

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

Zulfikar Judge

Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul Jakarta
Jln. Arjuna Utara Tol Tomang – Kebon Jeruk. 11510
zulfikar@yahoo.com

Abstract

Many plight of migrant workers abroad, such as assault, rape, suicide, until not given wages for work. Many who view this problem due to the low level of education of migrant workers. But in addition to this, the lack of an integrated protection system of the country, both sending and destination countries, also contributed to the above facts. System protection for workers has yet to recognize the foreign workforce who work in the informal sector, both nationally and internationally. Law enforcement approach to the regulation of migration in destination countries tend to put undocumented migrant workers at a disadvantage, because they generally have to bear the consequences are less subjected to inhuman treatment and is often referred to as illegal. Issues that will be addressed in this study is "How legal protection for migrant workers in the State? ". The purpose of the discussion of this question will be discussed in the author for this study because the authors wanted to know what issues are arising in connection with the fate of migrant workers abroad, so that workers in the State looks neglected rights. Writing is normative legal research methods, because the authors did not conduct field studies. Materials studies the authors used only a secondary data only, which consists of primary legal materials in the form of legislation, secondary legal materials, in the form of books, papers, journals relating to the writing of this study.

Keywords: *protection, law, imigrant workers*

Abstrak

Banyak musibah yang menimpa para pekerja migran di luar negeri, seperti penganiayaan, pemerkosaan, kasus bunuh diri, sampai tidak diberikannya upah selama bekerja. Banyak yang berpandangan masalah ini terjadi karena rendahnya tingkat pendidikan para pekerja migran. Namun selain hal tersebut, minimnya sistem perlindungan terpadu dari negara, baik negara pengirim maupun negara tujuan, turut memberi andil pada kenyataan di atas. Sistem perlindungan bagi pekerja sampai saat ini belum mengakui kelompok tenaga kerja luar negeri yang bekerja pada sektor informal, baik secara nasional maupun internasional. Pendekatan penegakan hukum terhadap pengaturan migrasi di negara-negara tujuan cenderung menempatkan pekerja migran tak berdokumen pada posisi tidak menguntungkan, karena mereka umumnya harus menanggung konsekuensi dijadikan sasaran perlakuan kurang manusiawi dan sering disebut sebagai ilegal. Permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini adalah "Bagaimana perlindungan hukum bagi TKI di Luar Negeri?". Tujuan dari pembahasan terhadap pertanyaan ini yang akan penulis untuk bahas dalam penelitian ini karena penulis ingin mengetahui permasalahan apa saja yang timbul berkaitan dengan nasib TKI di luar negeri, sehingga TKI di Luar Negeri terlihat terabaikan hak-haknya. Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, karena penulis tidak melakukan studi lapangan. Bahan penelitian yang dipergunakan penulis hanya sebatas data sekunder saja, yang terdiri dari bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder, yang berupa buku-buku, makalah, jurnal yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini.

Kata kunci: *perlindungan, hukum, TKI*

Pendahuluan

Kompleksnya permasalahan tenaga kerja antara lain disebabkan masih lemahnya perlindungan yang memadai bagi sektor migran (Tenaga Kerja Luar Negeri) dan sektor anak di bidang ketenagakerjaan. Kurangnya penyediaan lapangan

kerja menyebabkan meningkatnya jumlah pekerja sektor informal sebagai limbah dari sektor formal yang tidak mampu menampung mereka, serta meningkatnya jumlah tenaga kerja luar negeri yang berpendidikan rendah. Adanya kebutuhan untuk memperoleh pekerjaan menyebabkan permintaan

terhadap lapangan pekerjaan lebih besar dari yang tersedia di dalam negeri, sedangkan negara lain membutuhkan pekerja. Peluang untuk bekerja ke luar negeri yang cukup besar, ditambah dengan rangsangan penghasilan yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan penghasilan di dalam negeri, merupakan daya tarik bagi pekerja untuk bekerja ke luar negeri. Patut disayangkan, kebanyakan tenaga kerja yang bermigrasi ke luar negeri adalah tenaga kerja kurang terampil (*unskilled labor*), yang hanya mengandalkan pekerjaan-pekerjaan seperti pembantu rumah tangga, buruh bangunan, pekerja perkebunan, sopir, dan karyawan pabrik.

