

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI TENAGA KERJA BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2004 TENTANG PENEMPATAN  
DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI**

Samiyah  
Taufiqurrahman Syahuri  
tsyahuari@gmail.com  
*Universita Sahid Jakarta*

**ABSTRAK**

Pro dan kontra terkait penghentian tersebut telah menimbulkan berbagai persepsi yang berujung pada desakan untuk merumuskan kebijakan yang mampu mengakomodir kebutuhan perlindungan hukum yang komprehensif dan efektif bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Lahirnya Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri kumpulan peraturan tentang proses penempatan dan perlindungan disinyalir mampu menjadi jawaban permasalahan yang ada. Adapun undang-undang tersebut mengatur secara proses penempatan dan perlindungannya meliputi pra penempatan, penempatan, dan pasca penempatan, yang bertujuan dapat dijadikan standar penempatan yang baik dan benar, serta payung hukum demi terselenggaranya jaminan perlindungan hukum bagi tenaga kerja yang ditempatkan. Penelitian ini dimaksudkan untuk (1) Mengetahui apakah ketentuan dalam Undang Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri telah memenuhi kebutuhan perlindungan hukum bagi TKI dan (2) Mengetahui penerapan prosedur penempatan TKI pada Undang Undang No. 39 Tahun 2004 dalam memenuhi standar prosedur penempatan yang mewujudkan perlindungan hukum yang komprehensif bagi TKI. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan sentral kajian Undang Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

***Kata Kunci*** : *Perlindungan Hukum, Tenaga Kerja, Luar Negeri*

**ABSTRACT**

*Pros and cons related to the termination has led to various perceptions that led to the urge to formulate policies that are able to accommodate the need for comprehensive and effective legal protection for Indonesian workers abroad. The birth of Law Number 39 of 2004 concerning the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Abroad, a collection of regulations concerning the placement and protection process was allegedly able to be the answer to the existing problems. The law regulates the*

*placement and protection process including pre-placement, placement and post-placement, which aims to be a good and correct placement standard, as well as a legal umbrella for the implementation of legal protection guarantees for placed workers. This research is intended to (1) Know whether the provisions in Law No. 39 of 2004 concerning the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Abroad have fulfilled the need for legal protection for migrant workers and (2) Knowing the application of the procedures for placing migrant workers in Law No. 39 of 2004 in meeting the placement procedure standards that embody comprehensive legal protection for migrant workers. This study uses a normative juridical approach with the central study of Law No. 39 of 2004 concerning the Placement and Protection of Indonesian Workers Overseas.*

**Keywords:** *Legal Protection, Labor, Overseas*

## 1. PENDAHULUAN

Sempitnya peluang kerja dalam negeri menghantarkan WNI pada pilihan menjadi TKI. Faktor lainnya, selain segi penghasilan yang di atas standar upah minimum, juga sebagai solusi dari kesulitan ekonomi (kebutuhan nafkah). Perkembangan selama sepuluh tahun terakhir terjadi pergeseran peminat kerja yang mayoritas tenaga kerja wanita untuk mengisi posisi PLRT. Pemerintah menjawab kebutuhan tersebut dengan membentuk Badan Koordinasi Penempatan TKI pada 16 April 1999 melalui Keputusan Presiden No. 29 Tahun 1999 yang beranggotakan sembilan instansi terkait lintas sektoral, untuk meningkatkan program Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri sesuai lingkup tugas masing-masing. Selain itu, untuk penyederhanaan prosedur dan mekanisme serta peningkatan pelayanan penempatan TKI, maka dibentuk Balai Pelayanan Penempatan TKI di daerah provinsi pengirim TKI yang menjalankan fungsi pelayanan satu atap, dengan misi mempermudah, mempermudah, mempercepat dan mengamankan proses penempatan TKI. Akan tetapi, upaya pemerintah Republik Indonesia tersebut ternyata belum bisa mengakomodir kebutuhan perlindungan bagi TKI dari tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pemerintah negara penempatan TKI, pengguna/majikan yang memperkerjakan TKI, maupun pihak-pihak lain yang tidak bertanggung jawab memperlakukan para TKI secara tidak adil. Salah satu contoh, kejadian razia disertai pemukulan serta penangkapan paksa oleh aparat militer, polisi dan Pemerintah Raja Malaysia terhadap TKI yang tidak berdokumen resmi. Tindakan tersebut terjadi atas dasar ketentuan

Undang Undang Keimigrasian Malaysia No. A1154 Tahun 2002 yang disahkan dan dinyatakan mulai berlaku sejak Tahun 2002 . Contoh lain, peristiwa yang dialami salah satu TKI penempatan Mesir bernama Juniah Binti Sayidun yang dibuang di pinggiran Kairo oleh majikannya .

Demikian halnya di dalam negeri, permasalahan juga terjadi sebagai dampak tumpang tindihnya kewenangan instansi, seperti karena ketidakmampuan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI dalam memaksimalkan fungsinya selama Tahun 2007 sehingga terjadi deportasi TKI illegal secara berturut-turut melalui Pelabuhan Sri Bintan Pura Tanjung Pinang sebanyak 30.574 orang dengan rincian sebagai berikut: pada April 2007 sebanyak 3.343 orang, Mei 2007 sebanyak 3.714 orang, Juli 2007 sebanyak 2.322 orang, September 2007 sebanyak 6.244 orang, Oktober 2007 sebanyak 3.289 orang, Nopember sebanyak 3.061, dan pada Desember sebanyak 2.594 orang . Situasi yang seharusnya tidak terjadi sekalipun TKI illegal apalagi legal, mengingat Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI merupakan perisai TKI di negara penempatan.

