

BAB 2

REGULASI PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI LUAR NEGERI

Perkembangan teknologi komunikasi berpengaruh terhadap kondisi masyarakat dunia. Mereka menjadi masyarakat tanpa batas atau *borderless*. Selain itu, periode masyarakat dunia modern juga ditandai dengan semakin meningkatnya migrasi manusia lintas batas Negara terutama dari segi ketenagakerjaan ke seluruh dunia. Perdagangan dunia yang meniscayakan perpindahan modal, barang, dan jasa juga turut mewarnai proses migrasi. Tidak bisa dipungkiri jika globalisasi merupakan salah satu faktor yang mempercepat perpindahan barang dan jasa ke seluruh dunia. Berbeda dengan perdagangan yang sebatas menukar barang dan jasa, migrasi internasional juga melibatkan perpindahan manusia yang memiliki latar belakang budaya yang berbeda dengan Negara tujuan. Perbedaan inilah yang bisa memantik permasalahan di Negara tujuan.

Indonesia sendiri merupakan satu dari Negara di dunia yang mengalami demam globalisasi. Migrasi merupakan salah satu aspek yang ada di dalamnya. Perkembangan migrasi melibatkan Negara sebagai aktor dalam politik internasional. Selain itu, Negara juga berkepentingan dengan perpindahan manusia yang bertujuan ekonomis, seperti tenaga kerja. Negara memiliki kewajiban sebagai pelindung warga negara ketika berada di luar negeri.

A. Sejarah Perundangan Ketenagakerjaan di Indonesia

Sejatinya, Migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri bukanlah hal baru. Pada masa pembangunan pasca kemerdekaan, literature awal mengenai migrasi ketenaga kerjaan terfokus kepada migrasi tenaga kerja dari desa ke kota. Sedangkan untuk sistem Regulasi migrasi ketenaga kerjaan Indonesia telah diatur sejak zaman kolonialisme Belanda. Semua peraturan yang berkaitan dengan pengerahan Orang Indonesia yang bekerja di luar negeri diatur melalui Ordonansi tentang pengerahan orang Indonesia untuk melakukan pekerjaan di luar negeri (*Werving van Indoneiers voor het verrichten van arbeid buiten Indonesia*) Staatsblad tahun 1887 Nomor 8. Setelah Indonesia merdeka, pengiriman pekerja migran Indonesia ke luar negeri mulai diatur oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 4 tahun 1970 tentang Pengerahan Tenaga Kerja.¹

¹ Lalu Husni, "Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri", *Mimbar hukum*, 23:1, Februari 2011, hlm 156

Pada tahun 1970-an migrasi tenaga kerja Indonesia di dominasi oleh individu yang memilih jalur tidak resmi atau non dokumen untuk bekerja di Negara yang dituju. Negara-negara utama pengguna jasa tenaga kerja Indonesia saat itu adalah Malaysia dan Arab Saudi. Bagi tenaga kerja yang memilih Arab Saudi sebagai Negara tujuan, di lakukan melalui skema perjalanan haji. Sedangkan pola tenaga kerja yang memilih Malaysia cenderung memilih menggunakan metode melintasi perbatasan tanpa dokumen.² Negara pertama tujuan penempatan pekerja migran Indonesia secara massif adalah Arab Saudi. Mereka sebagian besar bekerja di sektor domestik.

Penempatan TKI ke luar negeri, selain menjadi salah satu alternatif pemecahan masalah pengangguran juga dapat menambah penerimaan devisa bagi negara. Peluang untuk bekerja di luar negeri cukup besar ditambah dengan rangsangan akan penghasilan yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan penghasilan di dalam negeri merupakan daya tarik tersendiri dan utama bagi tenaga kerja Indonesia. Menjamurnya agen penyalur tenaga kerja dan adanya peningkatan drastis pekerja migran yang bekerja di luar negeri membuat pemerintah mulai memberikan regulasi terkait dengan penempatan tenaga kerja. Pada tahun 1983, Pemerintah memberikan regulasi ketenaga kerjaan luar negeri melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 129/Men/1983 tentang Perusahaan Pengerah Tenaga kerja Indonesia ke luar negeri yang didalamnya ada aturan tentang ijin usaha, hak dan kewajiban perusahaan dan sanksi pelanggarannya. Regulasi tersebut dikuatkan dengan keputusan Menteri Tenaga Kerja RI No. 149/Men/1983 tentang tata cara Pelaksanaan pengerahan Tenaga kerja Indonesia ke Arab Saudi. Mengingat pada saat itu pertumbuhan perusahaan penempatan tenaga kerja tanpa adanya kontrol dan aturan yang tegas³

Dekade berikutnya, Pemerintah menggunakan regulasi untuk mengatur alur migrasi ketenaga kerjaan Indonesia. Keputusan untuk mengembangkan program pengiriman tenaga kerja kontrak ke luar negeri diatur melalui peraturan pemerintah dan melibatkan sektor swasta dalam penanganannya.⁴ Mulai saat itu, Indonesia melakukan target pengiriman tenaga kerja luar negeri ke dalam rencana pembangunan lima tahun (Repelita). Walaupun pada kenyataannya, data tentang migrasi tenaga kerja sangat terbatas. Hal ini dikarenakan, dari individu yang melakukan

2 BNP2TKI, 2011, Sejarah Penempatan TKI Hingga BNP2TKI <http://www.bnptki.go.id/beritamainmenu-231/berita-foto-mainmenu-31/4054-sejarah-penempatan-tki-hingga-bnptki-html>, diakses 25 Februari 2018.

