

# KENDALA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP BURUH MIGRAN DI KABUPATEN CILACAP\*

Tri Lisiani Prihatinah, Noor Asyik, dan Kartono  
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman  
E-mail: tlisiani@yahoo.com

## Abstract

*In Cilacap, migrant workers are the second largest contributors of foreign exchange after oil and gas sector. It's just the contribution of migrant workers is not consistent with the protection provided by the government, seen by the increasing cases of abuse, sexual violence and trafficking. This research located in Cilacap District using normative-sociological approach to analyze the problems of migrant workers in the normative and empirical levels. The results showed that the normative provisions at the national level have not been able to reach the whole problematics of service and protection of migrant workers in the District. The normative problems include the overlapping of the regulation, duplication of regulation, and provision multiple interpretations that complicate its application. Legislation in general is also not reaching abuses of administration officials. While the results of an empirical study illustrate that the complaints of violence against migrant workers conducted largely by parents and migrant workers are mostly from poor families.*

*Key words: migrant workers, protection, local regulation*

## Abstrak

Di Cilacap, Buruh Migran merupakan penyumbang devisa negara terbesar kedua setelah sektor migas. Hanya saja sumbangan buruh migran tersebut tidak sejalan dengan perlindungan yang diberikan oleh pemerintah, terlihat dengan meningkatnya kasus penganiayaan, kekerasan seksual, dan perdagangan orang. Penelitian yang berlokasi di Kabupaten Cilacap ini menggunakan metode pendekatan normatif-sosiologis untuk menganalisis problematika buruh migran dalam tataran normatif dan empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan normatif di tingkat pusat belum bisa menjangkau keseluruhan problematik pelayanan dan perlindungan buruh migran di Kabupaten. Adapun problem normatif tersebut termasuk masih terdapatnya ketentuan hukum yang membingungkan, duplikasi pengaturan, maupun ketentuan multitafsir yang menyulitkan penerapannya. Peraturan perundang-undangan secara umum juga belum menjangkau pelanggaran yang dilakukan pejabat administrasi. Sementara hasil penelitian empiris menggambarkan bahwa pengaduan kekerasan terhadap buruh migran dilakukan sebagian besar oleh orang tua buruh migran yang bermasalah dan kebanyakan buruh migran tersebut berasal dari keluarga miskin.

Kata kunci: buruh migran, perlindungan, peraturan daerah

## Pendahuluan

Buruh Migran menjadi penyumbang devisa negara terbesar kedua setelah sektor migas. Di Kabupaten Cilacap, buruh migran bahkan menyumbang *remittance* bagi kabupaten lebih dari Rp. 372 milyar pada tahun 2009.<sup>1</sup> Jumlah ini berarti lebih dari tiga kali dari pendapatan asli

kabupaten yang hanya sekitar 105 milyar. Tetapi dalam dua tahun terakhir kasus penganiayaan terhadap buruh migran justru meningkat sebanyak 39%. Kasus kekerasan seksual terhadap TKI ini meningkat 33%, sedangkan kasus kecelakaan kerja yang menimpa TKI meningkat 61%, dan kasus TKI yang dikirim ke luar negeri dalam kondisi sakit meningkat 107%. Masalah ini bahkan tidak hanya dialami buruh migran yang tak punya dokumen legal, tetapi juga buruh migran resmi.

\* Artikel ini merupakan artikel hasil penelitian Riset Unggulan Universitas Jenderal Soedirman Tahun 2011

<sup>1</sup> Eddi Soppandi, "Selayang Pandang Profil Tenaga Kerja Indonesia di Hongkong", *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. V No. 1 2003, Universitas Padjajaran Bandung, hlm. 16.

Menurut Musni Umar, salah satu akar masalahnya justru timbul karena konstruksi UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri (UU PPTKLN) tidak mampu melindungi calon tenaga kerja. Kekurangan UU PPTKLN menjadikan perlindungan terhadap BMI tidak bisa maksimal. Karena itu, kebutuhan untuk merevisi undang-undang tersebut saat ini sangat mendesak untuk dilakukan. Sayangnya, hingga saat ini DPR belum pernah membahas revisi UU PPTKLN. Dalam tiga bulan masa sidang tahun 2010, meskipun Rancangan Undang-undang (RUU) Pembantu Rumah Tangga sudah dibahas dua kali, tetapi revisi UU PPTKLN yang lebih urgen untuk melindungi tenaga kerja luar negeri belum dibahas sama sekali.<sup>2</sup>

Masalah di atas berkaitan dengan kelemahan kebijakan sosial dalam undang-undang sedikit banyak dapat ditekan jika pemerintah daerah cukup kreatif dalam mengawasi praktek perekrutan calon tenaga luar negeri.<sup>3</sup> Sebagai pemasok langsung calon tenaga kerja pemerintah daerah dapat menerbitkan peraturan daerah (perda) yang dapat menutup kelemahan UU PPTKLN dengan melindungi warganya sebagai calon tenaga kerja. Ini telah dilakukan beberapa pemerintah daerah dengan menerbitkan perda penempatan tenaga kerja di luar negeri, dimana produk hukum yang sama dapat dilakukan oleh Kabupaten Cilacap untuk melindungi warganya dari praktek perekrutan yang melanggar hak calon tenaga kerja.

