Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ISSN 1410-4946
Volume 10, Nomor 3, Maret 2007 (325-342)

Potret Buram Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

S. Djuni Prihatin•

Abstract

Despite the advantages of sending manual labours overseas, Indonesia fails to set up a reliable scheme to protect them from abuse. Improvement of the quality of the labours, tightening control over the brokery agencies as well as legal and administrative reform are required to do so.

Kata-kata kunci:
buruh migran; perlindungan tenaga kerja;

Persoalan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri sepertinya tidak pernah berhenti. Berbagai kasus di berbagai negara, dari penyanderaan, penganiayaan, bahkan pemerkosaan TKI sering kita dengar. Kasus yang paling fenomenal adalah penggusuran secara paksa tenaga kerja ilegal asal Indonesia dari Malaysia, Taiwan maupun Hongkong pada tahun 2002. Penderitaan TKI tidak hanya terjadi di luar negari, namun juga di dalam negeri. Tidak sedikit dari mereka masih juga menjadi korban pemerasan dan penipuan sesampai di tanah air.

Ironi

Sungguh sangat Ironis ! Mereka yang teraniaya dijuluki sebagai pejuang dan pahlawan devisa. Dalam periode 1999-2001, 1,28 juta

•) *S. Djuni Prihatin* adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

orang TKI mengirimkan uang kepada keluarga mereka di Indonesia sebesar 3,145 milyar dollar AS, setara dengan Rp 31,54 trilyun (dengan kurs Rp 10.000,00 per dollar AS). Angka tersebut "hanya" kontribusi pekerja yang legal dan tercatat. Menurut perkiraan Depnaker jumlahnya mencapai tiga kali dari angka tersebut. Lebih ironis lagi, pemerintah mentargetkan perolehan devisa dari pengiriman TKI mencapai 5 milyar dollar AS tahun 2005. Target inipun dicapai. Pada tahun 2001 uang yang masuk ke Indonesia mencapai 1,1 milyar dollar AS, dikirim oleh 738.000 TKI di luar negeri.

Meskipun devisa yang dihasilkan oleh TKI cukup besar, akan tetapi selama ini kebijakan pemerintah tidak berpihak kepada mereka. Secara resmi pemerintah, tepatnya Menteri Tenaga Kerja telah menetapkan Keputusan Mentri Tenaga Kerja nomor Kep.104 A/MEN/ 2002 tentang penempatan TKI keluar negeri. Dalam konsideran huruf "b" Surat Keputusan tersebut disebutkan bahwa penempatan tenaga kerja keluar negeri dilakukan dalam rangka memanfaatkan pasar kerja internasional dengan meningkatkan kualitas kompetensi tenaga kerja dan disertai dengan perlindungan yang optimal sejak sebelum keberangkatan, selama bekerja diluar negeri sampai tiba kembali di Indonesia (Widodo, 2005 : 9). Kenyataannya, kasus kekerasan dan pemerasan terhadap TKI masih saja terjadi. Bahkan, kasus TKI korban kekerasan di luar negeri meningkat dan pemerasan di dalam negeri tidak berkurang.

Problema perlindungan tenaga kerja Indonesia muncul karena ketidaksiapan Indonesia dalam menghadapi interaksi ekonomi yang terglobalisasi. Sebelum melacak penyebab yang sifatnya lebih teknis-operasional, ada baiknya kita cermatan bagaimana pasar tenaga kerja di dalam negeri terkait dengan pasar tenaga kerja di negara-negara lain.

Kuatnya Dorongan Ke Luar Negeri

Rendahnya jaminan keselamatan diri para tenaga kerja Idnonesia adalah resiko yang harus diambil mengingat kuatnya dorongan untuk mencari kerja ke luar negeri. Faktor utama yang mendorong migrasi tenaga kerja ini adalah perbedaan upah tenaga kerja di Indonesia dengan negara yang didatangi para TKI. Mereka sebenarnya akan

memilih bekerja di dalam negeri jika jurang perbedaan upah nominal antara keduanya tidak terlalu jauh.