Masalah TKI telah menjadi masalah yang kompleks bahkan bersinggungan dengan ranah hak asasi TKI sebagai manusia dan anggota masyarakat dunia, dimana pelanggaran Hak Asasi Manusia seharusnya tidak sampai terjadi pada warga negara manapun . Sebagai catatan, bahwa Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Umum Hak-hak Asasi Manusia) yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa pada 10 Desember 1948, antara lain menyatakan: 1) Pasal 5 bahwa tiada seorang juapun boleh dianiaya atau diperlakukan secara kejam, dengan tak mengingat kemanusiaan atau pun jalan perlakuan atau hukum yang menghinakan; dan 2) Pasal 9 bahwa tiada seorang juapun boleh ditangkap, ditahan, atau dibuang secara sewenang-wenang . Undang Undang Dasar 1945 juga telah memberikan landasan dasar penempatan dan perlindungan, yaitu dalam Pasal 27 Ayat (2) bahwa setiap Warga Negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; terkait perlindungan diatur dalam Pasal 28G Ayat (1) bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri sendiri, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi dan Ayat (2) setiap orang berhak untuk bebas dari

penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain; sedangkan mengenai tanggung jawab perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah negara, terutama pemerintah. Berdasarkan amanat Undang Undang Dasar tersebut, sekali lagi pemerintah mengupayakan pembentukan regulasi namun kali ini bersifat lebih spesifik, mengatur tentang ketenagakerjaan sebagai pedoman dalam menghadapi permasalahan perlindungan tenaga kerja secara umum. Undang Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terbit pada 25 Maret 2003 disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, yang selain menjadi pilar utama ketenagakerjaan baik di dalam maupun di luar negeri, juga merupakan fasilitator kehadiran undang-undang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, disebutkan dalam Pasal 34 bahwa ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b diatur dengan undang-undang.

Amanat tersebut dilanjutkan dengan terbitnya Undang Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri pada tanggal 18 Oktober 2004. Lahirnya Undang Undang No. 39 Tahun 2004 sempat menimbulkan kontroversi terkait adanya keraguan dalam hal efektifitas undang-undang tersebut yang dianggap tidak dapat menjawab permasalahan kebutuhan perlindungan bagi pihak TKI, melainkan lebih sebagai kendaraan aspirasi kepentingan pihak-pihak tertentu. Sebagaimana sejarah Undang Undang No. 39 Tahun 2004 awalnya dikenal sebagai turunan dari Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 104A Tahun 2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri, yang proses perumusan Keputusan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi tersebut melibatkan perusahaan pengiriman TKI swasta dan asosiasi-asosiasinya, sehingga diasumsikan bermuatan kepentingan bisnis. Dampaknya, validitas Undang Undang No. 39 Tahun 2004 menjadi dipertanyakan dalam hal pencapaian tujuan penempatan yang baik dan upaya perlindungan yang komprehensif bagi TKI. Beberapa ketentuan Undang Undang No. 39 Tahun 2004 yang akan dicermati adalah ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan Undang Undang Ketenagakerjaan yang merupakan induk dari Undang Undang No. 39 Tahun 2004; selain itu, ketentuan yang menjadi hambatan bagi para calon TKI yang akan bekerja di luar negeri dan ketentuan yang berakibat high cost

economy (biaya ekonomi tinggi) dalam hal penempatan. Namun yang mengkhawatirkan adalah adanya ketentuan yang diklaim dapat menumbuhkan kriminalisasi baru dalam urusan penempatan TKI; dan lain sebagainya . Contohnya, Pasal 100 Undang Undang No. 39 Tahun 2004 terkait sanksi pemalsuan identitas calon TKI dan TKI yang bertentangan dengan Pasal 77 dan 94 Undang Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan . Begitu juga Pasal 95 Ayat (1) dan (2) terkait fungsi dan kewenangan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI didukung Pasal 2 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI yang mempertegas ruang lingkup kewenangan, tetapi dianggap tumpang tindih dengan pengaturan Pasal 2 Ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Pemerintah dengan mengacu pada pengertian Ketenagakerjaan yang terdapat pada Pasal 1 Ayat (1) Undang Undang No. 13 Tahun 2003, dan seterusnya .

Pada akhirnya, Undang Undang No. 39 Tahun 2004 yang merupakan produk pemerintah dan merupakan dasar dari perlindungan; disinyalir telah mengalami disinkronisasi dan dis-harmonisasi. Apabila hal tersebut benar adanya maka yang dikhawatirkan bukan hanya substansi dari undang-undang ini, melainkan dampak kelumpuhan dalam law enforcement-nya, dan pada gilirannya menimbulkan ketidakadilan bagi para pemangku kepentingan (stakeholders) yang ada, dalam pengertian bahwa prinsip hukum yang berkeadilan dari sebuah peraturan perundang-undangan menjadi tidak dapat dicapai.