³ ibid

⁴ https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/Final-LM-Report-Bahasa-Indonesia.pdf diakses 14 april 2018

migrasi ketenaga kerjaan tidak berdokumen. Pemerintah terus melakukan perbaikan dalam penempatan dan perlindungan pekerja migran. Untuk menjamin perlindungan hukum dalam penempatan pekerja migran di luar negeri, maka pemerintah pada tanggal 18 Oktober 2004 menetapkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Melalui undang-undang tersebut, pemerintah memaparkan tentang tugas badan pelaksana terkait dengan penempatan dan perlindungan pekerja migran. Namun, pada kenyataannya pekerja migran Indonesia masih mengalami berbagai macam persoalan. Persoalan yang paling banyak ditemui adalah diskriminasi HAM, kekerasan seksual dan human trafficking.

Setelah dikeluarkan undang-undang no 39 tahun 2004, keinginan pekerja migran untuk memiliki payung hukum dalam proses penempatan dan perlindungan ketenagakerjaan semakin terbuka. Namun, yang terjadi adalah undang-undang ini tidak memiliki perspektif perlindungan dalam pasalnya. Untuk bagian perlindungan terdapat dalam bab tersendiri dalam undang-undang tersebut. Jika dibaca lebih teliti, pasal-pasal tentang perlindungan hanya dipersempit dengan menyerahkan sepenuhnya perlindungan sepenuhnya kepada mekanisme asuransi.⁵ Sementara itu, pasal yang berkaitan dengan tugas perlindungan diserahkan kepada perwakilan RI ketika buruh migran bekerja di luar negeri tidak bisa dilakukan dengan baik karena adanya anggapan mengambil wilayah yuridiksi Negara lain.⁶

Selain itu, pembenahan terkait dengan keberangkatan dan penempatan pekerja migran dilakukan pemerintah dengan mulai memperketat kembali pihak-pihak swasta yang terkait dengan keberangkatan pekerja migran. Seperti surat ijin pendirian PJTKI maupun dokumen yang diberikan pekerja migran sebagai syarat kelengkapan dokumen keberangkatan.⁷ Nasib pekerja migran di tengah keberadaan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri nampaknya masih menyisakan tanda tanya akan kapabilitasnya sebagai payung hukum. Dimana pada kenyataannya masih maraknya pekerja migran yang mendapatkan perlakuan buruk atau penyiksaan di negeri orang. Namun, nasib pekerja migran di negeri orang berbanding terbalik dengan apa yang telah dijamin oleh keberadaan Undang - Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri No 39 tahun 2004 bab II pasal 5,7,6

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri No 39 tahun 2004 bab IV

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri bab X

Luar Negeri. Diberlakukannya undang-undang Nno39 tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan tidak membuat berkurangnya tingkat diskriminasi terhadap pekerja migran.⁸

Perbaikan undang-undang untuk memberikan payung hukum terhadap pekerja migran di luar negeri terus dilakukan oleh pemerintah. Keseriusan pemerintah untuk mengurus para pahlawan devisa ini tertuang dalam undang-undang No. 18 tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PPMI). Undang-undang yang disahkan pada tanggal 25 Oktober 2017 ini merupakan upaya pemerintah dalam memperbaiki tata kelola migrasi dan pelindungan kepada pekerja migran Indonesia. Komitmen untuk meningkatkan kualitas pemerintah dalam segi pelindungan pekerja migran melalui undang-undang juga bukti keterlibatan Negara dalam pelindungan warga negaranya.

Undang-undang yang baru disahkan tersebut merupakan harmonisasi dengan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 6 Tahun 2012 tentang (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya), dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta aturan-aturan lain yang terkait. UU PPMI juga sebagai jawaban terhadap dinamika terkait perlindungan pekerja migran saat ini, serta sebagai penyempurnaan dari UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yang sudah berlaku selama lebih kurang 13 tahun. Selain itu, merupakan bagian dari sistem ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Undang-undang ini menempatkan pekerja migran Indonesia tak lagi sebagai obyek, namun sebagai subyek. Didalamnya, negara memfasilitasi dengan pelayanan terintegrasi dan bersinergi dengan para pemangku kepentingan.⁹