Persoalan tenaga kerja migran (TKI Luar Negeri) dan pekerja anak sangat penting menjadi bagian dokumen Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan, karena meskipun pemerintah sudah melakukan berbagai upaya pemenuhan hak bagi mereka, namun tidak serta merta hak-hak tersebut terpenuhi dengan baik. Menjadi TKI Luar Negeri merupakan pilihan sulit bagi tenaga kerja itu sendiri karena bekerja di negara lain mensyaratkan kemampuan dan keterampilan lebih, sedangkan mereka pada umumnya berbekal keterampilan dan keahlian yang sangat minim, akibatnya resiko besar pun tidak terhindarkan

Persoalan muncul sejak mereka akan berangkat sampai tiba di rumah kembali. Sebelum berangkat, persoalan yang muncul adalah pemalsuan dokumen, pembekalan yang tidak memadai dan markup biaya pelayanan seperti biaya pembuatan paspor. Di tempat kerja di luar negeri, persoalan yang muncul kerja adalah pelanggaran kontrak kerja, dokumen diambil oleh majikan, tidak ada kamar sendiri sehingga berakibat rentan terhadap tindakan pelecehan seksual, tidak diijinkan berkomunikasi dengan keluarga, kekerasan fisik, psikis dan seksual.

Ketika mengalami kekerasan seringkali TKI Luar Negeri tidak memiliki pilihan selain melarikan diri, tetapi akibat dari dokumen yang ditahan majikan, mereka akhirnya menjadi tidak berdokumen (*undocumented*). Sedangkan persoalan yang muncul pada tahap pemulangan adalah pemerasan di terminal khusus (Terminal III) yang ditengarai cukup marak. Bahkan ketika sudah sampai di rumah persoalan masih sering muncul. Bagi TKI Luar Negeri yang pulang dalam keadaan gagal atau hamil akibat perkosaan, maka mereka akan berhadapan dengan stigma dari keluarga dan masyarakat. Sedangkan bagi TKI Luar Negeri yang pulang dalam keadaan berhasil, tidak sedikit yang justru jadi ajang eksploitasi keluarga, misalnya uangnya habis untuk kebutuhan yang konsumtif seperti membangun rumah dan jika tidak cukup dia harus kembali menjadi TKI Luar Negeri. Bahkan tidak jarang, ketika

TKI Luar Negeri pulang dia menjumpai suaminya sudah menikah lagi

Untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan di atas, dibutuhkan strategi yang tepat dan komprehensif. Meskipun tiap-tiap sektor memiliki karakter persoalan yang berbeda, namun pada dasarnya bisa ditarik benang merah, yaitu adanya kebutuhan strategi mendasar di level paradigma, strategi di level peraturan dan implementasinya dan strategi penguatan posisi tawar pekerja, yang masing-masing akan dipaparkan secara singkat. Adapun permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini adalah "Bagaimana perlindungan hukum bagi TKI di Luar Negeri?". Tujuan dari pembahasan terhadap pertanyaan ini yang akan penulis untuk bahas dalam penelitian ini karena penulis ingin mengetahui permasalahan apa saja yang timbul berkaitan dengan nasib TKI di luar negeri, sehingga TKI di Luar Negeri terlihat terabaikan hak-haknya.

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, karena penulis tidak melakukan studi lapangan. Bahan penelitian yang dipergunakan penulis hanya sebatas data sekunder saja, yang terdiri dari bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder, yang berupa buku-buku, makalah, jurnal yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini.