Sesuai latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk meneliti Undang Undang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri No. 39 Tahun 2004 dalam hal perlindungan dengan melakukan uji materi terhadap beberapa ketentuan terkait prosedur penempatan TKI pada diatur dalam undang-undang tersebut. Mengingat prosedur penempatan memiliki cakupan yang luas yaitu meliputi perlindungan pada pra penempatan, penempatan, dan pasca penempatan, maka penelitian ini akan mencermati perlindungan TKI dari aspek prosedur penempatannya saja.

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang bersifat deskriptif, namun mengingat obyek penelitian terkait efektifitas undang-undang, maka dibutuhkan data empiris sebagai pendukung penelitian untuk mengetahui penerapan norma atau kaidahnya pasca undang-undang tersebut lahir.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kajian Ketentuan Undang-undang No. 39 Tahun 2004 tentang Prosedur Penempatan dan Penerapannya.

Berdasarkan kajian sosiologis, terdapat banyak potensi calon TKI yang berumur 18 tahun ke atas yang berkehendak memperoleh penghidupan dan penghasilan yang layak dengan bekerja sebagai TKI di luar negeri, yang kehendak tersebut secara tegas dilindungi dan dijamin baik oleh konstitusi<sup>1</sup> maupun dalam Undang Undang No. 13 Tahun 2003. Sementara pada Pasal 31 Undang Undang No. 13 Tahun 2003 dinyatakan bahwa setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri. Sehingga, jika para calon TKI yang telah berusia 18 tahun dengan kata lain belum berusia 21 tahun, tidak diperbolehkan bekerja sebagai TKI di luar negeri, maka hal ini merupakan bentuk peniadaan hak dasar para pekerja tersebut. Kenyataannya, tingkat pengangguran yang banyak adalah pada usia 18 tahun ke atas. Mereka telah siap bekerja namun lapangan pekerjaan yang tersedia terbatas, sehingga cukup disayangkan jika tersedia banyak potensi kesempatan untuk bekerja di luar negeri tapi terhalang karena batasan usia yang mengharuskan 21 tahun.

Dengan demikian berdasarkan berbagai kajian baik segi normatif, psikologis, maupun sosiologis, pembatasan minimal usia 21 tahun bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada pengguna perseorangan tidak memiliki dasar yang kuat, sehingga ketentuan ini harus dilakukan perubahan menjadi usia minimal 21 tahun menjadi usia minimal 18 tahun.

---

<sup>1</sup> Pasal 27 ayat 2 Undang Undang Dasar 1945 (Amandemen IV) dinyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Terkait kelengkapan dokumen, Pasal 51 Undang Undang No. 39 Tahun 2004<sup>2</sup> menyatakan bahwa untuk dapat ditempatkan di luar negeri, calon TKI harus memiliki dokumen yang meliputi :

- a. Kartu Tanda Penduduk, Ijazah pendidikan terakhir, Akte Kelahiran atau Surat Keterangan Kenal Lahir;
- b. Surat Keterangan status perkawinan bagi yang telah menikah melampirkan copy buku nikah;
- c. Surat Keterangan izin suami atau istri, izin orang tua, atau izin wali;
- d. Sertifikat kompetensi kerja;
- e. Surat Keterangan sehat berdasarkan hasil-hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi;
- f. Paspor yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi setempat;
- g. Visa Kerja;
- h. Perjanjian Penempatan Kerja;
- i. Perjanjian Kerja; dan
- j. KTKLN”.

Persyaratan yang demikian banyaknya cenderung menghalang-halangi para calon TKI untuk bekerja di luar negeri, sehingga akan menjadi kontra produktif bagi para calon TKI itu sendiri. Hal ini berarti tidak melindungi kepentingan hukum bagi mereka. Persyaratan-persyaratan ini tidak lebih memberikan nilai tambah atas para calon TKI apalagi memberikan perlindungan terhadapnya. Selain itu, ditemukan adanya *overlapping* (tumpang tindih) dari persyaratan tersebut, seperti disyaratkannya memiliki paspor, sementara pada sisi lain juga disyaratkan adanya Kartu Tanda Penduduk (KTP). Bukankah orang yang memiliki paspor, sudah dianggap telah memiliki identitas kependudukan seperti KTP. Demikian pula disyaratkannya adanya akta kelahiran. Adanya akta kelahiran ini dianggap berat oleh para calon TKI terutama para calon TKI yang berdomisili di daerah-daerah terpencil yang tidak familiar dengan adanya akta kelahiran. Bukankah di dalam paspor sudah menunjukkan kapan dan dimana seseorang dilahirkan. Sehingga persyaratan adanya KTP dan akta kelahiran tidak diperlukan lagi sepanjang calon TKI yang bersangkutan telah memiliki paspor.

