baru dimanfaatkan bahwa sanksi –sanksi perdata dan administrasi dan sarana-sarana lain ternyata tidak tepat dan tidak efektif untuk menangani tindak pidana tertentu. Dalam hukum pidana dalam hal ini dikenal asas subsidiaritas atau *ultima ratio principle* atau *ultimum remedium*.

Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri merupakan salah satu solusi untuk mengatasi minimnya kesempatan kerja di dalam negeri. Namun, ironisnya tidak semua TKI masuk ke negara tujuan melalui jalur resmi atau legal, hal ini menyebabkan mereka sulit untuk mendapatkan perlindungan hukum dan bahkan rentan menjadi korban perdagangan manusia (*human trafficking*).

Berdasarkan Pasal 1 ayat 5 UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI), disebutkan bahwa “Pelindungan Pekerja Migran Indonesia adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan Calon Pekerja Migran Indonesia dan/atau Pekerja Migran Indonesia dan keluarganya dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan haknya dalam keseluruhan kegiatan sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja dalam aspek hukum, ekonomi, dan sosial”. Pelindungan Sebelum Bekerja adalah keseluruhan aktivitas untuk memberikan pelindungan sejak pendaftaran sampai pemberangkatan (ayat 6). Pelindungan Selama Bekerja adalah keseluruhan aktivitas untuk memberikan pelindungan selama Pekerja Migran Indonesia dan anggota keluarganya berada di luar negeri (ayat 7). Pelindungan Setelah Bekerja adalah keseluruhan aktivitas untuk memberikan pelindungan sejak Pekerja Migran Indonesia dan anggota keluarganya tiba di debarkasi di Indonesia hingga kembali ke daerah asal, termasuk pelayanan lanjutan menjadi pekerja produktif (ayat 8). Fungsi perlindungan hukum adalah untuk memenuhi hak asasi

pekerja secara adil bagi pemerintah dan pengusaha agar terhindar dari sikap melanggar hukum dan sewenang-wenang.

Peran negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada TKI atau PMI dilakukan melalui dua cara, yaitu membuat regulasi dan supervisi (pengawasan). Dalam menjalankan fungsi regulasi, negara turun tangan langsung dengan membuat regulasi yang mengatur mengenai ketenaga-kerjaan. Aturan-aturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri serta aturan terbaru, yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI). Selain membuat Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI), pemerintah juga berupaya untuk menyusun peraturan turunan yang diamanatkan oleh UU ini. Undang-undang ini mengamanatkan pembuatan 28 peraturan pelaksana atau peraturan turunan, salah satunya mengenai fungsi dan kewenangan BP2TKI.

UU Nomor 18 Tahun 2017 merupakan revisi atas UU 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Hal ini dikarenakan UU 39/2004 yang dinilai masih minim dalam mengatur soal perlindungan TKI. UU 39/2004 dinilai lebih banyak berbicara soal penempatan TKI. Inisiatif revisi UU ini adalah bentuk komitmen pemerintah untuk melindungi TKI. Terdapat lima hal pokok perubahan pola perlindungan TKI dari UU lama ke UU yang baru, yakni: desentralisasi perlindungan TKI; peran besar Atase Ketenagakerjaan; PJTKI hanya memiliki dua fungsi (fungsi *transfer agency* serta fungsi pemasaran); asuransi TKI ditangani pemerintah; serta adanya sanksi bagi pelanggar UU.

Dalam menjalankan fungsi supervisi, negara berperan untuk melakukan pengawasan di bidang ketenagakerjaan, yaitu pengawasan dalam Masa Pra Penempatan, Masa Penempatan dan Pasca penempatan. Presiden telah menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Dalam PP ini disebutkan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilakukan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri yang dilaksanakan oleh Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS), perusahaan untuk kepentingan sendiri, dan TKI yang bekerja di luar negeri secara perseorangan. Menurut PP ini, Pengawas Ketenagakerjaan pada Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan pada Kementerian Tenaga Kerja melakukan pengawasan skala nasional. Adapun di tingkat provinsi, melakukan pengawasan skala provinsi. Dan pada kabupaten/kota, melakukan pengawasan pada skala tingkat kabupaten/kota.

