

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mengurangi tingkat pengangguran, sebagaimana Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa pada bulan Februari 2017, Tingkat Pengangguran Terbuka (PTP) di Indonesia mencapai angka 5,33 persen atau 7,01 juta orang. Tingginya angka tersebut menyebabkan perlu adanya sebuah solusi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan dari banyaknya pengangguran, salah satunya adalah dengan mengirimkan tenaga kerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri.

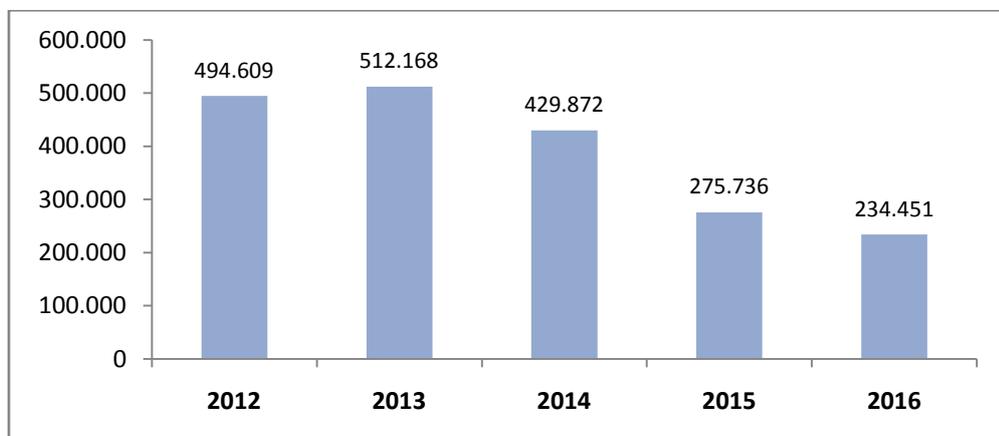
Pengaturan mengenai TKI diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Dalam Undang-undang tersebut, TKI didefinisikan sebagai setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Adapaun negara-negara yang menjadi mayoritas tujuan para TKI adalah Malaysia dengan jumlah TKI di tahun 2016 sebanyak 87.616 orang. Disusul oleh negara Taiwan sejumlah 77.087 orang, Saudi Arabia 13.538 orang, Hongkong 14.434 orang, dan negara-negara lainnya seperti Singapura, United Arab Emirates, Brunae Darussalam, Qatar, Korea Selatan, dan United State (LAKIP BNP2TKI, 2016).

Ada beberapa hal yang mempengaruhi keputusan seseorang untuk bekerja di luar negeri, khususnya di Malaysia, antara lain: *pertama*, faktor ekonomi dimana seseorang ingin memperoleh penghasilan yang lebih tinggi di negara tujuan sehingga dapat meningkatkan taraf hidup dan memperbaiki keadaan ekonomi keluarga. *Kedua*, faktor perbedaan upah dan kesempatan kerja. *Ketiga*, faktor demografi dan ketidakseimbangan pembangunan ekonomi antara negara asal dan negara tujuan. *Keempat*, adanya peran jaringan migrasi. *Kelima*, faktor sejarah, budaya, dan bahasa yang tidak jauh berbeda, sehingga hubungan kerjasama lebih mudah dilakukan jika dibandingkan negara-negara lainnya (Reni, Tarmizi, & Maryadi, 2016).

Data dari BNP2TKI menunjukkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun (2012-2016) jumlah TKI cenderung menurun. Hal ini disebabkan oleh adanya kebijakan moratorium pengiriman TKI di dua Negara, yaitu Arab Saudi dan Malaysia. Meskipun demikian, jumlah tersebut masih terbilang besar. Berikut adalah grafik pengiriman TKI tahun 2011-2016:

Grafik 1.1

Jumlah Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Tahun 2012-2016



Sumber: (LAKIPBNP2TKI, 2016)