Maka dapat disebutkan bahwa persyaratan minimal calon TKI sebaiknya meliputi: (1) memiliki paspor dari Kantor Imigrasi, (2) mempunyai surat hasil pemeriksaan kesehatan dari Departemen Kesehatan melalui klinik yang ditunjuk, (3) memiliki sertifikat kelulusan pelatihan dan uji kompetensi dari BNSP, dan (4) memperoleh visa kerja dari kedutaan besar negara tujuan kerja. Beberapa dokumen tersebut seharusnya tidak dikenakan biaya, namun biaya akan muncul

---

<sup>2</sup> Intisari Pasal 51 Undang Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

pada saat proses dokumen dilakukan yang biasanya dibayarkan kepada biro jasa pengurusan dokumen. Permasalahan biaya ini pun merupakan persoalan tersendiri yang sulit dielakkan dalam realita keseharian pengurusan dokumen mengingat ketidaktahuan calon TKI dalam persoalan administratif seperti yang dipersyaratkan Undang Undang No. 39 Tahun 2004 .

Lain halnya Pasal 68 Ayat (1) Undang Undang No. 39 Tahun 2004 menentukan bahwa pelaksana penempatan TKI swasta wajib mengikutsertakan TKI yang akan diberangkatkan ke luar negeri ke dalam program asuransi. Kewajiban terhadap penempatan oleh swasta tersebut dianggap berlebihan oleh Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) karena TKI yang sudah ditempatkan dan bekerja pada pengguna di luar negeri adalah kewajiban pengguna TKI untuk mengasuransikan TKI yang bersangkutan. Hal ini karena sudah menjadi kelaziman di dalam hubungan kerja bahwa pekerja mendapatkan asuransi dari pemberi kerja. Sehingga jika PPTKIS juga mengasuransikan TKI atau calonTKI maka akan terjadi asuransi ganda, dimana TKI diasuransikan oleh pengguna nya di luar negeri dan juga diasuransikan oleh PPTKIS. Hal ini jelas bertentangan dengan salah satu prinsip asuransi, yakni prinsip indemnity. Selain itu, jumlah pertanggungan yang didapat TKI di luar negeri dari asuransi yang dibayar oleh pengguna akan jauh lebih besar dari nilai pertanggungan yang di cover asuransi yang dibayar oleh PPTKIS. Maka, tidak terdapat nilai tambah sedikitpun atas pengasuransian TKI oleh PPTKIS tersebut. Bahkan bisa jadi pengasuransian TKI oleh PPTKIS menjadi kontra produktif apabila pengguna jasa TKI di luar negeri mengetahui bahwa TKI tersebut sudah diasuransikan oleh PPTKIS di negara asalnya sehingga mereka merasa tidak perlu melakukan pengasuransian. Hal ini akan merugikan kepentingan para TKI itu sendiri. Hal yang realistis untuk diterapkan adalah kewajiban PPTKIS untuk mengasuransikan calon TKI atau TKI pada pra penempatan dan pasca penempatan. Hal ini dikarenakan pada pra penempatan dan pasca penempatan adalah kewajiban PPTKIS untuk meng-cover resiko-resiko yang mungkin terjadi pada calon TKI atau TKI tersebut, dan para pengguna jasa sudah tidak berkaitan lagi dengan calon TKI atau TKI tersebut. Di samping itu pula, kewajiban PPTKIS untuk mengikutsertakan calon TKI atau TKI dalam asuransi pada pra penempatan dan pasca penempatan adalah kewajiban yang optional. Artinya, kewajiban PPTKIS adalah bertanggung jawab terhadap calon TKI atau TKI jika terjadi suatu resiko atas diri calon TKI atau TKI tersebut. Implementasi kewajiban PPTKIS ini bisa melalui sarana asuransi atau bisa pula melalui non asuransi seperti di cover sendiri oleh PPTKIS atau dikelola dana asuransinya sendiri oleh perkumpulan/organisasi PPTKIS, seperti Paramitra Bersama .

Pembahasan terkait ketentuan yang mengatur prosedur penempatan TKI masih memiliki kelemahan dalam tatanannya. Hal-hal yang seharusnya bersifat prinsip seakan kurang mendapat perhatian. Sebagaimana kerangka teori yang akan diberlakukan dalam penelitian skripsi ini, prosedur penempatan TKI yang diatur dalam bentuk undang-undang haruslah merupakan tolok ukur dan standar bagi seluruh rangkaian penempatan TKI yang sebenar-benarnya. Kenyataan adanya berbagai opini dan pendapat yang mengalir merupakan bentuk masukan yang seharusnya menjadi manfaat pembentuk kebijakan untuk melakukan pembenahan regulasi. Undang Undang No. 39 Tahun 2004 hanyalah persoalan pelaksanaan kebijakan atau penerapan kebijakan yang dapat terselesaikan melalui pendekatan-pendekatan motivasi dan pelayanan prima. Hal ini dilakukan agar kerangka kebijakan baru yang lebih operasional dapat mengedepankan fungsi insentif, advokasi, dan fasilitasi bagi para calon TKI. Motivasi yang ingin dicapai dalam hal ini akan menentukan arah dan langkah-langkah yang akan diambil sebagaimana dimaksudkan untuk mengintegrasikan seluruh elemen terkait dalam satu kesatuan rantai penempatan TKI dengan mengarah pada penyediaan pelayanan yang prima.