Selain hal tersebut, pengawasan dan perlindungan TKI di luar negeri juga dilakukan oleh Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin) dengan membentuk satuan tugas (Satgas). Selain bertugas untuk mengawasi TKI ilegal, Satgas yang dibentuk itu juga bertugas untuk mengawal kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelaksana penempatan swasta yang tidak berpihak pada TKI. Satgas berupaya menyusun berbagai rekomendasi, termasuk naskah-naskah usulan peraturan di bidang tata laksana penempatan dan perlindungan TKI. Selain itu, satgas juga melakukan diskusi intensif dengan berbagai instansi terkait lainnya dalam pelaksanaan, pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, baik pra penempatan sampai pada pemulangan TKI.

Sebagai bagian dari upaya pengawasan dan perlindungan, pada 2017 Kementrian Ketenagakerjaan telah mencabut izin operasional 45 perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) atau yang sebelumnya dikenal sebagai Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Pencabutan tersebut bagian dari hasil

evaluasi dan pengawasan rutin yang dilakukan Kemnaker, baik pengawasan administratif, inspeksi lapangan terkait sarana dan prasarana penampungan dan pelatihan, maupun investigasi atas pelanggaran.

Selain upaya-upaya di atas, pada 2018 pemerintah Indonesia telah menolak pemberlakuan skema *direct hiring* terkait pengiriman pekerja migran sektor informal ke Malaysia yang diberlakukan pemerintah Malaysia sejak 1 Januari 2018. Skema *direct hiring* tersebut dinilai tidak sesuai dengan aturan di Indonesia karena pengguna/majikan berpotensi berhubungan langsung dengan PPTKIS tanpa melalui agensi/mitra usaha. Sedangkan aturan di Indonesia mengharuskan pengiriman pekerja migran melalui PPTKIS. Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia menerbitkan kebijakan pelarangan kepada PPTKIS untuk melakukan *direct hiring* pekerja migran Indonesia (PMI) sektor informal ke Malaysia.

Perlindungan hukum terhadap TKI baik pada pra penempatan, masa penempatan, dan purna penempatan merupakan bentuk perlindungan hukum dari aspek hukum administrasi dan aspek hukum pidana. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan dalam UU No. 39 Tahun 2004 maupun UU No. 18 Tahun 2017. Aspek perlindungan hukum administrasi di sini meliputi pembinaan administratif, pengawasan administratif, dan sanksi administratif. Pembinaan administratif diatur dalam Pasal 86 s/d Pasal 91, sedangkan pengawasan administratif diatur dalam Pasal 92 dan 93, dan sanksi administratif di atur dalam Pasal 100 Undang-undang No. 39 Tahun 2004. Dalam UU No. 18 Tahun 2017, pembinaan administratif diatur dalam Pasal 75, sedangkan pengawasan administratif diatur dalam Pasal 76, dan sanksi administratif diatur dalam Pasal 74.

Aspek hukum pidana dalam kaitannya dengan sanksi pidana dalam UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri adalah asas kepastian hukum (legalitas), asas pencegahan, dan asas pengendalian. Aspek hukum pidana dalam Undang-undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri diatur dalam Bab XIII Pasal 102 s/d 104. Sementara ketentuan pidana dalam UU No. 18 Tahun 2017 diatur dalam BAB XI Pasal 79 hingga 87.

KESIMPULAN

Realitas akan keterbatasan lapangan pekerjaan di dalam negeri menjadikan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri masih dianggap sebagai solusi peningkatan kesejahteraan masyarakat serta potensi pemasukan devisa bagi negara. Meskipun demikian, besarnya peran buruh migran ini tidak sebanding dengan apa yang pemerintah berikan terhadap mereka selama ini. Dalam konteks ini, khususnya bagi para buruh migran yang berangkat keluar negeri melalui jalur-jalur pemberangkatan yang ilegal negara tidak bisa berbuat banyak ketika mereka menghadapi permasalahan di negara pengguna. Sementara itu, aktor-aktor yang selama ini mengambil manfaat dari proses pengiriman ke luar negeri tidak bertanggung jawab dan juga tidak tersentuh hukum. Dihadapkan pada kenyataan ini, pemerintah melalui Pasal 1 ayat 5 UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) hadir dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada calon buruh migran Indonesia sejak proses keberangkatan hingga kepulangan kembali ke tanah air. Hadirnya peran negara dalam tata kelola buruh migran dimaksudkan untuk memastikan agar calon buruh migran Indonesia yang hendak melamar kerja di luar negeri terhindar dari modus-modus penipuan serta kriminalisasi di negara tujuan.