Hasil dan Pembahasan

Pekerja di sektor informal memiliki persoalan yang berbeda. Berdasarkan hasil studi yang dilakukan oleh BAPPENAS pada tahun 1998-2002, diketahui bahwa jumlah pekerja di sektor informal lebih besar dari pada pekerja di sektor formal. Badan Pusat Statistik (BPS) mengidentifikasi dari keseluruhan angkatan kerja, ada sekitar 70% yang bekerja di lapangan kerja informal dan sisanya sekitar 30% yang bekerja di lapangan kerja formal. Lapangan kerja informal yang menjadi tempat bagi mayoritas pekerja untuk menggantungkan nasibnya, didominasi oleh angkatan kerja yang memiliki tingkat pendidikan yang masih rendah, yaitu lulusan sekolah dasar (SD) dan tidak lulus SD. Keterbatasan kemampuan tenaga kerja untuk berkembang dan himpitan ekonomi keluarga menyebabkan mereka ingin memasuki dunia kerja.

Kompleksnya persoalan ketenagakerjaan ditambah kondisi kemiskinan yang masih tinggi, tidak dapat dihindari menghadirkan pekerja anak dalam pasar kerja. Pekerja anak dapat dijumpai baik di lapangan kerja formal maupun informal. Pekerja anak berada dalam posisi sub-ordinat baik terhadap buruh lainnya (dewasa) maupun terhadap perusahaan. Pekerja anak tidak menjadi anggota dan agenda serikat buruh, karena serikat buruh hanya

berorientasi pada buruh dewasa, sehingga pekerja anak tidak mendapatkan perhatian dari serikat pekerja. Sementara perusahaan lebih cenderung memilih pekerja anak karena murah dan penurut.

Beberapa Konvensi Internasional terkait dengan ketenagakerjaan telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia seperti: (a) Konvensi No. 29 tentang Kerja Paksa; (b) Konvensi No. 98 tentang Berlakunya Dasar-dasar dari Hak untuk Berorganisasi dan Berunding Bersama; (c) Konvensi No. 100 tentang Remunerasi Setara; Konvensi No. 87 tentang Kebebasan Berasosiasi dan Perlindungan terhadap Hak Berorganisasi; (d) Konvensi No. 105 tentang Penghapusan Kerja Paksa; (e) Konvensi No. 111 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan; (f) Konvensi No. 138 tentang Usia Minimum untuk diperbolehkan Bekerja, dan (g) termasuk Undang-undang No. 5 tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia. Adanya Konvensi Internasional terkait dengan ketenagakerjaan semakin meyakinkan kita bahwa persoalan ketenagakerjaan adalah persoalan kemanusiaan yang universal.

Di sektor TKI Luar Negeri, benefit atau keuntungan ekonomis dan pada saat yang sama persoalan yang semakin banyak telah memunculkan berbagai desakan agar pemerintah memberikan perhatian lebih serius, yang dilakukan baik oleh TKI Luar Negeri yang sudah terorganisir maupun lembaga non pemerintah. Upaya tersebut cukup berhasil, yang dapat kita lihat dari beberapa inisiatif kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah, baik di level internasional, nasional maupun lokal.

Di level internasional dimulai dengan *MoU* dengan negara-negara penerima, penandatanganan *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migran Workers*, hingga penandatanganan Konvensi Internasional tentang perlindungan hak semua pekerja migran dan anggota keluarganya tahun 1990. Bahkan khusus di kawasan Timur Tengah, pemerintah menginisiasi *mandatory consular notification* dengan Uni Emirat Arab, Kuwait dan Qatar, yang intinya berisi kesepakatan bahwa Perwakilan RI akan segera mendapat pemberitahuan jika ada WNI yang ditahan.

Di level nasional, kita bisa melihat adanya UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja ke Luar Negeri, di mana di dalamnya memandatkan pembentukan Badan khusus yang mengatur perlindungan dan pengiriman TKI ke luar negeri (BNP2TKI), Inpres Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI, dan di level lokal, kita bisa melihat beberapa Perda yang mengatur tentang TKI Luar Negeri.