B. Undang-Undang ketenagakerjaan Indonesia di Luar negeri sebelum revisi

Migrasi tenaga kerja memberikan dampak yang berbeda bagi tiap Negara pengirim maupun Negara penerima. Bagi Negara pengirim, dampak yang muncul berkaitan dengan proses perekrutan, persiapan sebelum keberangkatan termasuk didalamnya biaya penempatan dan terakhir adalah pemulangan para pekerja migran tersebut. Faktor yang turut mempengaruhi setiap proses pengiriman tenaga kerja di Indonesia adalah tingginya angka pengangguran,

⁸ [viva.co.id, UU No. 39/2004 tentang tenaga kerja perlu direvisi, https://www.viva.co.id/berita/politik/741903-uu-no-39-2004-tentang-tenaga-kerja-di-ln-perlu-direvisi](https://www.viva.co.id/berita/politik/741903-uu-no-39-2004-tentang-tenaga-kerja-di-ln-perlu-direvisi) diakses tanggal 12 April 2018

⁹ [Kompas.com, DPR sahkan RUU PPMI menjadi UU, https://biz.kompas.com/read/2017/10/25/180810328/dpr-sahkan-ruu-ppmi-menjadi-uu](https://biz.kompas.com/read/2017/10/25/180810328/dpr-sahkan-ruu-ppmi-menjadi-uu) diakses tanggal 17 April 2018

kemiskinan dan putus sekolah. Hal tersebut menciptakan banyaknya tenaga kerja berketrampilan rendah. Pekerja migran dengan latar belakang seperti ini mudah tertarik untuk bekerja ke luar negeri dimana janji upah lebih besar akan mereka dapatkan di Negara penerima. Janji upah yang besar dan mudahnya mencari pekerjaan dengan keterbatasan ketrampilan membuat praktek perekrutan tenaga kerja secara illegal semakin marak.

Perekrutan secara illegal menyebabkan pekerja terjebak dalam situasi terikat dengan utang untuk pergi ke luar negeri. Selaras dengan situasi pekerja migran yang tidak dilatih dengan baik dan tidak paham hak-hak mereka sehingga mudah untuk dieksploitasi. Di sisi lain, Negara-negara tujuan dan transit sering mendapat masalah dengan migrasi illegal, jaringan kriminal terorganisir yang melibatkan perdagangan orang dan penyelundupan orang serta masalah sosial yang berkaitan dengan pekerja migran ilegal lainnya. Oleh karena itu, sifat transnasional dari migrasi tenaga kerja membutuhkan keterlibatan Negara-negara pengirim, transit dan Negara tujuan guna menghadapi permasalahan tersebut.

Negara dalam menjalankan fungsi perlindungan terhadap warga negaranya turun langsung membuat regulasi yang mengatur ketenagakerjaan. Sehingga, dalam konteks penempatan ketenagakerjaan ke luar negeri Negara memiliki instrumen legal dalam perlindungan ketenagakerjaan di luar negeri. Hal ini berlaku baik dari segi penyusunan UU ataupun meratifikasi Konvensi yang terkait dengan perlindungan pekerja migran. Negara mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum atau negara melakukan tugas service public. Untuk menjalankan tugas service public ini negara bertindak atas kewenangan yang ada padanya, baik yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan atau melalui campur tangan pemerintah (*freies ermesen*) dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁰ Diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445 Tahun 2004. diharapkan dapat memberikan perlindungan bagi para Tenaga Kerja Indonesia yang berada di Luar Negeri.

Selain itu adanya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi No. 14/Men/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Per.07/Men/V/2010 Tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia juga merupakan landasan hukum untuk melindungi Tenaga Kerja Indonesia yang berada di luar negeri.

¹⁰ Jum Anggriani, Hukum Administrasi Negara, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hal 88.

Di kawasan Asia Tenggara, Indonesia bersama dengan beberapa Negara berkembang seperti India dan Filipina menjadi pemasok pekerja migran. Walau tidak dapat dipungkiri jika pekerja migran asal Indonesia lebih banyak terserap di wilayah *mid-level bawah*.¹¹ Dari segi pengelolaan, tiap Negara tersebut memiliki kebijakan masing-masing. Di Indonesia, undang-undang No.39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar negeri (UU PPTKILN) adalah perundangan awal yang mengatur tentang ketenagakerjaan warga Negara yang berada di Luar negeri. Di dalam undang-undang tersebut, pemerintah mencantumkan hal persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia.¹² Regulasi ini juga membahas tentang aturan perseorangan dalam penempatan warga Negara Indonesia untuk bekerja di luar negeri. Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya perlindungan pekerja migran di luar negeri.

Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah menjamin terpenuhinya hak-hak pekerja migran, baik mereka yang berangkat melalui pelaksana ataupun secara mandiri. Selain itu, upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan pekerja migran secara optimal juga dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah berupaya memberikan perlindungan kepada warga negaranya terkait dengan pilihan mereka untuk bekerja di luar negeri. Termasuk didalamnya adalah perlindungan dalam pelaksanaan penempatan pekerja migran di luar negeri.¹³ Perlindungan terhadap pekerja migran melalui undang-undang No.39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar negeri (UU PPTKILN) terbagi menjadi beberapa fase. Pertama keberangkatan, kedua penempatan dan terakhir pemulangan. Sedangkan untuk fase penempatan dan perlindungan pekerja migran merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks pelayanan pemerintah terhadap pekerja migran yang bekerja di luar negeri.¹⁴ Di dalam regulasi UU PPTKILN No.39 tahun 2004 pemerintah

¹¹ Kompas.com, PT bina mandiri Indonesia diantara Negara-negara pengirim tenaga kerja, https://www.kompas.com/ptbinamandiri/indonesia-di-antara-negara-negara-pengirim-tenaga-kerja_59c9aee7bd57986d131829d2, diakses tanggal 17 April 2018

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri bab III

¹³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri bab IV

¹⁴ Bnp2tki.go.id, Penempatan tidak dapat dipisahkan dari perlindungan, <http://www.bnp2tki.go.id/read/9988/Penempatan-Tidak-Dapat-Dipisahkan-dari-Perlindungan> diakses pada 19 Mei 2018

berupaya untuk menempatkan unsur perlindungan ketenagakerjaan dalam setiap fase proses penempatan pekerja migran di luar negeri.

Unsur perlindungan pada pekerja migran bisa dilihat dari proses penempatan pekerja migran di luar negeri. Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang diberikan pemerintah dalam rangka penempatan Tenaga Kerja Indonesia keluar negeri (TKNL) dimulai sejak keberangkatan.¹⁵ Sistem sentralisasi yang dibentuk pemerintah melalui UU PPTKILN No.39 tahun 2004 melibatkan pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam proses perlindungan dan penempatan ketegakerjaan di luar negeri. Namun, pemerintah regional tidak terlibat aktif dalam tugas pemerintah pusat untuk mengontrol, membuat dan melaksanakan, mengawasi penempatan dan perlindungan pekerja migran. Dimana pemerintah regional hanya akan terlibat pada saat mereka diminta bantuannya dalam penanganan pekerja migran oleh pemerintah pusat.¹⁶ Sistem pengawasan ini membuat fase keberangkatan pekerja migran marak dengan praktek keberangkatan ilegal dan penipuan.

Dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya yang bekerja di luar negeri, pemerintah mengambil tindakan melalui lembaga pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia swasta (PPTKIS). Berdirinya perusahaan penyalur pekerja migran ke luar negeri dianggap pemerintah sebagai bentuk perlindungan terhadap calon pekerja migran. PPTKIS ini dianggap pemerintah mampu untuk melindungi hak-hak serta kewajiban mereka dalam hal keamanan dan kepastian ketenagakerjaan. Karena dalam UU No.39 tahun 2004 keberadaan perusahaan swasta penyalur pekerja migran juga diatur oleh pemerintah. Namun, permasalahan yang terjadi terkait dengan perlindungan ketenagakerjaan berawal dari fase keberangkatan. Dalam fase ini pihak PPTKIS turut mewarnai proses keberangkatan ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri. Di bawah ini adalah problematika dalam keberangkatan sejak diberlakukannya UU No.39 tahun 2004.

TABEL 1 : Permasalahan keberangkatan pekerja migran dalam jangka waktu pemberlakuan UU No.39 tahun 2004 (*kasus)

No.	Fase	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Keberangkatan						

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri pasal 77 ayat 1

¹⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri bab V ayat 2

1	Penipuan TKI	85*	84	96	134	658	143
2	Pekerja migran tidak berdokumen	35	30	120	73	81	133
3	Perekrutan Ilegal	11	31	37	103	37	100
4	Dokumen tidak lengkap	42	88	56	50	39	55
5	Pekerja migran sakit	253	298	293	258	314	312

Sumber : Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI/ www.BNP2TKI.com

Pada fase keberangkatan jumlah kasus yang terjadi pada pekerja migran dari tahun ke tahun mengalami masa fluktuatif. Dimana ada beberapa tahun mengalami kecenderungan peningkatan dan penurunan dalam kasus-kasus tertentu. Salah satunya adalah kegagalan pekerja migran untuk berangkat bekerja di luar negeri. Penyebab kegagalan keberangkatan yang tidak mengalami penurunan sejak tahun 2011 dikarenakan banyaknya para pekerja migran yang tidak memiliki dokumen legal dan sakit, sehingga ketika dilakukan pemeriksaan oleh pemerintah, mereka tidak bisa diberangkatkan menuju Negara penerima.¹⁷

Dalam UU PPTKILN No.39 tahun 2004 pemerintah memberikan perhatian pada penempatan warga Negara yang memilih bekerja di luar negeri.¹⁸ Dalam segi penempatan, pemerintah berupaya keras mengurangi kasus permasalahan yang menimpa para pekerja migran di Negara penerima. Salah satu kasus yang mengalami penurunan signifikan adalah putusnya hubungan komunikasi dengan keluarga. Pemerintah Indonesia, memastikan jika para pekerja migran yang bekerja di luar negeri tetap bisa terhubung dengan keluarga. Melalui perwakilan pemerintah Indonesia di setiap Negara penerima. Pemerintah memastikan jika setiap warga Negara yang memilih untuk bekerja di luar negeri tetap terhubung secara komunikasi kepada keluarganya di Indonesia. adanya.¹⁹