## **B. Kajian Kegiatan Penempatan Berdasarkan Fakta di Lapangan**

Masalah yang lain yang diidentifikasi dari penelitian ini adalah mahalannya biaya perekrutan. Sistem dibuat bergantung pada lembaga perekrutan swasta dalam menyediakan layanan penting yang dibutuhkan TKI saat hendak bekerja ke luar negeri. Lembaga-lembaga perekrutan swasta ini bertanggung jawab merekrut TKI, menyediakan pelatihan yang dibutuhkan untuk bekerja di luar negeri, pelatihan bahasa, mendapatkan dokumentasi dan pekerjaan yang sesuai di luar negeri. Oleh karena kebanyakan lembaga yang memberikan pelayanan ini berada di Jakarta, maka TKI yang mau bekerja ke luar negeri harus pergi dan tinggal di Jakarta sehingga menambah biaya bermigrasi ke luar negeri. Kenyataan lainnya, TKI yang mau bekerja ke Hong Kong misalnya, diharuskan membayar sekitar 15 juta rupiah (US\$ 1,600) untuk biaya perekrutan, jumlah yang cukup besar apabila dilihat gaji mereka perbulan yang sebesar HKD 3,580 (USD 460) . Bagi tenaga kerja, satu-satunya cara untuk menutupi biaya ini adalah dengan mengambil pinjaman baik dari agen perekrutan atau dari para rentenir di desa dengan bunga yang sangat tinggi.

Reformasi terakhir pelayanan repatriasi meningkatkan pelayanan pemulangan TKI. Terminal IV Bandara Soekarno Hatta di Jakarta dikelola oleh BNP2TKI dan menyediakan beberapa jasa pemulangan TKI. Ada pelayanan dokter jaga selama 24 jam dan bagian khusus yang diberikan untuk menyediakan bantuan dalam klaim asuransi. Namun, pelayanan tertentu masih

bisa memungkinkan untuk dimaksimalkan, khususnya terkait akses ke transportasi yang murah dari terminal ke tempat tujuan lain di Indonesia. Masalah lain, kebebasan gerak bagi TKI yang menggunakan terminal IV. Pada saat TKI tiba melalui Jakarta, mereka diharuskan menggunakan terminal ini. TKI juga terpaksa untuk kembali ke alamat yang tertera dalam paspor mereka. Hal ini agak merepotkan khususnya bagi TKI yang keluarganya sudah pindah alamat pada saat mereka masih bekerja di luar negeri, atau TKI yang mau pulang menuju ke tempat yang berbeda untuk mengunjungi anggota keluarga yang lain atau teman.

Selain itu, hasil penelitian ini juga menemukan bahwa masih banyak TKI yang membutuhkan layanan atau bantuan dari pemerintah setelah mereka kembali. Khususnya, mereka yang membutuhkan bantuan dalam menangani kasus klaim asuransi, pelatihan dan bantuan pengelolaan usaha. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan BNP2TKI berusaha keras untuk melatih beberapa TKI yang kembali untuk menjadi pengusaha, namun keberhasilan program ini sangat terbatas karena minimnya sumber daya. Idealnya diupayakan lebih banyak sumber daya untuk membantu TKI mengelola penghasilan mereka dan memastikan bahwa ada cukup banyak peluang kerja dan usaha bagi mereka yang kembali dari luar negeri. Banyaknya klaim asuransi dari TKI yang pulang berarti banyak klaim yang tidak pernah diproses, namun ada lumayan banyak kasus yang terpecahkan. Kemungkinan lain ada banyak kasus yang tidak dilaporkan karena TKI tidak tahu kemana mencari bantuan. Secara keseluruhan, upaya-upaya harus dilakukan untuk meningkatkan kesadaran para TKI tentang hak-hak tenaga kerja, hak-hak asasi dan juga jalur hukum yang terbuka bagi mereka dalam kasus pelanggaran hak.

Di lain pihak, proses perekrutan dan khususnya proses pendokumentasian saat ini sangatlah rumit dan berbelit-belit. Hal ini bisa dipermudah dengan memberikan kesempatan kepada para calon TKI untuk mengambil tanggung jawab dalam mempersiapkan dokumentasi mereka sendiri. Masih banyak lembaga perekrutan yang tidak mematuhi peraturan. Ini menunjukkan bahwa pemerintah perlu mengambil peran lebih aktif dalam mengatur industri ini, juga dalam mengawasi dan memastikan peraturan tersebut dijalankan. Laporan hasil penelitian ini menggambarkan dan membahas sistem penempatan TKI di luar negeri saat ini. Adapun laporan yang disajikan adalah berturut-turut hasil penelitian pada tahap sebelum keberangkatan, kemudian perlindungan TKI di luar negeri, dan akhirnya tahap pemulangan dan reintegrasi di Indonesia.

Instruksi Presiden Tahun 2006 menguraikan bahwa reformasi awal agar dilakukan oleh lembaga pemerintah yang relevan di bawah koordinasi menyeluruh Kementerian Koordinasi bidang Perekonomian, diharapkan akan

mengarah ke desentralisasi pelayanan penempatan TKI. Walaupun reformasi mencakup program desentralisasi, tetapi hal ini belum dilaksanakan sepenuhnya. Terbukti dari jumlah agen perekrutan yang tinggal di Jakarta dan sekitarnya. Mengonsentrasikan kegiatan sebelum keberangkatan di Jakarta merupakan hal yang praktis dan efisien bagi agen perekrutan karena biaya operasional untuk menampung calon TKI di satu tempat lebih rendah daripada mempunyai beberapa pusat pelatihan yang berbeda di berbagai wilayah.