Upah Indonesia tenaga kerja di Malasysia adalah sekitar empat kali lebih besar dibandingkan upah di dalam negeri. Jika biaya perjalanan ikut diperhitungkan, harga tenaga kerja Indonesia di Malaysia masih sekitar tiga kali lebih tinggi dari harga di dalam negeri. Pilihan untuk mengambil jalur ilegal, tidak jarang dilakukan karena para TKI tidak mau kehilangan bagian upahnya untuk ongkos perijinan. Memang mereka tetap harus keluar "biaya keamanan" agar bisa tetap ada di sana, namun biaya tersebut bisa ditekan lebih rendah (Susilo, 2002).

Rendahnya tingkat upah di dalam negeri terkait dengan sempitnya lapangan kerja yang tersedia. Menarinya pilihan untuk bekerja ke luar negeri bukan hanya karena dikarenakan mudahnya mencari kerja, di luar negeri mereka lebih bisa memperoleh fasilitas ataupun gaji yang lebih baik.

Migrasi tenaga kerja Indonesia adalah konsekuensi logis dari proses globalisasi. Intersitas interaksi ekonomi global telah membawa implikasi penting bagi integrasi ekonomi, sejalan dengan semakin pudarnya sekat teritori negara. Dalam konteks ini kebijakan pasar kerja dalam satu negara menjadi perhatian bagi negara-negara lain. Satu kebijakan dapat menghasilkan arus migrasi secara besar-besaran ke negara lain yang juga menyebabkan penurunan tingkat upah di negara penerima tersebut. Oleh karena itu, pasar kerja memiliki pengaruh yang amat besar terhadap perdagangan arus modal dan mobilitas kerja (Ananta & Chotib, dalam Tukiran, et. al, 2002 : 86).

Bekerjanya TKI di luar negeri mimiliki kontribusi positif bagi pembangunan ekonomi negara yang ditempati. Menarik untuk dicatat, tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi mereka justru semakin deras menyerap tenaga kerja asal Indonesia. Sementara itu, besarnya jumlah penduduk serta relatif rendahnya pertumbuhan ekonomi menyebabkan terjadinya surplus tenaga kerja di dalam negeri. Hal ini mengakibatkan terjadinya pengiriman tenaga kerja ke luar negeri (Tjiptoherijanto, 1996 : 137). Negara-negara maju di Asia seperti Jepang, Taiwan, Korea Selatan, Hongkong, Singapura, Brunei Darussalam memiliki jumlah penduduk yang sedikit dan pertumbuhan penduduk yang rendah namun memiliki pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Negara-negara

tersebut mengalami kekurangan tenaga kerja dan memutuskan untuk mendapatkan tambahan tenaga kerja dari negara lain, termasuk Indonesia. Negara-negara industri baru seperti Malaysia dan Thailand tadinya berperan sebagai negara pengirim maupun penerima tenaga kerja. Pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat di kedua negara tersebut, mengalami kekurangan tenaga kerja terutama di sektor perkebunan, manufaktur dan konstruksi.

Besarnya mobilitas pekerja secara internasional memberikan setidaknya dua keuntungan. Pertama menekan angka pengangguran di dalam negeri. Kedua, tambahan devisa. Namun demikian, arus migrasi keluar yang terlampau besar juga menimbulkan dampak yang kurang menyenangkan, seperti hilangnya sebagian besar pekerja potensial dari daerah pertanian. Dari sisi pemanfaat pekerja migran dari luar negeri, kehadiran TKI juga bisa memiliki implikasi-implikasi sosial, ekonomi dan politik (Guinness dalam Haris, 2003 : 2). Mayoritas TKI adalah pekerja kasar, sementara penduduk negeri yang bersangkutan memiliki tingkat pendidikan dan ketrampilan yang cukup tinggi. Yang terjadi bukan hanya segregasi sosial tetapi juga streotyping yang pada gilirannya mengkondisikan potensi konflik.