Kasus berikutnya yang mengalami penurunan signifikan dari adanya UU PPTKILN No.39 tahun 2004 adalah menurunnya kasus kekerasan pekerja migran di Negara penerima. Data

¹⁷ bnp2tki.go.id, Pengaduan kasus TKI diproses BNP2TKI, <http://www.bnp2tki.go.id/read/12711/2.949-pengaduan-kasus-TKI-diproses-BNP2TKI.html>, diakses 20 mei 2018

¹⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri bab IV pasal 10

¹⁹ Tempo.co, Cerita TKI asal Indramayu 18 tahun putus kontak dengan keluarga, <https://nasional.tempo.co/read/1077339/cerita-tki-asal-indramayu-18-tahun-putus-kontak-dengan-keluarga>, diakses 20 mei 2018

yang diperoleh dari BNP2TKI antara tahun 2011 hingga 2016 pekerja migran yang mengalami kekerasan majikan berkurang cukup signifikan. Namun, angka kasus tersebut seakan berbanding terbalik dengan pekerja migran yang meninggal dunia di Negara penerima, terlepas penyebab kematiannya belum terukur hingga sekarang.²⁰ fluktuatifnya angka kasus pekerja migran banyak dipengaruhi oleh kurangnya pengawasan terhadap prosedur penempatan baik secara dokumen maupun ketika sampai di Negara penerima.

TABEL 2 : Permasalahan penempatan pekerja migran dalam jangka waktu pemberlakuan UU No.39 tahun 2004 (*kasus)

No.	Fase Penempatan	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Putus Hubungan Komunikasi dengan keluarga	1.155*	634	527	357	287	246
2	Pekerjaan Tidak sesuai kontrak	450	622	329	234	171	182
3	Mengalami tindak kekerasan dari majikan	290	206	120	105	104	79
4	Pelecehan seksual	71	68	40	22	11	10
5	Pekerja migran mengalami kecelakaan	47	97	89	94	95	77

Sumber : Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI

Tidak dipungkiri bahwa begitu banyak migran Indonesia yang berhasil menaikkan taraf kesejahteraannya setelah bekerja di luar negeri. Uang hasil bekerja dikirimkan ke kampung halamannya untuk dibelikan harta benda emas, tanah, ternak, membangun rumah, membuka usaha baru, termasuk membantu berbagai organisasi lokal. Tidak sedikit mereka yang menjadi kaya di desanya. Keadaan ini jauh lebih baik dibandingkan ketika mereka masih menjadi buruh tani terutama di pedesaan. Hal inilah yang memacu para pekerja migran untuk bekerja di luar negeri. Dalam hal pengurusan pekerja migran yang pulang ke Indonesia, pemerintah menetapkan

²⁰ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180225152210-20-278679/kasus-buruh-migran-turun-angka-tni-meninggal-malah-meningkat> diakses tanggal 20 mei 2018

regulasi yang jelas. Namun, dalam pelaksanaan masih ditemukan beberapa kasus terkait dengan fase pemulangan para pekerja migran ini. Menurut data BNP2TKI, data kasus dari tahun 2011 hingga lima tahun kedepan bersifat fluktuatif. Hingga pada akhir tahun ke lima setiap kasus mengalami penurunan. Kecuali pada kasus pemutusan hubungan kerja sebelum masa kerja berakhir. Dari tahun 2011 hingga lima tahun ke depan jumlah kasusnya tidak pernah turun.

Untuk kasus overstay, pada tahun 2011 hingga tiga tahun berikutnya tidak terdapat pengaduan yang masuk. Namun di tiga tahun berikutnya mengalami fluktuatif kasus. Kasus overstay para pekerja migran ini banyak dipengaruhi oleh penyalahgunaan visa, mereka masih mempergunakan visa yang telah habis masa berlakunya. Sehingga berdampak pada problem sosial di Negara penerima.²¹ berikut adalah tabel kasus fase pemulangan pekerja migran :

TABEL 3 : Permasalahan pemulangan pekerja migran dalam jangka waktu pemberlakuan UU No.39 tahun 2004 (*kasus)

No.	Fase Pemulangan	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Pekerja Migran ingin dipulangkan	307*	1.029	1.055	817	524	357
2	Gaji tidak dibayar	1.119	898	666	514	488	472
3	Pemutusan Hubungan kerja sebelum masa kerja berakhir	75	147	147	90	167	705
4	Pekerja migran tidak memiliki ongkos pulang	13	24	30	19	132	31
5	Potongan gaji melebihi ketentuan	59	60	38	33	34	109
6	Overstay	0	0	0	53	279	213