Alokasi calon TKI di satu tempat di Jakarta memang mempermudah agen perekrutan untuk melakukan usaha mereka, namun juga menjadikan kondisi calon TKI semakin rentan selama proses perekrutan. Selama pelatihan, TKI ditempatkan di rumah sementara, yang mungkin tertutup untuk umum, termasuk untuk keluarga mereka, mempersulit pengawasan kondisi rumah, atau malah tidak mungkin. Bila keluarga dari TKI diperbolehkan berkunjung, jumlahnya dibatasi, padahal patut diperhitungkan jarak dari kampung dan biaya yang harus dikeluarkan untuk perjalanan tersebut.

Dampak lain dari sentralisasi pusat pelatihan adalah sulitnya memastikan pelatihan calon TKI. Pendidikan TKI yang terpenting seharusnya berkenaan dengan hak-hak mereka dan akses mendapatkan bantuan bila terjadi kasus eksploitasi atau penganiayaan. Mengingat lemahnya pengawasan, pemantauan dan peraturan terhadap agen perekrutan, maka sangat mungkin bila TKI tidak menerima informasi tentang hal-hal ini dan tidak dipersiapkan dengan cukup akan kondisi kerja di luar negeri.

Pemerintah pusat, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi atau BNP2TKI, tidak memiliki kapasitas yang dibutuhkan untuk menangani sentralisasi kegiatan penempatan TKI di Jakarta atau mengawasi kegiatan agen perekrutan dan pekerja lapangan mereka. Data mengindikasikan bahwa masih ada agen perekrutan atau sponsor mereka yang tidak terdaftar. Hal ini mempersulit untuk mengetahui seberapa jauh mereka mengubah prosedur, merekayasa dokumen atau membebankan biaya penempatan yang berlebihan ke calon TKI.

Pemerintah pusat melalui BNP2TKI, telah mencoba untuk menyampaikan perihal minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dengan mengundang pemerintah daerah dan perwakilan sektor swasta di daerah untuk bergabung dalam menangani isu-isu migrasi. Inisiatif berbeda telah diujicobakan termasuk: (1) pertukaran kerja di luar negeri di tingkat kabupaten; (2) memperluas kerjasama pusat-pusat pelatihan berbasis masyarakat; (3) mendirikan pusat krisis bagi TKI yang bermasalah. Sehingga pada tahun 2004 Indonesia mengujicobakan sistem satu pintu untuk penempatan PRT dari Indonesia di Singapura. Pada tanggal 28 Mei 2004 di Batam, Kepulauan Riau, provinsi terdekat dengan Singapura, Megawati presiden pada saat itu

meluncurkan sistem Manajer Rumah Tangga ke Singapura yang mewajibkan semua PRT Indonesia yang pergi ke Singapura untuk melalui sistem ini. Hal ini dilakukan untuk memastikan PRT dari Indonesia yang masuk ke Singapura mempunyai semua dokumen yang diperlukan untuk bekerja di sana. Inisiatif ini dikenal sebagai Sistem Satu Pintu Batam. Sistem Satu Pintu Batam memberikan titik keluar tunggal bagi calon PRT ke Singapura. Pusat ini menyediakan sejumlah pelayanan termasuk pemeriksaan dokumen kesehatan, kontrak kerja, dokumen perjalanan dan keterampilan serta tes kecocokan. Mengingat dekatnya jarak geografis ke Singapura, maka Batam merupakan pilihan strategis untuk menghentikan migrasi ilegal. Dengan Sistem Satu Pintu Batam, pemerintah Indonesia, melalui KBRI di Singapura berharap memulai sistem proaktif dan menyediakan orientasi kerja bagi calon TKI ke Singapura. Sayangnya, Sistem Satu Pintu Batam tidak lagi berjalan. Inisiatif tidak bertahan karena lemahnya koordinasi antar badan-badan pemerintahan. Untuk sukses, sistem perlu dukungan dari agen perekrutan yang tidak kunjung terwujud. Pada bulan Oktober 2007, Erman Suparno, mantan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, membatalkan rencana Pemerintah Indonesia untuk mengontrol penempatan TKI hanya melalui Batam sebagai Sistem Satu Pintu. Hal serupa dilakukan kembali pada tahun 2008 oleh BNP2TKI yang meluncurkan sistem pelayanan satu pintu terpadu di Mataram, Nusa Tenggara Barat bagi TKI yang berasal dari provinsi NTB. Pelayanan ditujukan untuk memberikan pelayanan dokumen yang cepat, aman, murah dan mudah diakses. Pelayanan satu pintu diharapkan bisa ditiru di provinsi lain karena adanya potensi untuk mengurangi pemalsuan dokumen dan menghentikan pembebanan biaya berlebihan ke calon TKI.