Pembangunan ekonomi di negara maju telah mendorong upah dan kondisi lingkungan kerja ke taraf yang lebih tinggi. Percepatan pembangunan ekonomi ini meningkatkan pula kebutuhan tenaga kerja dalam jumlah tertentu. Secara umum, permintaan tenaga kerja terlatih di negara maju dipenuhi dari negara maju lainnya, sedangkan permintaan akan tenaga kerja tidak terlatih banyak didatangkan dari negara

berkembang. Sebagian besar pekerja migran dari negara berkembang ini umumnya terdorong oleh upah yang relatif lebih tinggi dibanding upah yang diterima di negara asal.

Faktor pendorong di atas sebenarnya merupakan hal yang wajar jika prosesnya dilalui berdasarkan kriteria yang dibutuhkan. Persoalan menjadi lain manakala tenaga kerja dari negara pengirim bermigrasi secara ilegal dan/atau tanpa keahlian serta persiapan yang diperlukan. Konteks ini memunculkan dua macam migrasi, yaitu yang legal (resmi) dan yang ilegal (gelap). Status gelap inilah yang kemudian menyebabkan pekerja migran sangat rentan mengalami permasalahan sosial-psikologis.<sup>4</sup> Salah penyebabnya, para pekerja migran tidak paham hak dan kewajibannya. Prosedur seleksi yang dilakukan terhadap calon tenaga kerja juga terkesan sangat longgar. Persyaratan seperti usia, daerah asal, surat izin orang tua/suami banyak yang tidak benar.

Migrant Care bahkan mencatat bahwa pada tahun 2010 terdapat 45.845 masalah buruh migran, sementara pada tahun 2009, terdapat 5.314 kasus kekerasan dan 1.018 kasus kematian buruh migran, dan ini semua masih belum jelas penanganannya sampai sekarang oleh negara. Persoalan ini sebagian menimpa sebagian besar para Tenaga Kerja Wanita (TKW). Mereka adalah kelompok paling rentan terjadinya penyiksaan maupun pelecehan seksual.<sup>5</sup> Sehingga terjadilah feminisasi buruh migran berupa dominasi perempuan sebagai buruh migran termasuk kesengsaraan yang mereka derita.<sup>6</sup>

### Permasalahan

Untuk itu masalah dalam artikel penelitian ini adalah mengenai identifikasi terhadap beberapa kendala baik yang normatif maupun sosiologis dalam memberikan perlindungan

<sup>2</sup> SBMI, 2010, *Strategi Advokasi Pekerja Migran*, Makalah Pelatihan dan Pembekalan TKI/TKW yang diselenggarakan LSM Perempuan Peduli, Lumajang.

<sup>3</sup> Abdullah Sulaiman (a), "Tuntutan Ekonomi Mempengaruhi Perburuhan Pasca Kemerdekaan: Kajian Historis Perlindungan Hukum Kaum Buruh" dalam *Jurnal Mimbar Ilmiah Hukum*, Vol. 7 No. 1 2004, Universitas Islam Jakarta, hlm. 111.

<sup>4</sup> Noeleen Heyzer, 2002, *Trafficking, Migrasi, dan Globalisasi*, Radio Netherland Wereldomroep, edisi 6 Desember.

<sup>5</sup> Migrant Care, 2010, *Lemahnya Perlindungan Hukum Pembantu Rumah Tangga Migran*, tersedia di website <http://www.migrantcare.net/> diakses tanggal September 2011.

<sup>6</sup> Tri Lisiani Prihatinah (a), "Perlindungan Hukum Terhadap Buruh Migran: Feminis Legal Perspektif" dalam *Jurnal Hukum Equality*, Vol. 16 No. 1 2011, Universitas Sumatera Utara, hlm. 16.

hukum kepada buruh migran.

### Metode Penelitian

Penelitian dilakukan melalui metode pendekatan normatif-sosiologis. Dengan metode ini penelitian dilakukan melalui dua tahapan, yakni tahapan kajian normatif dan tahapan kajian empiris. Pada tingkat normatif kajian dilakukan terhadap hukum positif yang berlaku yang terfokus pada identifikasi normatif terhadap beberapa ketentuan yang membuka peluang terjadinya pelanggaran hak buruh migran. Pada tahap empiris, kajian dilakukan dengan identifikasi terhadap faktor-faktor sosial, budaya dan ekonomi yang melatarbelakangi seseorang untuk menjadi buruh migran internasional.