Inpres No. 6 tahun 2006, selain sebagai mandat undang-undang, muncul karena keprihatinan Presiden terhadap kondisi TKI Luar Negeri, terutama setelah Presiden bertemu secara langsung dengan TKI Luar Negeri di negara tujuan. Pertemuan pertama adalah saat Presiden berkunjung ke Malaysia bulan Desember 2005. Pada kunjungan tersebut, Presiden berdialog dengan masyarakat Indonesia yang ada di sana. Pada dialog tersebut, keluhan yang muncul adalah mengenai pungutan liar, pelayanan aparat terhadap TKI dan perdagangan manusia yang memakan korban perempuan Indonesia. Setelah dialog, Presiden bersuara keras kepada pers dan menginstruksikan Kapolri untuk mengusut sejumlah kejahatan dan penyimpangan di imigrasi. Pertemuan kedua adalah pada saat Presiden berujung ke Timur Tengah, pertengahan Mei 2006, Presiden juga berdialog dengan TKI Luar Negeri. Dalam dialog tersebut, keluhan yang muncul dari TKI Luar Negeri di Qatar adalah pungutan liar dan merasa dipersulit oleh pejabat Depna kertrans.

Dengan beberapa payung hukum tersebut, maka seharusnya TKI Luar Negeri akan dapat terlindungi hak-haknya. Namun sayangnya peraturan dan kebijakan yang ada terkadang justru menjadikan TKI Luar Negeri sebagai komoditas. Hal ini bisa kita lihat dari substansi dua Perda tentang TKI Luar Negeri yang sudah ada, yaitu Perda Kabupaten Karawang No. 22 tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan dan Perda Kabupaten Sukabumi No. 21 tahun 2007 tentang Pengerahan Calon TKI ke Luar Negeri asal Sukabumi. Contoh lain, MoU antara Indonesia dan Malaysia justru dianggap sebagai legitimasi bahwa Indonesia menyetujui penahanan paspor oleh majikan karena hukum Malaysia mengizinkan penahanan paspor. Pemerintah berpendapat bahwa penahanan dokumen bertujuan untuk melindungi TKI Luar Negeri, yaitu TKI Luar Negeri yang awam tentang paspor akan terhindar dari kemungkinan kehilangan dokumen penting ini.

Selain itu, dengan ditahannya paspor, maka "mafia" TKI Luar Negeri semakin sulit untuk mentransfer TKI Luar Negeri dari satu majikan kepada majikan yang lain. Penahanan paspor juga berfungsi untuk memperkecil kemungkinan TKI Luar Negeri menjadi *undocumented*, mempersempit kemungkinan perdagangan orang, adanya *working card* sebagai pengganti paspor dan adanya pertimbangan praktis. Namun keputusan ini dinilai justru merestui legalisasi perbudakan yang dijalankan oleh Malaysia.

Hambatan lain dalam perlindungan TKI Luar Negeri adalah karena faktor perbedaan yurisdiksi hukum, kekuatan mengikat dari hukum

tersebut dan kesiapan lembaga pelaksana. Kendala yurisdiksi dan kekuatan mengikat sebuah hukum bisa kita lihat pada peraturan di level internasional. Misalnya ASEAN *Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, yang ditandatangani pada tanggal 31 Januari 2007. Meskipun substansi deklarasi ini sangat mengakomodasi hak-hak TKI Luar Negeri namun deklarasi ini tidak mengikat, sehingga sangat tergantung dari komitmen masing-masing Negara penandatangan untuk mewujudkannya. Kendala yang sama juga terjadi pada Konvensi Internasional tentang perlindungan hak semua pekerja migran dan anggota keluarganya tahun 1990. Pada umumnya negara-negara penerima TKI Luar Negeri belum meratifikasinya, bahkan Indonesia sendiri baru menandatangani dan belum meningkatkan ke ratifikasi. Mengenai berbagai MoU yang ditandatangani, meskipun ini bisa menyediakan kerangka kerjasama bilateral dalam proses penempatan dan penanganan isu TKI Luar Negeri, namun tidak bisa menembus sistem hukum Negara pihak lain.