Adapun pelayanan satu pintu didirikan melalui kerjasama antara BNP2TKI dengan kantor daerah Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Pendidikan dan Populasi dan Kantor Catatan Sipil, Kantor Imigrasi, Kementerian Kesehatan, Kantor Kepolisian Daerah dan Kantor Pajak. Bantuan disediakan bagi calon TKI termasuk untuk pengurusan paspor, pengurusan dokumen bebas fiskal ke luar negeri, Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN), dokumen penempatan dan perlindungan TKI, asuransi, pengurusan kasus, Pembekalan Akhir Pemberangkatan dan memeriksa dokumen-dokumen penting TKI yang akan berangkat dari Indonesia (dokumen identitas, visa kerja, kesepakatan kerja dan penempatan, sertifikat kompetensi kerja dan sertifikat kesehatan). Pelayanan baru dimulai pada akhir 2008, peneliti belum melakukan penelitian terkait kinerja pelayanan tersebut. Sistem keberangkatan nasional masih tetap didominasi oleh keberangkatan dari Jakarta dengan peran pemerintah daerah yang terbatas, serta pelayanan di NTB ini masih belum dimanfaatkan sepenuhnya.

### C. Hasil Kajian tentang Penempatan TKI

Hasil akhir penelitian yang didapat adalah sistem sentralisasi hasil bentukan Undang Undang No. 39 Tahun 2004 kurang memiliki koordinasi yang tepat waktu dan efektif antara pemerintah pusat dan daerah sehingga menyebabkan banyak masalah. Pemerintah regional tidak terlibat aktif dalam tugas pemerintah pusat untuk mengontrol, membuat dan melaksanakan, mengawasi penempatan dan perlindungan TKI yang menyiapkan keberangkatan mereka sendiri untuk bekerja di luar negeri . Ketentuan tersebut menyatakan bahwa pemerintah pusat bisa mendelegasikan tanggung jawabnya ke pemerintah regional yang berarti pemerintah regional hanya akan menjadi terlibat pada saat mereka diminta bantuannya oleh pemerintah pusat.

Ada kecenderungan bahwa inisiatif yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan kota tidak berhasil karena pihak berwenang yang menangani isu-isu sangat penting, seperti pendirian dan pengawasan agen perekrutan, masih berada di tangan pemerintah pusat. Akibatnya, walaupun ada peluang untuk otonomi daerah, terdapat tren kuat ke arah sentralisasi administrasi pemerintah di Jakarta. Hasilnya adalah penyingkiran pemerintah daerah secara *de facto* dalam administrasi penempatan TKI. Sehingga walaupun ada masalah yang dialami TKI, seperti perekrutan tidak resmi, pemalsuan dokumen, dan penarikan biaya penempatan semena-mena, yang kemungkinan besar terjadi di luar wilayah Jakarta, pemerintah membatasi wewenang dan kemampuan pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan ini.

Ketetapan umum Pasal 1 ayat (3) Undang Undang No. 39 Tahun 2004 mendefinisikan penempatan TKI sebagai kegiatan pelayanan. Menurut undang-undang, agen perekrutan swasta bertanggung jawab untuk mencocokkan TKI sesuai keterampilan, minat dan kemampuan mereka dengan penyedia kerja di luar negeri. Agen perekrutan swasta bertanggung jawab atas proses perekrutan menyeluruh, pengurusan dokumen, pendidikan dan pelatihan, akomodasi sementara, persiapan keberangkatan, keberangkatan ke negara melalui repatriasi ke Indonesia.

Sponsor atau makelar selalu mencari wilayah yang aman di mana tidak ada atau sangat sedikit kehadiran pemerintah daerah, untuk melakukan tindakan ilegal. Undang Undang No. 39 Tahun 2004 telah memfasilitasi proses ini dengan membatasi wewenang pemerintah daerah secara efektif. Akibat terbatasnya kehadiran pemerintah daerah di kabupaten, masyarakat daerah cenderung tidak mengetahui betapa pentingnya menyelesaikan permasalahan yang sangat kronis seperti perekrutan tidak resmi.

Dalam peraturan pemerintah yang sering dipublikasikan untuk menjelaskan Undang Undang No. 39 Tahun 2004, tidak ada ketentuan tunggal dan progresif untuk mengatasi masalah-masalah perekrutan ilegal yang muncul. Peraturan Menteri No. 18 Tahun 2007 tentang Pengaturan Penempatan dan Perlindungan TKI

tidak menjelaskan mekanisme koordinasi penyediaan Surat Ijin Perekrutan bagi agen perekrutan yang dipublikasikan oleh pemerintah pusat untuk dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dampak peraturan ini adalah untuk tidak mengesahkan Peraturan Menteri No. 19 Tahun 2006 yang mengatur masalah serupa. Peraturan ini melebihi Peraturan Menteri No. 19 Tahun 2006 yang lebih komprehensif daripada Peraturan Menteri No. 18 Tahun 2007. Peraturan No. 19 Tahun 2006 mengkoordinasi pengeluaran surat ijin perekrutan dari agen perekrutan melalui lembaga provinsi atau daerah untuk pelayanan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri (BP3TKI - Badan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) dan kantor Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi di kabupaten/kota .