Penelitian dilakukan di Kabupaten Cilacap sebagai salah satu pemasok terbesar tenaga kerja luar negeri di Jawa Tengah tetapi belum memiliki instrumen hukum daerah yang bertujuan pada upaya melindungi buruh migran luar negeri. Penelitian dilakukan di 11 kecamatan sebagai pemasok utama buruh migran. Lokasi penelitian terbagi dalam dua wilayah, yaitu wilayah timur kabupaten, yakni: Kecamatan Adipala, Binangun, Kesugihan, Kroya, dan Nusawungu, dan enam kecamatan di wilayah barat, yakni: Kecamatan Cipari, Gandrungmangu, Kawunganten, Kedungreja, Patimuan, dan Kecamatan Sidareja.

Data yang terkumpul mencakup dua jenis data, yakni data dokumenter dan data lapangan. Data dokumen berupa peraturan perundangan maupun data yang doktrinal lainnya yang diperoleh dari kertas kerja, hasil seminar, makalah maupun pendapat ahli lainnya. Data lapangan yang diperoleh dari pengamatan, wawancara dan kuesioner dikumpulkan dan diseleksi kualifikasinya sesuai permasalahan yang diajukan. Data selanjutnya dilakukan analisis secara kualitatif. Metode ini digunakan karena data yang terkumpul bukan berupa angka-angka yang dapat dilakukan pengukuran (non parametrik). Dalam hal data dokumen, khusus data yang diperoleh dari peraturan perundangan, analisis dilakukan sesuai ajaran interpretasi yakni dengan metode hermeneutik. Metode ini digunakan terhadap isue hukum yang muncul

pada tataran dogmatik hukum, terutama karena adanya perbedaan penafsiran hukum atau perbedaan penafsiran atas fakta. Data lapangan yang diperoleh dari wawancara dikumpulkan dan diseleksi kualifikasinya sesuai tujuan penelitian. Data ini disajikan dalam bentuk kutipan, sedangkan data yang diperoleh dari hasil kuesioner disajikan dalam bentuk tabulasi dan di analisis secara kuantitatif.

### Hasil Penelitian dan Pembahasan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menetapkan tujuan bangsa Indonesia merdeka untuk melindungi segenap bangsa Indonesia' dan 'mewujudkan kesejahteraan umum. Konsekuensinya setiap WNI harus dibela dan dilindungi hak konstitusionalnya untuk memperoleh perlindungan hukum dan memperoleh penghidupan yang layak.<sup>7</sup> Namun demikian kemampuan negara untuk menyediakan lapangan kerja sangat terbatas, sementara animo masyarakat untuk bekerja di luar negeri yang meningkat. Gejala ini serupa dengan yang terjadi di Jawa Barat dimana semakin terjadi peningkatan buruh migran ke luar negeri.<sup>8</sup> Untuk itu pemerintah menerbitkan UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri belum mampu melindungi tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri secara maksimal. Meskipun begitu ini tidak berarti diperbolehkannya ketiadaan perlindungan hukum apalagi instrumen internasional juga sudah mengatur hal ini,<sup>9</sup> diantaranya yaitu seperti diatur dalam Pasal 23 Universal Declaration of Human Rights butir (3), " *Everyone who works has the right to*

<sup>7</sup> Subiyanto, "Peran Negara dalam Hubungan Tenaga Kerja di Indonesia" *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, Vol. 17 No. 6 2011, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional, hlm. 709.

<sup>8</sup> Syarif Muhidin, M. Fadhil Nurdin, dan Teti Asiana Gunawan, "Kajian Masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Asal Jawa Barat di Saudi Arabia dan Hongkong Sebagai Bahan Penyusunan PERDA", *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. V No. 1 2003, Unpad, hlm. 5.

<sup>9</sup> Tri Lisiani Prihatinah (b), "Legal Analysis on Interlink between International and National Instruments towards Women Rights in Indonesia" *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 8 No. 4 2011, UI, hlm. 742; Asri Wijayanti, 2011, "Kejahatan Korporasi dalam Pelaksanaan Hak Berserikat Buruh", *Jurnal Hukum Equality*, Vol. 16 No. 1 2011, Universitas Sumatera Utara, hlm. 24.

*just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection*". Bahkan praktek di Cilacap cenderung membuka peluang bagi praktek percaloan dan perdagangan tenaga kerja.<sup>10</sup> Semua kendala yang ada dapat dikategorikan menjadi kendala yuridis dan non-yuridis dalam memberikan perlindungan terhadap buruh migran.

### **Kendala Yuridis Perlindungan Hukum terhadap Buruh Migran**

Kedudukan tenaga kerja yang tidak seimbang menempatkan pemerintah untuk memberi kedudukan seimbang bagi buruh migran melalui peraturan perundangundangan yang menyeimbangkan kedudukan buruh dengan PJTKI. Tetapi anatomi UU PPTKLN memperlihatkan politik hukum pemerintah yang kurang berpihak pada buruh migran internasional. Persoalan ini menjadi lebih rumit ketika UU PPTKLN karena adanya cacat yuridis yang terjadi sejak awal pembentukan UU tersebut sehingga sulit dioperasionalkan. Dalam aspek hukum kepidanaan misalnya, muncul ketentuan dalam Pasal 1 butir 15 yang menetapkan jika 'orang adalah pihak *orang perseorangan* atau *badan hukum*. Di lain pihak dalam ketentuan pidana Pasal 102 dan 103 memberikan ancaman pidana bagi setiap *orang*, yang tentunya merujuk pada pengertian baik orang maupun badan hukum. Namun jika dilihat ternyata ketentuan pidana dalam Pasal 102 dan 103 karakter hukuman lebih ditujukan pada 'orang perorangan', tidak mencakup ancaman pidana bagi badan hukum, seperti: Pemimpin badan hukum, orang yang menyuruh melakukan tindak pidana, atau yang menyuruh lakukan dengan pelaku secara bersama-sama. Jadi dapat disimpulkan jika UU ini tidak hendak memenjarakan pelaku badan hukum, tetapi hanya men-