Peraturan di level daerah juga memiliki kendala yurisdiksi. Inisiatif pembuatan Perda-perda yang bagus menjadi tidak punya arti ketika daerah lain tidak memiliki Perda yang sama, mengingat karakter persoalan TKI Luar Negeri adalah lintas daerah dan bahkan lintas negara. Kasus-kasus pemalsuan identitas dan rekrutmen yang tidak berdokumen terjadi bukan di tempat tinggal calon TKI Luar Negeri. Apalagi UU No. 39 tahun 2004 tidak secara jelas mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dalam urusan penempatan TKI Luar Negeri ke luar negeri dan dalam mengatur penyelesaian masalah TKI Luar Negeri.

Sedangkan kendala kesiapan lembaga pelaksana bisa kita lihat pada Inpres No. 6 tahun 2006 tentang kebijakan reformasi sistem penempatan dan perlindungan TKI. Ada 19 rencana tindak yang 17 di antaranya harus selesai pada tahun 2006 di mana penanggungjawabnya adalah BNP2TKI. Sedangkan BNP2TKI sendiri baru dibentuk pada 8 September 2006 (satu bulan setelah Inpres No. 2 tahun 2006) dan proses pemilihan kepala badan dan jajarannya baru selesai pada awal tahun 2007.

BNP2TKI yang dibentuk berdasarkan Perpres No. 81 tahun 2006, pada tanggal 6 September 2006 ini, memiliki fungsi untuk koordinasi karena anggotanya terdiri dari beberapa departemen. Lembaga ini telah menunjukkan langkah-langkah yang cukup bagus seperti membuat standar upah, mencabut ijin perusahaan yang bermasalah, dan sebagainya. Namun demikian, kendala yang muncul adalah lembaga ini hanya semata-mata pelaksana kebijakan. Pembuatan kebijakan di tingkat teknis masih menjadi kewenangan Depnakertrans, untuk

itu tidak jarang menimbulkan benturan antara kedua lembaga tersebut.

Ada beberapa forum untuk menangani keluhan TKI Luar Negeri, antara lain bantuan hukum di negara tujuan, atase ketenagakerjaan dan lembaga bipartite dan tripartite. Namun demikian, tidak mudah bagi TKI Luar Negeri untuk mengakses forum-forum tersebut. Hal ini karena keterbatasan informasi tentang keberadaan forum tersebut dan posisi tawar yang masih rendah.

TKI Luar Negeri yang tidak didaftarkan ke kantor perwakilan RI di negara tujuan sering tidak mengetahui di mana kantor perwakilan RI dan begitu pula sebaliknya pegawai di kantor perwakilan pun juga tidak mengetahui alamat TKI Luar Negeri. Akibat selanjutnya, ketika ada persoalan yang menimpa TKI Luar Negeri tersebut, kantor perwakilan tidak mudah mengetahui dan TKI Luar Negeri yang menjadi korban pun juga tidak tahu kemana akan melapor. Selain itu, meskipun pasal 80 UU Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Luar Negeri telah memerintahkan adanya bantuan hukum di negara tujuan, namun ini tidak bisa diakses oleh TKI Luar Negeri yang tidak berdokumen.

Sedangkan forum bipartite antara calon TKI Luar Negeri dengan perusahaan yang merekrutnya, seringkali tidak sepenuhnya memenuhi keadilan korban karena sangat tergantung niat baik dari perusahaan tersebut. Kondisi akan berbeda jika TKI Luar Negeri telah terorganisir sehingga fungsi-fungsi negosiasi bisa dilakukan oleh organisasi tersebut.

Forum-forum yang telah disediakan pemerintah masih kurang efektif karena jumlahnya masih sedikit, baru mengedepankan aspek perlindungan hukum dan ekonomi dan masih mengalami kekurangan pengawasan terhadap kinerjanya. Indonesia baru memiliki Atase Ketenagakerjaan di Hongkong, Malaysia dan Arab Saudi. Melalui Inpres No. 6 tahun 2006 tentang Kebijakan reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI, Pemerintah merencanakan menambah atase tersebut di 6 negara yaitu Korea Selatan, Brunei Darussalam, Jordania, Singapura, Syria dan Qatar, namun harus diakui bahwa ini masih sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah TKI Luar Negeri yang ada dan tingkat sebarannya.