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa migrasi TKI dalam kalkulasi makro bersifat saling menguntungkan. Negara pengirim memperoleh keuntungan dalam bentuk pengurangan jumlah pengangguran. Negara penerima terbantu upayanya meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Sungguhpun demikian, dalam skala mikro menimbulkan persoalan yang menuntut perhatian serius. Pengamatan dalam skala mikro inilah yang langsung menyentuh kehidupan TKI sebagai manusia, bukan sekedar sebagai instrumen pertumbuhan ekonomi.

Kerapuhan Perlindungan

Berbagai persoalan yang menimpa TKI di luar negeri seperti perlakuan kasar, pemerkosaan, penyiksaan fisik sampai pada penggusuran sebenarnya juga bersumber dari persoalan yang sudah ada sejak dari dalam negeri. Untuk melacak sumber-sumber kerapuhan perlindungan tenaga kerja, perlu dilakukan pelacakan di tiga domain: (1) tenaga kerja, (2) pengantara transaksi ketenagakerjaan, dan (3) jaminan hukum pemerintahan. Ketiganya akan ditelaah berikut ini.

(Eds.), *Homewokers in Global Perspective: Invisible No More.* New York and London: Routledge.

Susilastuti, D.H. dan B.W. Handoyo (1990). *Buruh Jahit di Pedesaan Jawa Suatu Studi tentang Kondisi Sosial Ekonomi dan Strategi Kelangsungan Hidup.* Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan.

Susilastuti, D.H. dan Partini. (1990). *Sistem Borongan Wanita Pekerja di Pedesaan Jawa.* Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.

Tambunan, Manggara. (2004). *Melangkah ke Depan Bersama UKM,* Debat Ekonomi ISEI .

Tambunan, Tulus. (2000). *Development of Small Scale Industries during the New Order Government in Indonesia.* England: Ashgate Publishing.

Tambunan, Tulus. (2001). *Analisis terhadap Peranan Industri Kecil/Rumah Tangga di dalam Perekonomian Regional: Suatu Studi Perbandingan antar Kabupaten di Propinsi Jawa Barat,* http://psi.ut.ac.id/jurnal/4tulus.htm.

Tambunan, Tulus. (2002). *Usaha Kecil dan Menengah di Indonesia: Beberapa Isu Penting.* Jakarta: Salemba Empat.

Urata, Shujiro. (2000). *Policy Recommendation for SME Promotion in the Republic of Indonesia.* Tokyo: JICA.

Weijland, Hermine. (1999). 'Microenterprise clusters in rural Indonesia: industrial seedbed and policy target. ' *World Development* 27(9): 1515-1530.

White, Ben. (1986). 'Rural Non-Farm Employment in Java: Recent Developments, Policy Issues and Research Needs.' *Research Report,* UNDP/ILO, Jakarta.

World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy.* New York: Oxford University Press.

World Bank Website on Inequality: Measurement and Decomposition, http://worldbank.org/poverty/inequality/methods/index.htm

World Bank Website on Living Standard Measurement Study-a household survey in measuring and understanding poverty, http://worldbank.org.lsms

berbagai kasus yang menimpa pekerja Indonesia di luar negeri sesungguhnya tidak terlepas dari lemahnya sistem manajemen dan kontrol terhadap pengiriman TKI. Kelemahan tersebut terutama terlihat pada dua hal berikut ini.

Pertama, lemahnya perhatian BPJTKI terhadap surat perjanjian kontrak kerja. Perhatian mereka hanya tertuju pada aspek formal dalam mengadministrasikan pengiriman tenaga kerja. Dalam hal ini ada beberapa hal yang penting untuk dicermati.

(1) PJTKI optimum dalam memfasilitasi transaksi melalui kontrak. Tidak menjadi kehirauan utama apakah TKI sepenuhnya faham akan logika kontrak dan faham akan isi dokumen kontrak. Belum lagi, isi dokumen kontrak itu sendiri menggunakan logika hukum yang tidak mudah dipahami oleh sebagian besar pekerja.
(2) Ketentuan besarnya upah tidak tertera secara transparan dalam surat perjanjian kontrak kerja
(3) Adanya perbedaan perlakuan dalam proses pengiriman pekerja menyebabkan resiko yang mungkin dialami pekerja menjadi beragam.