jangkau orang perseorangan saja. Karakter ini menjadikan PJTKI sebagai badan hukum tidak mungkin dijatuhi pidana, meskipun UU itu mengaturnya. Undang-undang No. 39 tahun 2004 belum memberi efek preventif bagi pelanggaran yang dilakukan badan hukum.

Problem hukum lain yang muncul di bidang hukum administrasi terlihat dari ketentuan sanksi administrasi yang hanya dapat dilakukan oleh Menteri (Pasal 18 ayat 2). Sementara sebagian besar PPTKIS justru beroperasi di daerah, dimana daerah justru tidak mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi. Ini terlihat dari 72 PPTKIS yang beroperasi di Cilacap, ada 43 PPTKIS yang aktif. Dari Jumlah yang aktif 31 PPTKIS (72,1 persen) adalah merupakan kantor perwakilan. Ketentuan ini diperparah karena perekrutan tanpa izin juga tidak ada ketentuan pidananya. Justru muncul adalah ketentuan tentang perekrutan yang dilakukan tidak sesuai dengan syarat. Disinyalir kekosongan aturan ini menjadi sebab maraknya praktek percaloan dalam perekrutan TKI.

Problem normatif yang menyangkut aspek hukum administrasi juga muncul dalam pengawasan yang wewenangnya diberikan kepada daerah, provinsi dan kabupaten. Sementara penerbitan izin penempatan justru ada pada menteri. Padahal secara struktural tidak ada hubungan hirarki antara Kementerian Tenaga Kerja dengan Dinas bidang ketenagakerjaan di daerah. Ini menyebabkan daerah lebih merasa sebagai penerima beban pekerjaan pengawasan. Sementara retribusi yang diperoleh dari izin masuk ke pemerintah pusat. Formulasi di atas dapat menimbulkan sikap saling mengandalkan antara tingkat pemerintahan. Ketentuan ini penting dan strategis dalam proses rekrutmen yang dapat mencegah munculnya TKI ilegal, *human trafficking*, penipuan & percaloan.

Analisis normatif di atas memperlihatkan jika politik hukum pemerintah dalam Penempatan dan Perekrutan BMI belum berpihak pada perlindungan calon TKI, dan membuka peluang praktek percaloan, TKI ilegal maupun *human trafficking* tenaga kerja masih tetap berlangsung. Hal ini disebabkan karena beberapa hal. *Pertama*, banyaknya ketentuan hukum yang

<sup>10</sup> Sukanda Husain, "Perlindungan Hak-Hak Tenaga Kerja Indonesia" *Jurnal Konstitusi*, Vol. II No. 1 2009, Fakultas Hukum Universitas Riau, hlm. 7; Antari Nuryandani dan Kristi Poerwandari, 2007, "Strategi Coping pada Penempatan Buruh Migran Indonesia yang Mengalami Kekerasan di Timur Tengah", *Jurnal JPS*, Vol. 13 No. 3 2007, Fakultas Psikologi UI, hlm. 257.

membingungkan (*redudancy*) dan duplikasi pengaturan serta multitafsir yang menyulitkan dalam penerapannya; *kedua*, lemahnya pengawasan yang sejalan dengan struktur pemerintahan; *ketiga*, kebijakan perlindungan hukum masih belum jelas, terutama pada tahap pra penempatan dan purna penempatan; dan *keempat*, Masih terdapat ketentuan berkait dengan perlindungan tanpa sanksi.

Kelemahan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat tersebut membuka alternatif bagi pemerintah daerah untuk melindungi TKI/ calon TKI dengan mengisi kekosongan atau kelemahan yuridis dalam undang-undang PPT-KLN. Ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, membentuk Perda yang dapat mengisi kelemahan dan kekurangan UU PPTKILN; *kedua*, membentuk PPNS ketenagakerjaan yang kuat dan berdedikasi; *ketiga*, menetapkan ketentuan izin operasional bagi PPTKIS yang beroperasi di daerah; *keempat*, membangun sistem administrasi kependudukan yang bersih dan jujur; *kelima*, membangun koordinasi yang baik dengan penegak hukum lain (polisi dan jaksa); dan *keenam*, membangun sistem pengawasan yang kuat.