Namun, mengingat akar permasalahan yang dihadapi buruh migran Indonesia selama ini sudah terjadi sejak di dalam negeri, maka penanganan melalui jalur-jalur hukum setiap kali terjadi pelanggaran terhadap pekerja migran harus dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, kelahiran panjang undang-undang perlindungan hukum terhadap buruh migran Indonesia jangan hanya sebatas regulasi belaka. Karena fakta di lapangan menunjukkan tidak semua buruh migran Indonesia yang sudah tinggal di negara penempatan bebas dari masalah, kasus seperti keterlambatan gaji, perdagangan manusia, tindak kriminal, kekerasan, hingga pembunuhan masih kerap dialami pekerja migran Indonesia di luar negeri. Demikian pula halnya, para oknum yang sesuka-suka memberangkatkan TKI secara ilegal tidak lagi diberikan kekeluasan untuk melakukan rekrutmen karena sudah menjadi fakta umum bahwa mereka tidak pernah bertanggung jawab ketika orang-orang yang diberangkatkan itu mendapatkan masalah di negara tujuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asikin, Z. (2008). *Dasar-dasar hukum perburuhan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Djumialdji, F. X. *Perjanjian kerja*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hardum, S. E. (2017). *Kemnaker cabut izin 45 perusahaan penyalur TKI, 199 diskorsing*. Diakses tanggal 2 Agustus 2018. Sumber: <https://www.beritasatu.com/ekonomi-karier/409047-kemnaker-cabut-izin-45-perusahaan-penyialur-tki-199-diskorsing.html>
- Husni, L. (2007). *Pengantar hukum ketenagakerjaan Indonesia*, Jakarta: PT. Rajawali Pers.
- Kanapathy, V. (2006). *Migrant workers in Malaysia: an overview*. In country paper prepared for workshop on East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour, Kuala Lumpur.
- Kanigoro. (2018). *Ini lima perubahan dalam pelayanan TKI menurut UU yang baru*. Diakses tanggal 2 Agustus 2018. Sumber: <https://www.kanigoro.com/berita/ini-lima-perubahan-dalam-pelayanan-tki-menurut-uu-yang-baru>
- Khakim, A. (2003). *Pengnatar hukum ketenagakerjaan Indonesia berdasarkan UU No. 13 tahun 2003*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Novarina, A. (2018). *Indonesia tolak skema perekrutan pekerja migran Malaysia*. Diakses tanggal 2 Agustus 2018. Sumber: <https://www.antaraneews.com/berita/676662/indonesia-tolak-skema-perekrutan-pekerja-migran-malaysia>
- Putra, A. (2017). *Ada 2,7 juta TKI di Malaysia, menkumham: ini jumlah terbesar dari seluruh dunia*. Diakses pada tanggal 5 Februari 2018. Sumber: <https://news.okezone.com/read/2017/11/22/340/1818240/ada-2-7-juta-tki-di-malaysia-menkumham-ini-jumlah-terbesar-dari-seluruh-dunia>

- Sitorus, R. (2017). *Tenaga kerja Indonesia: TKI pahlawan devisa dan problematikanya*. Diakses pada 5 Februari 2018. Sumber: <https://industri.bisnis.com/read/20170127/12/623388/tenaga-kerja-indonesia-tki-pahlawan-devisa-dan-problematikanya>
- Soepomo, I. (1985). *Pengantar hukum perburuhan*, Djambatan: Jakarta.
- Wiwoho, S. (1987). *Hukum perjanjian kerja laut*. Jakarta: PT Bina Aksara: Jakarta.
- Yunita, N. W. (2017). *TKI kirim uang ke RI Rp 57,6 T, dari Malaysia terbanyak*. Diakses tanggal 5 Februari 2018. Sumber: <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3665084/tki-kirim-uang-ke-ri-rp-576-t-dari-malaysia-terbanyak>

Undang-Undang dan Peraturan Lainnya

- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor KEP.104A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1969 Tentang Pokok-Pokok Tenaga Kerja.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI).