Dari jumlah di atas, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) merupakan salah satu daerah dengan jumlah pengirim TKI terbesar keempat setelah Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Total penempatan TKI asal NTB pada tahun 2016 mencapai 40.415 orang, dengan jumlah tenaga kerja laki-laki sebesar 33.827 orang dan perempuan 6.588 orang. Sementara itu, berdasarkan 25 kabupaten-kota di Indonesia, Lombok Timur merupakan kabupaten dengan jumlah penempatan terbesar, yaitu mencapai 19.274 orang di tahun 2016. Berikut adalah tabel penempatan TKI di Kabupaten Lombok Timur Tahun 2012-2016, yaitu:

Tabel 1.1

Penempatan TKI Asal Kabupaten Lombok Timur Tahun 2012-2016

No.	Tahun	Total
1.	2012	19.936
2.	2013	33.287
3.	2014	29.510
4.	2015	25.772
5.	2016	19.274
Total		127.779

Sumber: (LAKIP BNP2TKI, 2016)

Tingginya jumlah pengiriman TKI ke luar negeri akan berdampak pada jumlah remitansi yang diterima oleh pemerintah di daerah asal. BNP2TKI mencatat jumlah remitansi yang dihasilkan TKI pada tahun 2015 mencapai angka US\$ 9,429 atau kurang lebih Rp 98,015 triliun, sedangkan di tahun 2016 mengalami penurunan sejumlah US\$ 8,85. Sementara itu, sebagai daerah dengan jumlah penempatan TKI terbesar, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat jumlah remitansi yang diterima oleh pemerintah daerah NTB pada tahun 2016 mencapai Rp 1,76 triliun, dan pada bulan Maret 2017 mencapai

Rp 347,9 milyar dengan penyumbang terbesar adalah Kabupaten Lombok Timur sebanyak Rp 67 milyar atau 24,71%, disusul oleh Kabupaten Lombok Tengah dengan jumlah Rp 62 milyar atau 22,60%, Kabupaten Sumbawa Rp 34 milyar, Lombok Barat Rp 24 milyar, dan Kota Bima Rp 2 milyar (www.suarantb.com, 2017).

Selain berdampak positif pada penerimaan negara dan daerah asal, remitansi yang dihasilkan oleh para TKI juga mampu untuk memecahkan berbagai permasalahan ekonomi keluarga, misalnya: untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari keluarga, kebutuhan pendidikan anak, bahkan juga kebutuhan untuk membangun atau merenovasi rumah. Selain itu, remitansi yang dibawa TKI juga tidak hanya berupa uang/materi, melainkan juga berupa wawasan pengetahuan dan pengalaman kerja yang nantinya akan bermanfaat bagi TKI itu sendiri (Novianti, 2016).

Berdasarkan beberapa dampak positif di atas, nyatanya pengiriman TKI juga tidak terlepas dari dampak negatif. Adapun dampak negatif yang dirasakan langsung oleh individu yang menjalaninya sangat beragam, mulai dari adanya masalah-masalah seperti gaji yang tidak dibayarkan, penganiayaan, bahkan sampai pelecehan seksual. Untuk lebih memahami masalah-masalah yang dihadapi oleh para TKI, berikut disajikan data pengaduan TKI berdasarkan jenis masalah, yaitu:

Tabel 1.2
Dampak Pengiriman TKI bagi Individu dilihat dari Jumlah Pengaduan
Tahun 2012-2016

No.	Jenis Masalah	Tahun 2012-2016
1.	Sakit	1.475
2.	Gaji tidak dibayar	3.038
3.	TKI ingin dipulangkan	3.728
4.	Putus hubungan Komunikasi	2.051
5.	Pekerjaan tidak sesuai PK	1.538
6.	Pemutusan hubungan kerja sebelum masa perjanjian kerja berakhir	1.256
7.	TKI gagal berangkat	1.115
8.	Tindak kekerasan dari majikan	614
9.	Overstay	545
10.	TKI mengalami kecelakaan	452
11.	TKI tidak berdokumen	437
12.	TKI dalam tahanan/proses tahanan	323
13.	Tidak dipulangkan meski kontrak kerja selesai	339
14.	Potongan gaji melebihi ketentuan	274
15.	Penahanan paspor atau dokumen lainnya oleh PPTKIS	288
16.	Ilegal rekrut calon TKI	308
17.	Lari dari majikan (Saudi)	196
18.	TKI tidak punya ongkos pulang	236
19.	TKI tidak harmonis dengan pengguna	175
20.	Pelecehan seksual	151
21.	Lainnya	4.845
Total		23448