### **Kendala Sosial Perlindungan Hukum terhadap Buruh Migran**

Berdasarkan hasil penelitian dari aspek sosiologis terungkap bahwa dalam tiga tahun terakhir paling tidak terdapat 45 pengaduan dari buruh migran. Laporan pengaduan paling banyak dilakukan oleh orang tua buruh migran bersangkutan. Ini terjadi karena pada umumnya orangtua adalah orang pertama yang mendapat kabar terjadinya permasalahan buruh migran bersangkutan, terutama buruh migran yang masih dalam masa penempatan. Ini juga menunjukkan bahwa para buruh migran cenderung lebih percaya pada orang tua daripada suami/ isteri atau keluarga yang lain untuk menyelesaikan masalahnya. Di lain pihak, pada masa pra dan purna penempatan, laporan pengaduan lebih banyak dilakukan oleh calon buruh migran bersangkutan. Sisanya, laporan masalah dilakukan oleh teman sesama TKI yang sedang pulang.

Sebagian besar buruh migran bermasalah adalah mereka yang belum memiliki pengalaman kerja. Hal ini sangat mungkin berkaitan dengan kemampuan adaptasi yang bersangkutan di tempat baru, atau berkaitan dengan pengalaman pertama mereka. Kecenderungan ini terjadi pada buruh migran muda yang di bawah umur 25 tahun. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa meningkatnya jumlah buruh migran menyebabkan juga tingginya jumlah perdagangan anak<sup>11</sup> Kecenderungan buruh migran bermasalah juga terkait negara tujuan, khususnya wilayah timur tengah. Hal ini sangat mungkin berkaitan dengan standar pendidikan buruh migran di negara-negara Timur Tengah yang lebih longgar jika dibandingkan dengan standar negara-negara asia pasifik yang umumnya meminta lulusan minimal Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan penguasaan bahasa negara tujuan yang lebih ketat. Dengan standar yang tinggi di negara negara asia pasifik memungkinkan elemen yang bisa menimbulkan konflik antara buruh dengan majikan lebih bisa dieliminir.

Setiap orang dilarang menempatkan calon TKI/ TKI pada jabatan dan tempat pekerjaan yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan kesusilaan serta peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia maupun negara tujuan. Pada kenyataannya pelanggaran sudah banyak terjadi selama masa pra penempatan. Beberapa titik pelanggaran terutama terjadi pada pemeriksaan kesehatan dan psikologi atau saat pengurusan dokumen. Pada pemeriksaan psikologi misalnya, beberapa indikasi seperti keberangkatan calon buruh atas kemauan orang tua atau suami seharusnya tidak diloloskan. Padahal kecenderungan ini cukup banyak terjadi, dimana calon TKI berangkat bukan atas kemauan sendiri.

Hal serupa juga terjadi pada pemeriksaan kesehatan, dimana pemeriksaan kesehatan seharusnya dilakukan di sarana kesehatan tertentu.

<sup>11</sup> Riris Ardhanariswari, Waluyo Handoko dan Sofa Marwah, "Pembentukan Model Perlindungan Anak Buruh Migran di Kabupaten Banyumas," *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 No. 1 Januari 2012, FH Unsoed, hlm. 8; Seto Mulyadi, "Perdagangan Anak di Indonesia" *Jurnal Ilmiah Untar*, Vol. 12 No. 1 2007, Universitas Tarumanegara, Jakarta, hlm. 12.

tu yang telah ditetapkan menteri kesehatan. sarana kesehatan ditunjuk oleh kemenkes, sehingga dinas kesehatan kabupaten tidak dapat menjatuhkan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh sarana kesehatan. Modus pelanggaran bisa dilakukan dengan pengurangan parameter *medical test* dari Rp. 400.000 hanya menjadi Rp. 250.000,- bahkan cuma Rp. 150.000,- sehingga menyebabkan beberapa parameter penting dalam uji kesehatan tidak dilakukan termasuk pengujian kejiwaan (psikotest). Jika hasil pengujian diperoleh informasi bahwa keberangkatan disuruh orangtua, bukan keinginan sendiri maka seharusnya tidak perlu diloloskan. Mulai tahun 2011 ini Kementerian Kesehatan menetapkan sarana kesehatan untuk menghentikan penerbitan *medical test*. Tetapi faktanya karena ada permintaan, maka *medical test* tetap diterbitkan secara ilegal. Problema karena sisa blangko penerbitan *medical test* tidak ditarik menyusul penghentian sementara penerbitan *medical test*. Alternatif ini sebenarnya bisa dilakukan dengan membuat Surat Edaran agar blangko itu ditarik dan diserahkan ke Dinas Kesehatan agar tidak diterbitkan *medical test* yang ilegal.

Problem kesehatan juga sering muncul di penampungan, pada umumnya calon buruh migran baru berangkat setelah 3 bulan sejak berada di penampungan. Setelah calon dinyatakan lolos, yang bersangkutan bisa menjadi sakit, atau hamil, karena ditengok suami, atau pulang dulu sebelum berangkat. Saat menjelang pemberangkatan tidak dilakukan pemeriksaan kesehatan ulang. Jika ada pelanggaran seperti ini, sebagai jalan keluar agar calon bisa tetap berangkat biasanya dilakukan dengan membayar.