Walaupun Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan BNP2TKI memberikan komitmen untuk memperbaiki sumber daya kelembagaan dan kualitas pelayanan sebelum keberangkatan bagi calon TKI, namun kegiatan-kegiatan utama mereka dilakukan di Jakarta atau di kota besar lainnya sehingga peluang keterlibatan pemerintah di tingkat kabupaten menjadi sangat terbatas. Beberapa kegiatan sebelum keberangkatan yang dilakukan hanya di Jakarta termasuk: Pendidikan, keterampilan dan pelatihan bagi CTKI; Pembekalan Akhir Pemberangkatan; Pengurusan Kartu Identitas TKI yang bekerja di luar negeri; dan Pengurusan dan penandatanganan kesepakatan kerja antara agen perekrutan dan CTKI.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan yang telah diuraikan, maka penyusun dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut :

1. Permasalahan perlindungan TKI yang utamanya bersumber dari adanya realitas rentannya ordinasi dan integrasi diantara para pemangku kepentingan baik pelaksana penempatan maupun pihak-pihak yang terlibat dalam lalu lintas penempatan TKI ke luar negeri. Faktor utama yang mempengaruhi gagalnya Undang Undang No. 39 Tahun 2004 dalam menjawab kebutuhan perlindungan adalah kerangka penyusunan undang-undang yang disinyalir tidak melibatkan seluruh elemen yang berkompeten dalam proses penempatan TKI ke luar negeri.
2. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang Undang No. 39 Tahun 2004 khususnya terkait prosedur penempatannya masih belum berpihak pada pencapaian kebutuhan akan perlindungan yang komprehensif mengingat masih banyak adanya ketentuan yang ambigu sehingga dapat menimbulkan penafsiran yang salah. Selain itu perlu diperhatikan khususnya terkait hak-hak dasar para pihak dan keseimbangan kewajiban para pihak yang terkait dalam lalu lintas proses penempatan TKI. Perhatian juga patut diberikan dalam hal sinkronisasi

dan harmonisasi para pelaksana Undang Undang No. 39 Tahun 2004, diikuti penerapan fakta lapangan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya maupun terhadap prinsip-prinsip dan kaidah hukum yang ada. Masukan dari berbagai elemen masyarakat adalah perwujudan feedback positif yang menjadi input bagi perbaikan regulasi yang mewujudkan perlindungan hukum yang komprehensif bagi TKI.

## B. Saran

Adapun yang menjadi saran dari skripsi ini adalah sebagai berikut :

Memiliki regulasi yang baku dan kompeten dalam hal penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, maka diperlukan evaluasi menyeluruh atas pengertian-pengertian, prinsip-prinsip, dan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dengan berbasis pada kenyataan praktik pelaksanaannya di lapangan dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, sehingga apabila ditemukan kenyataan bahwa berbagai ketentuan tersebut tidak cukup jelas, sehingga menimbulkan perbedaan penafsiran yang dapat menghambat upaya pencapaian tujuan, atau dalam hal adanya norma dalam Undang Undang No. 39 Tahun 2004 yang terbukti tidak tetap, atau bahkan berbenturan dengan peraturan perundang-undangan dan konstitusi, maka hal itu dapat dijadikan bahan dalam rangka penyempurnaan undang-undang tersebut melalui proses legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat dan seharusnya dimungkinkan untuk dilakukan permohonan uji materiil terhadap Undang Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agusmidah. *Dilematika Ketenagakerjaan; Tinjauan Politik Hukum*. Medan: Sofmedia, Cetakan Pertama, 2011.
- Alfons, Maria. *Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual*, Ringkasan Disertasi Doktor, Malang: Universitas Brawijaya, 2010.
- AS, Yenny. *Kelemahan Sistem Perlindungan Hukum Terhadap Buruh Migran Implikasinya Dengan Terjadinya Trafficking (Kajian Sosial Socio-Legal Maraknya Trafficking di Kalimantan Barat)*, Pusat Studi Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, Supremasi: Jurnal Hukum, Vol. II No. 1, Oktober 2008 – Maret 2009.

- Baut, Paul S. dan Harman K, Benny. *Kompilasi Deklarasi Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), 1988.
- . Bogor: Ghalia Indonesia, Cetakan Ketiga, Edisi Revisi, 2010.
- Hen. *Jumlah Buruh Roko Berkurang*. Kompas, Kolom Nusantara, tanggal 4 Februari 2012.
- Hadikusuma, Hilman. *Bahasa Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni, Cetakan Kesepuluh, 2010.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Perbatasan Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu, Cetakan Pertama, 2011.
- Hakim, Abdul. *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan Kesatu, Edisi Ketiga, 2009.
- Husni,Lalu. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Edisi Revisi, 2008.
- Kansil, C.S.T., et. al., *Kamus Istilah Aneka Hukum*. Jakarta: Jala Permata Aksara, Cetakan Pertama, 2009.
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Cetakan Kedelapan, 1989.
- Kelsen, Hans. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media, Cetakan Ketiga, Maret 2010.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media, Cetakan Keempat, 2011.
- Kelsen, Hans. *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Bandung: Nusa Media, Cetakan Kesatu, Nopember 2008.
- Khakim, Abdul. *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan kesatu, Edisi Ketiga, 2009.
- M. Hadjon, Phillipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Pageh, I Wayan. *Permasalahan Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. Penelitian BNP2TKI tertanggal 22 Juni 2008