Sumber : Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI

Berbeda dengan fase pemulangan pekerja migran yang bekerja di luar negeri, pemerintah mempersiapkan agar para pekerja migran ini mendapatkan hak sesuai dengan kewajiban sebagai

²¹Republika.co.id. [Kebanyakan TKI overstay salah gunakan visa](http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/06/15/o8tgkp371-keanyakan-tki-overstay-salahgunakan-visa), <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/06/15/o8tgkp371-keanyakan-tki-overstay-salahgunakan-visa>, diakses 20 mei 2018

pekerja di Negara penerima. Pemerintah Indonesia membentuk tim koordinasi terkait dengan kepulangan para pekerja migran. Tim koordinasi ini melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan pemulangan pekerja migran dari titik debarkasi ke daerah asal. Segala biaya yang diperlukan untuk pemulangan pekerja migran dari titik debarkasi ke daerah asal, bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini dilakukan dalam rangka pemberian perlindungan selama masa penempatan ketenagakerjaan di luar negeri hingga dipulangkan ke daerah asal. Dari fase keberangkatan hingga pemulangan pemerintah memberikan regulasi terkait dengan perlindungan pekerja migran. Namun masih banyak kasus yang menimpa para pekerja migran tersebut, baik mulai dari keberangkatan hingga pemulangan

C. Undang-Undang ketenagakerjaan Indonesia di Luar negeri setelah direvisi

Pemerintah menyatakan komitmen untuk melindungi pekerja migran Indonesia yang bekerja di luar negeri. Perlindungan tersebut dimulai dari perekrutan sampai pekerja migran kembali ke tanah air. Setelah penerapan UU PPTKLN no 39 tahun 2004 yang oleh sebagian masyarakat dan kalangan aktivis perburuhan dianggap kurang memberikan perlindungan bagi pekerja migran yang ada di luar negeri. Kalangan aktivis perburuhan mendesak agar Undang-undang No.39 tahun 2004 tentang penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Ke luar negeri (UU PPTKLN) segera direvisi. Mereka berpendapat jika Undang-Undang ini memiliki banyak kelemahan. Dimana UU PPTKLN dianggap belum mampu memberikan perlindungan Kepada Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri.²²

Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia mencatat tindakan diskriminasi dan penipuan yang merugikan pekerja migran Indonesia terus terjadi, walaupun angka yang tercatat sifatnya fluktuatif.²³ Bagi kalangan aktivis dan pemerhati pekerja migran Indonesia, konstruksi Undang-Undang No.39 tahun 2004 tidak mampu melindungi pekerja migran Indonesia, tapi juga cenderung memudahkan tindakan perdagangan orang. Pada UU PPTKLN No.39 tahun 2004 menempatkan materi undang-undang yang di dominasi urusan bisnis penempatan pekerja migran. Dimana pemerintah lebih cenderung pada kepentingan

²² [Indopos.co.id, begini Upaya Pemerintah Lindungi TKI, https://www.indopos.co.id/index.php/read/2018/03/02/129527/begini-upaya-pemerintah-lindungi-tki](https://www.indopos.co.id/index.php/read/2018/03/02/129527/begini-upaya-pemerintah-lindungi-tki), diakses 20 Mei 2018

²³ Detik.com, Beragam Aduan TKI kekerasan Majikan hingga tak Punya Ongkos Pulang, <https://news.detik.com/berita/d-3664486/beragam-aduan-tki-kekerasan-majikan-hingga-tak-punya-ongkos-pulang>, diakses 20 mei 2018

perusahaan swasta atau PJTKI yang mengurus pekerja migran mulai dari pra penempatan, penempatan hingga pasca penempatan.²⁴

Kurang lebih selama tujuh tahun proses pembahasan, revisi Undang-Undang Pekerja migran Indonesia disahkan pada 25 Oktober 2017 melalui sidang Paripurna DPR-RI. UU PPTKLN No.39 tahun 2004 resmi diganti dengan Undang-Undang tentang Pelindungan Pekerja Migran atau Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI). Undang-undang PPMI No. 18 tahun 2007 merupakan upaya pemerintah untuk memperbaiki tata kelola migrasi dan perlindungan kepada pekerja migran Indonesia. Undang-undang ini merupakan harmonisasi UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 6 tahun 2012 tentang Pengesahan International Convention On The Protection Of The Rights Of All Migrant Workers And Members Of Their Families (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya), dan UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta aturan-aturan lain yang terkait.²⁵

Panjangnya proses revisi Undang-Undang ini mendapat respon positif dari pihak penggiat dan kalangan aktivis pekerja migran Luar negeri. Perbaikan penempatan dan perlindungan ketenagakerjaan luar negeri akan lebih baik dengan adanya sistim undang-undang yang baru ini. Selain itu juga, peran pemerintah lebih dominan daripada perusahaan swasta atau pihak lain yang berkaitan dengan pekerja migran dan ketenagakerjaan luar negeri. Negara dalam perlindungan pekerja migran Indonesia tertuang dalam konsep dasar undang-undang tersebut yang memuat tentang peran Pemerintah Daerah, peran Atase Ketenagakerjaan, jaminan sosial untuk pekerja migran Indonesia, Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA) bagi pekerja migran Indonesia.²⁶ Dalam perundangan ini juga mengatur tentang Pekerja Migran Indonesia perseorangan tanpa melalui perusahaan dan Organisasi swasta di luar negeri.