Para calon buruh migran yang terhambat dari sisi kesehatan dan psikologi inilah yang kemudian mencari peluang untuk berangkat dengan cara lain. Seperti membuat paspor umum yang bukan paspor kerja. Kesulitan bisa bersumber dari syarat kesehatan, tidak cukup umur, atau syarat pendidikan. Mereka cenderung menggunakan paspor wisata-biasa, terlebih paspor ini juga punya kelebihan bisa digunakan kemana saja, atau untuk berpindah kerja. Sedangkan Kartu Tanda Kerja di Luar Negeri

(KTKLN), seringkali bisa diperoleh secara mendadak di kantor konsulat atau atase perburuhan.

Problem dokumen lainnya, bisa mencakup KTP dan Kartu Keluarga yang dipalsukan. Dua masalah utama di titik ini timbul karena pemalsuan atau perubahan data. Pemalsuan terutama terkait dengan faktor kultur dan mental operator komputer, sedangkan perubahan data umumnya termonitor di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, seperti perubahan kode tidak mungkin dilakukan, karena tiap kecamatan kode kependudukan yang berbeda.

Meskipun Cilacap telah menerapkan "Sistem Administrasi Kependudukan" (SIK) online yang terkoneksi satu dengan yang lainnya, pemalsuan dokumen tetap dapat dilakukan, dengan mengubah KTP dan KK dari keadaan sebenarnya. Kecenderungan beberapa desa atau kecamatan tertentu untuk memudahkan penerbitan KTP dan KK menjadi salah permasalahan utama dalam pengurusan dokumen ini. Di pihak lain, mekanisme pengawasan dan sanksi bagi pejabat desa yang membantu melakukan pemalsuan juga tidak berjalan.

Para calon TKI yang tidak memenuhi syarat dalam pembuatan paspor, seringkali berusaha membuat paspor wisata. Untuk hal ini kantor imigrasi telah mencoba untuk melakukan monitoring, yang secara fisik biasanya dilakukan dari penampilan pemohon paspor. Tetapi mekanisme ini tidak berjalan efektif mengingat problem hak asasi dan tidak adanya landasan hukum bagi kantor imigrasi untuk menolak permohonan hanya dari penampilan pemohon. Problem paspor ini sangat rentan menimbulkan *human trafficking* dan pekerja gelap tanpa izin kerja.

Beberapa informasi juga menyebutkan bahwa sebagian besar informasi lowongan pekerjaan di luar negeri diperoleh dari calo. Kondisi ini menimbulkan banyak permasalahan jika terjadi pelanggaran hak-hak pekerja. Baik TKI, calon TKI atau keluarganya akan mengalami kesulitan untuk mengadukan masalahnya. Hal ini berbeda dengan kasus yang terjadi di Amerika dimana keluarga juga dilindungi kepentingannya dalam kaitannya dengan buruh migran

tersebut.<sup>12</sup> Hanya dalam kasus di Cilacap terdapat ketidakjelasan kemana mereka harus mengadu, karena informasi diperoleh dari orang perseorangan yang beroperasi di desa-desa. Calo-calo tersebut sangat mungkin merupakan orang-orang yang bekerja dari kantor-kantor PPTKI yang tidak mempunyai kantor perwakilan di wilayah operasi mereka. Problem selama pra penempatan oleh Komisi Nasional Perempuan sendiri digambarkan sebagai berikut.

*Pertama*, perekrutan dilakukan oleh calo/sponsor dan langsung di bawa ke Jakarta sehingga tidak terdata di Kabupaten; *kedua*, perekrutan dilakukan oleh PJTKI yang tidak terdaftar sebagai cabang; *ketiga*, calon buruh migran berada lebih lama di tempat penampungan dari waktu yang telah ditentukan; *keempat*, calon buruh migran tidak mendapatkan informasi tentang hak-haknya sebagai pekerja terutama dari PJTKI maupun dari disnakertrans; *kelima*, tidak cukupnya aparat dinas tenaga kerja dan transmigrasi (disnakertrans) untuk menjangkau daerah-daerah terpencil asal buruh migran untuk melakukan sosialisasi hak-hak buruh migran; *keenam*, minimnya pengawasan atas perusahaan yang menempatkan dan melakukan kekerasan terhadap calon buruh migran di penampungan; *ketujuh*, tidak adanya perhatian untuk membangun pendataan yang baik atas warganya yang menjadi buruh migran; dan *kedelapan*, kondisi geografis yang berbatasan dengan negara tempat buruh migran bekerja menyebabkan kesulitan untuk melakukan pendataan

Setiap TKI wajib melaporkan kedatangannya kepada perwakilan pemerintah di negara tujuan. Kewajiban ini menegaskan bahwa pengawasan oleh perwakilan Republik Indonesia dilakukan secara pasif. Pelaporan secara aktif dilakukan oleh calon TKI yang bersangkutan. Mekanisme ini bisa diterapkan pada calon pekerja perorangan. Tetapi akan menyulitkan calon TKI tertentu, terutama bagi pekerja-pekerja penata laksana rumah tangga. Dengan karakteristik

pendidikan rendah dan pengetahuan terbatas, model pelaporan aktif oleh calon TKI akan menyulitkan pemantauan.