Sumber: (LAKIP BNP2TKI, 2016)

Dari masalah-masalah tersebut, Provinsi NTB menduduki peringkat ke 2 (dua) setelah Jawa Barat sebagai provinsi dengan jumlah pengaduan terbesar, yaitu mencapai 2.478 pengaduan dalam kurun waktu 2011-2016. Sementara itu, jumlah pengaduan berdasarkan 25 kabupaten/kota, Lombok Timur menempati posisi ke-8 (delapan) dengan total pengaduan dari tahun 2011-

2016 sebesar 577. Adapun permasalahan yang paling banyak dialami oleh para TKI asal Lombok Timur adalah masalah deportasi dari negara tujuan yang disebabkan oleh ketidaklengkapan dokumen (TKI berangkat melalui jalur non-prosedural/ilegal) dan TKI sudah melampaui batas waktu tinggal (*overstay*).

Selain dampak yang dirasakan oleh individu TKI di atas, dampak negatif lainnya juga dirasakan oleh anggota keluarga yang ditinggalkan, sehingga berpengaruh terhadap ketahanan rumah tangga TKI. Cahyono (2015) menyebutkan dampak-dampak tersebut antara lain; anak yang kurang terurus, suami/istri melakukan perselingkuhan dan perceraian, perpecahan keluarga, perselisihan antara suami/istri dengan orang tua menyangkut perebutan kiriman uang, dan masalah keluarga terkait penggunaan/pembagian hasil TKI.

Hal senada juga disampaikan oleh Tajuddin (2015) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa beberapa perempuan di Lombok Timur merespon perilaku suami saat bekerja di luar negeri dengan melakukan perselingkuhan atau menjalin hubungan tanpa status. Sementara Kurnia Novianti (2010) memaparkan bahwa muncul stigma *Jamal* (Janda Malaysia) dan *Durab* (Duda Arab) yang kemudian memiliki konsekuensi cukup berat bagi suami/istri yang ditinggalkan. Para *Jamal* harus menerima konsekuensi dimana setiap gerak-gerik dan perilakunya diawasi oleh warga sekitar. Sementara para *Durab* banyak yang menyalahgunakan uang kiriman dari

istri, dimana uang tersebut seharusnya digunakan untuk kebutuhan anak-anak dan rumah tangga, malah digunakan untuk menikah lagi.

Dari permasalahan-permasalahan tersebut, Pengadilan Agama mencatat bahwa jumlah kasus perceraian di Lombok Timur mencapai 900 kasus pertahun, dan 80 persen diantaranya adalah kasus yang diajukan oleh Janda Malaysia (*Jamal*) (Irwan, 2017). Selain itu, dampak negatif dari pengiriman TKI juga berdampak pada anak yang ditinggalkan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Tunas Alam Indonesia (Santai) di desa Wanasaba Lombok Timur pada tahun 2015, menunjukkan lebih dari 350 anak dari umur 0-18 tahun ditinggal oleh ibu atau bapak dan bahkan keduanya untuk bekerja di luar negeri (Bonasir, 2017).

Semakin lama perpisahan pekerja migran dengan anaknya, maka peran orang tua dalam diri anak akan semakin hilang, peran tersebut perlahan digantikan oleh anggota keluarga yang menjadi pengasuh utama anak (Kompasiana, 2017). Perginya orang tua ke luar negeri juga cukup memberikan tekanan psikologi pada anak, yang ditunjukkan dari rasa sedih karena rindu kepada orang tua, dan adanya keinginan untuk melakukan migrasi seperti kedua orang tua mereka. Selain itu, anak-anak yang ditinggalkan oleh ibunya lebih rentan mengalami masalah perilaku dan emosi dibandingkan dengan ditinggalkan oleh ayah sebagai pekerja migran (Puwatiningsih, 2016; Elspeth dan Lucy, 2011).