Kedua, kurang jelasnya mekanisme perlindungan hukum terhadap pekerja menyebabkan terjadinya mis-interpretasi yang cenderung menempatkan pemerintah dan pekerja pada posisi yang paradoks dan merugikan (Haris, 2002 : 163-164). Ketidaktahuan pekerja mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan dokumen tersebut justru dimanfaatkan oleh biro-biro pengiriman tenaga kerja untuk mengeksploitasi TKI tersebut.

Berbagai kelemahan yang ada pada manajemen maupun pengawasan pemerintah menyebabkan pada agen/biro-biro penyalur tenaga kerja sering bertindak sebagai perusahaan pemeras tanpa memberikan perlindungan sama sekali. Tak jarang, jaringan penyalur tenaga kerja itu bertindak selayaknya jaringan mafia dengan prosedur yang serba gelap. Mereka kurang mempedulikan hak dan kemanusiaan para pekerja. Bahkan, banyak pula pekerja wanita yang kemudian disulap menjadi penjaja seks. Dalam kondisi agen seperti ini, tak banyak pula yang dapat dilakukan oleh agen penyalur tenaga kerja ketika TKI mengalami tindak kekerasan dari majikan/tindakan hukuman dari pemerintah setempat. *No money no work* itulah tampaknya yang menjadi prinsip dari para agen penyalur tenaga kerja. Dengan

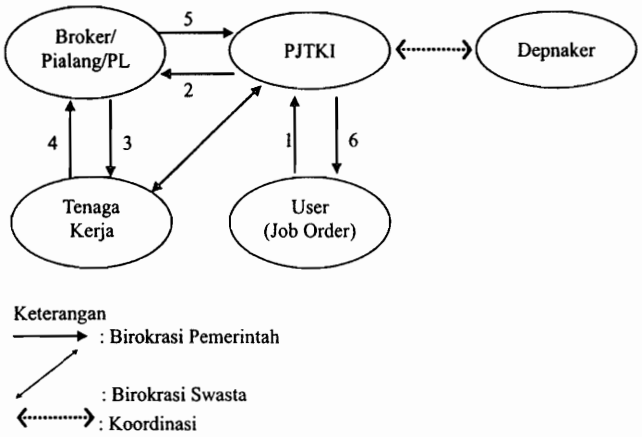
demikian, TKI hanya dilihat sebagai komoditas saja, karena melalui pengiriman tenaga kerja ke luar negeri mereka dapat "bermain" dan mencari keuntungan biaya pengiriman TKI, jasa penampungan dan potongan harga pesawat.

Pengamatan menunjukkan bahwa sistem perekrutan yang dilakukan oleh PJTKI cenderung asal-asalan dan kurang mempertimbangkan aspek kualitas. Ada kesan, bahwa yang penting bagi PJTKI adalah bagaimana mereka memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya dari pengiriman TKI tersebut. Sistem perekrutan yang kurang didasarkan pada pertimbangan kualitas ini jelas merupakan kelemahan yang berakibat pada rendahnya kemampuan tenaga kerja yang bersangkutan untuk merebut peluang kerja yang ada di negara-negara tujuan.

Faktor-faktor tersebut ditambah dengan motivasi untuk dapat segera bekerja dan mendapatkan uang dari luar negeri menyebabkan para calon tenaga kerja lebih memilih jalan pintas dengan menjadi TKI ilegal. Prosedur berbelit-belit yang dilakukan oleh PJTKI serta proses pelayanan yang kurang baik/tidak transparan menjadi fakta penyebab bagi munculnya TKI ilegal. Mereka yang memiliki jalur illegal tentu saja tidak akan mendapatkan proteksi hukum.

Alur pengiriman tenaga kerja dapat menjadi bertambah panjang karena sebelum berhubungan dengan PJTKI para calon tenaga kerja berhubungan terlebih dahulu dengan *broker*/pialang. Jika digambarkan mengenai mekanisme rekrutmen calon tenaga kerja oleh PJTKI tersebut dapat dilihat dalam Skema 1:

Skema 1
Prosedur Pengiriman TKI



Wicaksono (dalam Tukiran et.al, 2002 : 109) mengungkapkan adanya beberapa faktor yang menyulut terjadinya migrasi ilegal. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah desain pelayanan program, sosialisasi, kinerja institusi penyelenggara, kebijakan di negara penerima, ketidakjelasan aturan main, *law enforcement*, latar belakang lingkungan sosial calon TKI atau akses informasi merupakan beberapa determinan yang berpotensi besar.