Beberapa negara pengirim tenaga kerja, pengawasan dilakukan melalui rumah singgah (*shelter*). Penjemputan calon tenaga kerja dilakukan oleh perusahaan pengerah tenaga kerja, dan kemudian singgah di shelter-shelter yang telah ditetapkan untuk beristirahat. Perusahaan pengerah jasa tenaga kerja kemudian menghubungi majikan pemberi visa dan memberitahu bahwa calon TKI yang bersangkutan telah tiba di negara tujuan. Perusahaan pengerah jasa tenaga kerja kemudian mempertemukan keduanya dengan memberi tahu hak dan kewajiban masing-masing, besaran gaji, hak atas liburan dan sebagainya. Dalam pertemuan itu ditegaskan pula hak libur satu bulan sekali dan kewajiban tenaga kerja untuk melaporkan diri di shelter yang ditetapkan. Mekanisme ini sekaligus untuk memantau dan memastikan bahwa tenaga kerja tersebut dalam keadaan baik-saja. Dengan penetapan kewajiban tenaga kerja untuk melapor ini akan segera diketahui dan dilacak keberadaan tenaga kerja yang bersangkutan jika pada hari yang ditetapkan ternyata tidak datang melapor.

Model ini juga menetapkan bahwa kedua belah pihak (tenaga kerja dan majikan) diberi waktu masa percobaan selama tiga bulan. Jika dalam batas waktu percobaan majikan merasa tidak cocok dengan pekerja bersangkutan, dia berhak meminta ganti. Demikian sebaliknya, jika tenaga kerja bersangkutan merasa tidak cocok dengan majikannya, dia diberi hak untuk dicarikan majikan baru. Model ini kiranya bisa diterapkan oleh pemerintah Indonesia, sehingga pengawasan dan pemantauan keberadaan TKI bisa segera diketahui dan dilacak keberadaannya.

Selanjutnya, masalah yang ditemui oleh TKI di tempat kerja bervariasi, antara lain telat gaji, dimarahi majikan, pekerjaan terlalu berat. Masalah yang paling banyak ditemui TKI di tempat kerja adalah masalah gaji dan penganiayaan yang dilakukan oleh majikan. Masalah gaji mencakup keterlambatan pembayaran atau gaji yang dibayarkan tidak sesuai dengan kon-

<sup>12</sup> Abdullah Sulaiman (b), "Penerapan Standar Perburuhan di Amerika Serikat: Suatu Pemikiran Hukum Perburuhan di Era Persaingan Bebas" *Jurnal Mimbar Ilmiah Hukum*, Vol. 7 No. 2 2004, Universitas Islam Jakarta, hlm. 15.

trak merupakan masalah paling dominan. Kemudian masalah penganiayaan berupa pemukulan atau dimarahi majikan. Kemudian baru masalah kesulitan komunikasi dengan keluarga dan penahanan dokumen oleh majikan.

Problem TKI juga banyak terjadi saat kepulangan. Masalah yang terjadi dapat terjadi pada masalah transportasi, dimana pengangkut TKI tidak mau berangkat sebelum penuh. Problem ini mengakibatkan TKI sering tertahan di kota transit sampai beberapa hari karena pihak angkutan tidak mau memberangkatkan penumpang ke daerah asal TKI sebelum angkutan penuh. Namun demikian, keluhan terbanyak adalah masalah pungutan liar di terminal bandara. Tetapi pada umumnya TKI yang pulang sudah menyiapkan sebelumnya uang yang akan diberikan saat masih berada di pesawat.

## Penutup Simpulan

Dari uraian dan analisa di atas dapat diambil beberapa simpulan sebagai berikut. *Pertama*, problem Tenaga Kerja Indonesia secara normatif juga berpangkal dari perumusan dalam Undang-undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Hasil identifikasi problem normatif mencakup: (a) Ketentuan hukum yang membingungkan (*redundancy*), duplikasi pengaturan, serta ketentuan yang bersifat multitafsir sehingga menyulitkan dalam pelaksanaannya; (b) Lemahnya pengawasan sejalan dengan struktur pemerintahan antara pemerintah pusat kementerian tenaga kerja sebagai penerbit izin dengan dinas sektoral ketenagakerjaan di daerah; (c) Kebijakan perlindungan hukum masih belum jelas terkait pelanggaran pidana maupun administratif yang sering terjadi; dan (d) Beberapa norma perlindungan tanpa disertai sanksi hukum, terutama berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat administrasi.