Berdasarkan pemaparan di atas, pengiriman TKI merupakan sebuah fenomena yang semestinya mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Meskipun jumlah TKI saat ini cenderung menurun, akan tetapi dampak dari pengiriman TKI masih menimbulkan masalah yang kompleks. Untuk itu, pemerintah pada dasarnya telah mengupayakan perlindungan terhadap TKI melalui Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, yang tidak hanya membahas perlindungan terhadap TKI itu sendiri, melainkan juga perlindungan terhadap keluarga yang ditinggalkan. Selain itu, dari sisi organisasi pelaksana, pemerintah juga telah membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006.

Sebagai daerah dengan jumlah pengiriman TKI terbesar, Provinsi NTB pada dasarnya telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Sementara itu, Kabupaten Lombok Timur juga telah memberikan upaya perlindungan kepada para TKI dengan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2006 tentang Penempatan, Perlindungan, dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia Asal Kabupaten Lombok Timur. Meskipun demikian, upaya tersebut nyatanya tidak mengurangi permasalahan yang terjadi, bahkan permasalahan TKI di Lombok Timur cenderung meningkat.

Masih tingginya permasalahan TKI di Lombok Timur dapat dilihat dari banyaknya TKI yang berangkat melalui jalur non prosedural (ilegal), sehingga banyak dari mereka kemudian mendapat masalah di negara tempat mereka bekerja. Disnaker Provinsi NTB mencatat jumlah TKI ilegal yang kemudian dideportasi dari Malaysia mencapai 3.310 orang pada tahun 2014, dan jumlah tersebut didominasi oleh TKI asal Lombok Timur sebanyak 1.324 orang (DPR, 2015). Sementara itu, pada Januari 2017, Disnaker menyebutkan sebanyak 348 orang TKI dideportasi karena tidak memiliki dokumen pemberangkatan (non prosedural), kemudian pada Februari hingga Juli 2017, 763 orang TKI dipulangkan karena *overstay*, dan sebagian besar diantaranya adalah TKI asal Lombok Timur, yaitu 490 TKI dan 62 TKW (Suara NTB, 2017).

Tingginya jumlah TKI ilegal di Lombok Timur kemudian menimbulkan permasalahan baru, dimana mereka yang berangkat dengan cara yang tidak resmi cenderung mengalami permasalahan di negara tujuan tempat mereka bekerja. Berikut beberapa kasus/permasalahan yang dialami oleh para TKI asal Lombok Timur saat bekerja di luar negeri, yaitu:

Tabel 1.3

Kasus/Permasalahan TKI Asal Lombok Timur saat Bekerja di Luar Negeri

Tahun	Nama/Tempat Bekerja	Kasus/Masalah
2011	Saripatun Hikmah (Yordania)	<ul style="list-style-type: none">- Meninggal dunia di Yordania karena sakit,- Awalnya akan berkerja di Malaysia, namun dialihkan ke Yordania tanpa alasan yang jelas,- Berangkat melalui jalur ilegal (calo) yang ada di Lombok, kemudian diserahkan ke PPTKIS yang ada di Jawa.
2012	Herman, Abdul Kadir Jaelani, dan Mad Noon (Malaysia)	Meninggal dunia akibat tembakan aparat Malaysia, dan saat diotopsi ketiganya juga sudah kehilangan organ tubuhnya.
2015	Norfia Linda (Malaysia)	<ul style="list-style-type: none">- Mengalami penyiksaan dan dibuang ke hutan oleh majikannya.- Dijanjikan gaji 800 Ringgit per bulan (sekitar Rp. 2,8 juta), namun gaji tersebut belum dibayar karena Norfia baru bekerja selama 1 bulan, bahkan gaji untuk 3 bulan pertama digunakan untuk membayar biaya calo pengiriman TKI.- Menjadi TKI ilegal (non-prosedural) dengan menggunakan visa turis.
2016	Samsudin, dan Ahmad Suparlan (Malaysia)	<ul style="list-style-type: none">- Menjadi korban kapal tenggelam yang mengangkut TKI untuk menyeberang dari Malaysia menuju Batam, kepulauan Riau.- Melampaui izin tinggal (<i>overstay</i>) di Malaysia sehingga pulang melalui jalur ilegal
2017	Sehabudin (Amaq Enul) (Malaysia)	Merupakan TKI ilegal, dan menjadi korban kriminalitas salah satu rekannya
2017	Nape Urohman Mahuni (Malaysia)	Merupakan TKI non prosedural, dan mengalami patah tulang dan cacat seumur hidup akibat kecelakaan lalu lintas saat bekerja di Malaysia