Kesimpulan

Meskipun tiap-tiap sektor memiliki karakter persoalan yang berbeda, namun pada dasarnya bisa ditarik benang merah, yaitu adanya kebutuhan strategi mendasar di level paradigma, strategi di level peraturan dan implementasinya dan strategi penguatan posisi tawar pekerja, yang masing-masing

akan dipaparkan secara singkat. *Pertama*, strategi di level paradigma. Strategi ini intinya adalah memandang pekerja dari sudut pandang hak asasi manusia. Artinya di satu sisi pekerja memiliki hak dasar baik sebagai manusia maupun dalam profesinya sebagai pekerja dan di sisi lain negara memiliki kewajiban untuk memenuhi, mempromosikan, memajukan dan melindungi hak pekerja tersebut. Strategi ini penting karena akan menjadi dasar bagi strategi di level berikutnya (norma dan penguatan posisi tawar pekerja). Dengan paradigma hak asasi manusia, kita tidak lagi memposisikan pekerja sebagai obyek sistem produksi, perilaku bermasalah bahkan obyek perdagangan manusia.

Di sektor TKI Luar Negeri, kebutuhannya adalah memastikan bahwa TKI Luar Negeri bekerja dalam hubungan kerja yang aman dan nyaman, memegang dokumen yang sah dan memiliki informasi yang cukup termasuk informasi tentang tempat, mekanisme dan cara pengaduan ketika mendapat masalah. Hal tersebut dilakukan dengan cara mengubah paradigma undang-undang dari paradigma penempatan menjadi paradigma perlindungan, merevisi Perda-perda tentang TKI Luar Negeri yang bersifat eksploitatif dan meninjau kembali perjanjian internasional yang tidak menguntungkan TKI Luar Negeri. Selain itu, disharmoni antara BNP2TKI dan Depnakertrans yang berdampak pada kualitas pelayanan dan perlindungan terhadap TKI Luar Negeri harus segera diselesaikan.

Kedua, strategi penguatan posisi tawar pekerja. Strategi ini penting karena merupakan prasyarat bagi terwujudnya keadilan bagi pekerja. Posisi tawar pekerja akan kuat jika mereka memiliki wadah/organisasi pekerja dan terlibat aktif dalam forum-forum pengambilan keputusan penting seperti pembuatan peraturan, kebijakan dan penyelesaian perselisihan. Peran strategis pemerintah dalam penguatan posisi tawar pekerja adalah dengan memfasilitasi terbentuknya serikat pekerja dan bekerjasama dengan lembaga-lembaga yang menaruh perhatian pada advokasi dan pengorganisasian pekerja. Penguatan posisi tawar pekerja juga bisa dilakukan dengan menyediakan fasilitas informasi, bantuan hukum, *trauma centre* dan pusat pengaduan yang kesemuanya mudah diakses oleh pekerja.

Daftar Pustaka

Dephukham, "Pilot Project Aksesibilitas Hukum", 20 Maret. Jakarta, 2007

Gatot, "Bantuan Hukum. Akses Masyarakat Marginal terhadap Keadilan. Tinjauan Sejarah, Konsep, Kebijakan, Penerapan dan Per-

bandingan di Berbagai Negara. Jakarta: YLBHI, LBH, IALDF, Jakarta, 2007.

Golub, S, "*Beyond Rule of Law Orthodoxy. The Legal Empowerment Alternative. Rule of Law Series. Democracy and Rule of Law Project*", number 41 October . USA: Carnegie Endowment. 2003

Harian Fajar. "Akses Masyarakat terhadap Keadilan Belum Maksimal", 19 Desember. Makassar, 2006

Kartodihardjo, H. "Komentar Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan". *Hand Out Presentasi*. 2008