*Kedua*, kendala perlindungan buruh migran dari segi sosial antara lain: (a) Perekrutan oleh calo/ sponsor oleh PJTKI yang tidak terdaftar sebagai kantor perwakilan dan langsung di bawa ke Jakarta. Hal ini berpotensi menimbulkan permasalahan di kemudian hari seandainya terjadi penganiayaan terhadap buruh migran; (b) Tidak adanya proses pendataan calon TKI yang andal sebagai bagian dari mekanisme perekrutan untuk memudahkan pemantauan dan pengawasan yang efektif dalam perekrutan TKI dan calon TKI; dan (d) Tidak cukupnya aparat dinas di daerah yang bisa melakukan pengawasan dan memberikan informasi yang bisa menjangkau wilayah pedalaman.

**Saran**

Beberapa saran dan rekomendasi yang dapat diberikan atas permasalahan tersebut di atas adalah sebagai berikut. *Pertama*, kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri terutama merujuk pada perlindungan yang lebih tersistematisasi dan evaluasi ketentuan normatif yang membingungkan, tumpang tindih atau sulit dalam implementasi.

*Kedua*, dari sisi sosial maka perlu dibangun mekanisme pendataan calon TKI yang bisa diterapkan secara berjenjang. Sistem pendataan dapat memanfaatkan struktur pemerintahan di tingkat kabupaten, mulai dari desa/kelurahan, kecamatan, hingga tingkat kabupaten di satuan kerja perangkat daerah yang membidangi. Data dapat menjadi pijakan bagi mekanisme perekrutan melalui sistem satu pintu di kabupaten dan menutup kemungkinan perekrutan melalui calo/sponsor. Selain itu, perlindungan di tempat penempatan, melalui sistem rumah singgah/shelter di kota tertentu di negara tujuan, sebagai sarana monitoring terhadap TKI secara berkala. Sistem ini bisa diterapkan terhadap sejumlah PPTKIS secara gabungan, yang sekaligus bertindak sebagai mediator antara calon TKI dengan pengguna mengenai hak dan kewajiban masing-masing, termasuk syarat-syaratnya.

**Daftar Pustaka**

Ardhanariswari, Riris; Waluyo Handoko dan Sofa Marwah. "Pembentukan Model Perlindungan Anak Buruh Migran di Kabupaten Banyumas". *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.



- 12 No. 1. FH UNSOED Purwokerto;
- Heyzer, Noeleen. *Trafficking, Migrasi, dan Globalisasi*. Radio Nederland Wereldomroep, edisi 6 Desember 2002;
- Husain, Sukanda. "Perlindungan Hak-Hak Tenaga Kerja Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Vol. II No. 1 2009. Fakultas Hukum Universitas Riau;
- Migrant Care. 2010. *Lemahnya Perlindungan Hukum Pembantu Rumah Tangga Migran*. tersedia di website <http://www.migrant-care.net/> diakses tanggal September 2011;
- Muhidin, Syarif; M. Fadhil Nurdin dan Teti Asia-Gunawan "Kajian Masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Asal Jawa Barat di Saudi Arabia dan Hongkong Sebagai Bahan Penyusunan PERDA". *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. V No. 1 2003. Universitas Padjajaran Bandung;
- Mulyadi, Setyo. "Perdagangan Anak di Indonesia". *Jurnal Ilmiah Untar*, Vol. 12 No. 1 2007. Universitas Tarumanegara Jakarta;
- Nuryandani, Antari dan Kristi Poerwandari. "Strategi Coping pada Penempatan Buruh Migran Indonesia yang Mengalami Kekerasan di Timur Tengah". *Jurnal JPS*, Vol. 13 No. 3 1007/ Fakultas Psikologi UI;
- Prihatinah, Tri Lisiani (a)., 2011a, "Perlindungan Hukum Terhadap Buruh Migran: Feminis Legal Perspektif". *Jurnal Hukum Equality*, Vol. 16 No. 1 2011. Universitas Sumatera Utara;
- (b) 2011b, "Legal Analysis on Interlink between International and National Instruments towards Women Rights in Indonesia". *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 8 No. 4 2011. UI Jakarta;
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner. 1997. *Perempuan, Kerja, dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti;
- Soppandi, Eddi. "Selayang Pandang Profil Tenaga Kerja Indonesia di Hongkong". *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. V No. 1 2003. Universitas Padjajaran Bandung;
- Subiyanto. "Peran Negara dalam Hubungan Tenaga Kerja di Indonesia". *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, Vol. 17 No. 6 201. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional;
- Sulaiman, Abdullah (a). "Tuntutan Ekonomi Mempengaruhi Perburuhan Pasca Kemerdekaan: Kajian Historis Perlindungan Hukum Kaum Buruh". *Jurnal Mimbar Ilmiah Hukum*, Vol. 7 No. 2 2004. Universitas Islam Jakarta;
- (b). "Penerapan Standar Perburuhan di Amerika Serikat: Suatu Pemikiran Hukum Perburuhan di Era Persaingan Bebas". *Jurnal Mimbar Ilmiah Hukum*, Vol. 7 No. 2 2004. Universitas Islam Jakarta;
- Wijayanti, Asri, , 2011, "Kejahatan Korposasi dalam Pelaksanaan Hak Berserikat Buruh". *Jurnal Hukum Equality*, Vol. 16 No. 1 2011. Universitas Sumatera Utara;