Regulasi ini memiliki perbedaan yang cukup signifikan dibandingkan undang-undang pendahulunya, yaitu UUPPTKLN No.39 tahun 20014. Dalam undang-undang yang baru terdapat perubahan dalam pengaturan ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri. Dimana terdapat

²⁴ Kompas.com, Implementasi UU Perdagangan Orang masih Lemah, <https://nasional.kompas.com/read/2012/04/26/20152058/Implementasi.UU.Perdagangan.Orang.Masih.Lemah>, diakses 20 mei 2018

²⁵ bnp2tki.go.id, UU 18 tahun 2017 Bukti pemerintah Serious Terhadap Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, <http://www.bnp2tki.go.id/read/13049/UU-18-tahun-2017-Bukti-Pemerintah-Serius-Terhadap-Pelindungan-Pekerja-Migran-Indonesia-.html> diakses pada 20 mei 2018

²⁶ Validnews.co, UU PPMI Hapus Pematangan Gaji TKI, <http://validnews.co/UU-PPMI-Hapus-Pematangan-Gaji-TKI-cOo> diakses pada 20m mei 2018

pembagian kerja yang cukup jelas antara regulator dan operator. Kemenaker dalam hal ini berlaku sebagai regulator sedangkan BNP2TKI sebagai operator. Kejelasan kelembagaan diharapkan mampu memperjelas sistem kerja dan otoritas pemerintah dalam melindungi warga negaranya ketika bekerja di luar negeri.²⁷

Secara keseluruhan terdapat tujuh substansi penting undang-undang ketenagakerjaan luar negeri yang baru. Pertama, perbedaan secara tegas antara Pekerja Migran Indonesia dengan warga negara Indonesia yang melakukan kegiatan di luar negeri yang tidak termasuk sebagai Pekerja Migran Indonesia. Kedua, pemberian jaminan sosial bagi Pekerja Migran Indonesia yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Ketiga, pembagian tugas yang jelas antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan dalam penyelenggaraan perlindungan pekerja migran Indonesia mulai dari sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja.

Keempat, pembagian tugas dan tanggung jawab secara tegas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia dan keluarganya secara terintegrasi dan terkoordinasi. Kelima, pelaksana penempatan pekerja migran Indonesia ke luar negeri tugas dan tanggung jawabnya dibatasi dengan tidak mengurangi tanggung jawab Pemerintah dalam memberikan Pelindungan kepada pekerja migran Indonesia. Keenam pelayanan penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara terkoordinasi dan terintegrasi melalui Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA). Ketujuh adalah pengaturan sanksi yang diberikan kepada orang perseorangan, Pekerja Migran Indonesia, korporasi, dan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai penyelenggara pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia lebih berat dan lebih tegas dibandingkan sanksi yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004.²⁸

Kedua Undang-undang ketenagakerjaan yang dimiliki Indonesia memiliki perbedaan pokok dalam perlindungan ketenagakerjaan di luar negeri. Pengaturan sistem kerja dan adanya asuransi bagi pekerja migran merupakan salah satu pencapaian pemerintah dalam revisi undang-undang pekerja migran Indonesia. Revisi Undang-undang ini mendapat respon positif tidak hanya dari kalangan pekerja migran, namun dari kalangan Aktifis buruh migran dan masyarakat. Berikut ini adalah beberapa perubahan yang terdapat pada undang-undang No.18 tahun 2017 :

²⁷ Beritasatu.com, UU PPMI Disahkan bnp2tki jadi bp2pmi, <http://www.beritasatu.com/bisnis/460997-uu-ppmi-disahkan-bnp2tki-berubah-jadi-bp2pmi.html> diakses pada 20 mei 2018

²⁸Okezone.com, Tindak lanjuti UU Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Kemenaker kumpulkan 150 p3mi <https://news.okezone.com/read/2017/12/14/337/1830491/tindaklanjuti-uu-perlindungan-pekerja-migran-indonesia-kemnaker-kumpulkan-150-p3mi> diakses pada 20 mei 2018