Sumber: *Olah data sekunder*

Berdasarkan hasil kunjungan kerja DPR ke Provinsi NTB pada tahun 2015 menunjukkan bahwa tingginya permasalahan TKI ilegal di NTB pada dasarnya disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya: 1) banyak dari TKI yang menggunakan visa umroh dan visa perjalanan untuk menjadi visa kerja, 2) banyak dari TKI prosedural yang kabur dari majikannya dan akhirnya menjadi TKI ilegal, 3) tingginya biaya administrasi yang dikenakan dalam pengurusan proses keberangkatan TKI seperti kartu keluarga, KTP, dan akta kelahiran, 4) minimnya jumlah tenaga pengawas di kabupaten/kota, dan 5) minimnya informasi yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota terutama dalam proses pra penempatan sehingga dalam menentukan pekerjaan yang akan ditekuni TKI lebih memilih dibantu oleh calo karena informasi yang diterima lebih lengkap (DPR, 2015).

Masalah lain yang juga menjadi penyebab tingginya permasalahan yang dialami oleh TKI asal Lombok Timur adalah masalah pelatihan/pembinaan yang masih belum optimal. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya tempat penampungan dan Balai Latihan Kerja (BLK) yang dimiliki oleh PPTKIS yang ada di Lombok Timur maupun di NTB. Meskipun pemerintah daerah memiliki BLK Internasional, akan tetapi kondisi BLK tersebut masih tidak layak karena sarana infrastruktur dan tenaga instruktur masih sangat minim. Kurangnya tenaga instruktur tersebut disebabkan oleh rekrutmen dan pengangkatannya berada pada wewenang pemerintah pusat (DPR, 2015).

Berdasarkan beberapa permasalahan yang sudah dipaparkan di atas, maka penelitian ini bermaksud untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur dalam mengatasi permasalahan TKI, dan menganalisis bagaimana dampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap permasalahan TKI baik permasalahan yang dirasakan oleh individu TKI maupun keluarga TKI. Selain itu, dari sisi teoritik, penelitian ini juga mencoba untuk menjawab kekurangan dari penelitian-penelitian sebelumnya, dimana penelitian sebelumnya lebih banyak membahas objek TKI itu sendiri, dan membahas kebijakan-kebijakan TKI yang berada di pusat. Sedangkan penelitian ini mencoba untuk mengkaji kebijakan pemerintah di level daerah (khususnya tingkat kabupaten), dimana kajian tersebut bersifat dua arah, yaitu pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur dalam mengatasi permasalahan pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Lombok Timur tahun 2015-2017?
2. Bagaimana dampak pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap individu TKI beserta keluarganya?

1.3. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1.3.1. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Praktis

- 1) Mengetahui kebijakan pemerintah daerah Lombok Timur dalam mengatasi permasalahan TKI.
- 2) Mengetahui dampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap masyarakat.

b. Tujuan Akademis

- 1) Mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi dalam hal mengkaji kebijakan-kebijakan pemerintah tentang Tenaga Kerja Indonesia (TKI).
- 2) Mampu memberikan gambaran tentang kebijakan pemerintah terhadap permasalahan-permasalahan TKI yang nantinya diharapkan dapat menambah wacana dalam bidang Ilmu Pemerintahan.

1.3.2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini diharapkan:

- 1) Dapat memberikan fakta empirik tentang kebijakan-kebijakan pemerintah dalam mengatasi permasalahan-permasalahan TKI.
- 2) Sebagai bahan masukan, alternatif, dan pertimbangan bagi para pengambil kebijakan, khususnya di lingkungan pemerintah Lombok Timur.