TABEL 4 : Beberapa perubahan UU No.39 tahun 2004 dari UU No.18 tahun 2017

No	UU No.39 tahun 2004	UU No.18 tahun 2017
1	Kementrian tenaga kerja dan BNP2TKI tidak ada kejelasan sistim kerja, sehingga terjadi tumpang tindih dalam pengaturan perlindungan pekerja migran Indonesia	Fungsi dan tugas kedua lembaga tersebut berubah. Dimana kementrian tenaga kerja berlaku sebagai regulator dan BNP2TKI sebagai operator. Sehingga dalam sistem kerja tidak terdapat aturan yang tumpang tindih
2	Pemerintah membebaskan tanggung jawab perlindungan dan penempatan kepada perusahaan swasta dan sifatnya desentralisasi.	Tanggung jawab perlindungan pekerja migran lebih besar kepada Pemerintah. Dimana pemerintah mulai dari tingkat desa berperan dalam perlindungan pekerja migran yang berkerja ke luar negeri
3	Tidak adanya pusat pelayanan satu atap, semua pelayanan pekerja migran dilakukan oleh BNP2TKI	Adanya LTSA lembaga satu atap yang menjadi pusat pelayanan pekerja migran
4	Pekerja migran hanya di karantina tanpa adanya pemberdayaan pelatihan kerja untuk bekal mereka di Negara pengirim	Adanya pengaturan vokasional dan pemberdayaan BLK (Balai Latihan kerja)
5	PJTKI maupun perusahaan swasta yang terkait dengan pengiriman tenaga kerja yang	Pekerja migran perseorangan tidak bisa ikut jika dia pengguna perseorangan.

	bertanggung jawab untuk mengirim pekerja migran ke luar negeri.	PJTKI ataupun perusahaan swasta tidak bisa mengirim langsung pekerja migran ke negara pengiriman mereka harus berkoordinasi dengan LTSA terlebih dahulu
6	Tidak ada pengaturan tentang Asuransi terkait dengan perlindungan pekerja migran di luar negeri.	Adanya jaminan Asuransi bagi pekerja migran. Sehingga ketika terjadi kecelakaan dan meninggal bisa langsung di tanggung oleh Asuransi. Dalam hal ini diambil alih oleh BPJS ketenagakerjaan.
7	Pekerja Migran diharuskan membayar keseluruhan biaya keberangkatan ke luar negeri oleh PJTKI ataupun perusahaan swasta yang mengirimkannya	Pembiayaan Pekerja Migran dibebankan kepada calon pemberi kerja dan pekerja migran yang

Sumber : UU No.39 tahun 2004, UU No.18 tahun 2017 dan BNP2TKI

Di dalam undang-undang Pekerja Migran Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia merupakan Undang-undang yang baru saja disahkan pada tanggal 22 November 2017 dan mengganti Undang-undang ketenagakerjaan di luar negeri yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Undang-Undang ini dibuat untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang ada dalam Undang-Undang No. 39 tahun 2004, di mana tujuan utama dilakukannya penyempurnaan Undang-Undang tersebut adalah agar para pekerja migran semakin terlindungi sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Dikatakan, Undang-undang ini lahir sebagai bagian dari upaya memperbaiki tata kelola migrasi dan perlindungan kepada pekerja migran Indonesia yang berbeda dari pengaturan sebelumnya dan telah diharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait. Undang-undang PPMI ini telah diharmonisasi dengan Undang-undang No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-undang No. 6 tahun 2012 tentang Pengesahan International Convention On The Protection Of The Rights Of All Migrant Workers And Members Of Their Families (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya), dan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta aturan-aturan lain yang terkait.

Regulasi ini memberikan penekanan yang lebih besar kepada pemerintah dan mengurangi peran swasta dalam Penempatan dan Perlindungan pekerja Migran Indonesia. Di dalam undang-undang ini pekerja migran Indonesia bisa memiliki posisi tawar yang sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimiliki. Terlepas status yang dimiliki pekerja migran illegal atau legal dan jenis pekerjaan mereka. Karena dalam perundangan ketenaga kerjaan yang baru semua pekerja migran mendapatkan perlindungan sebagai warga Negara Indonesia.

Negara dalam hal ini Kementerian Ketenagakerjaan harus mengawal semua pekerja migran Indonesia yang bekerja sesuai dengan aturan UU PPMI No. 18 tahun 2017. Apabila masih ditemukan berbagai kasus dimana pemberi kerja bermasalah sehingga menyebabkan korban bagi para pekerja migran, maka negara wajib berupaya untuk melindungi secara maksimal agar mereka tidak menjadi korban. Begitupun apabila ternyata terdapat faktanya adanya pekerja migran asal Indonesia yang ilegal maka negara wajib untuk segera memulangkan tenaga kerja tersebut ke Tanah Air dengan sebelumnya memberikan informasi dan pengetahuan tentang teknis dan prosedur menjadi tenaga migran yang legal agar tenaga migran ilegal tersebut sadar dan tidak mengulangi kesalahannya, dan terhadap para tenaga migran yang sudah seringkali menjadi tenaga migran ilegal maka negara harus mencabut semua administrasi imigrasinya termasuk mencabut paspor pekerja migran tersebut. Prosedur pengawasan tersebut mengantisipasi adanya hal yang justru merugikan pekerja migran tersebut saat berada di negara tempat mereka bekerja. Karena pekerja migran ilegal pasti sangat rentan terhadap tindakan sewenang-wenang baik dari pemberi kerja ataupun dari aparat penegak hukum di negara tempat mereka bekerja.