3. *Lemahnya Skema Perlindungan Pemerintah*

Meskipun TKI sering disebut sebagai pejuang devisa, namun hingga saat ini belum ada peraturan perundangan yang menjamin keselamatan TKI yang bekerja di luar negeri. Efektifitas Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104 A, masih diragukan. Mengapa ? Jangkauannya hanya pada sektor terkait Depnaker saja. Terdapat kecenderungan pemerintah hanya hirau pada persoalan pemberangkatan TKI ke luar negeri, tidak memiliki skema yang bisa diandalkan untuk memberikan perlindungan selama di luar negeri. Jaminan keselamatan di negara tujuan tidak terjamin karena tidak adanya kesepakatan bersama dengan negara penerima TKI. Akibatnya, ketika ada masalah yang berkaitan dengan TKI diselesaikan menurut wewenang setempat dan pemerintah Indonesia tidak dapat mengintervensi keputusan yang mereka ambil.

Lemahnya perlindungan TKI ini juga diperparah bahwa hingga saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Buruh Migran dan Keluarganya. Padahal, ide paling ideal perlindungan hukum bagi TKI berkaitan dengan hak untuk berserikat dan hak-hak normatif lainnya.

Lemahnya perlindungan TKI di luar negeri juga disebabkan karena status pekerja Indonesia sangat lemah, bahkan dalam UU Perburuhan di Indonesia sendiri. Mereka tidak termasuk dalam definisi buruh formal yang terikat dengan upah, waktu kerja dan kontrak tertentu. Pekerja Indonesia hanya menjadi sejenis pekerja harian lepas. Dalam kondisi seperti ini, mereka bahkan tidak berhak mempunyai serikat buruh untuk melindungi kepentingannya, apalagi di negeri orang. Tanpa ada serikat pekerja tersebut, posisi pekerja Indonesia sangat lemah. Tak ada organisasi besar yang dapat mewakilinya dalam bernegoisasi maupun penggusuran aneka dokumen administrasi. Jika pekerja tidak dibayar, bahkan diperkosa mereka harus menghadapinya secara individual pula, apalagi dalam kondisi mereka yang datang secara ilegal.

Tidak tercantumnya soal perlindungan dan penyelesaian konflik dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Indonesia dengan tiap negara dalam pengiriman dan penerimanan tenaga kerja menyebabkan tidak adanya acuan yang pasti dalam proses penyelesaian kasus yang dialami oleh TKI. Tanpa pedoman yang pasti tersebut, dapat dipahami jika penyelesaian kasus yang dialami oleh TKI acapkali parsial dan tidak secara penuh mempertimbangkan hak-hak asasi para tenaga kerja tersebut. Perlakuan buruk terhadap para TKI di luar negeri dan di berbagai bidang pekerjaan, sesungguhnya bukan mencerminkan lemahnya posisi tawar Tenaga Kerja Indonesia dihadapan majikan atau pemilik modal. Tetapi lebih dari itu, kasus tersebut juga mencerminkan bagaimana lemahnya posisi Tenaga Kerja Indonesia dalam konteks masyarakat dan proses pembangunan secara keseluruhan.

Selain hal di atas, hal yang paling sering dilakukan oleh pemerintah adalah keterlambatan reaksi pemerintah Indonesia untuk melindungi warganya, ketika ada masalah yang dihadapi TKI di luar negeri. Sebagai contoh dari lambatnya reaksi pemerintah dan sempat menjadi tragedi nasional adalah ketika terjadi penggusuran TKI ilegal dari

Malaysia tahun 2002 yang lalu. Pemerintah Indonesia tidak melakukan antisipasi dan persiapan dalam menghadapi kebijakan imigrasi dan pengusiran atas pekerja ilegal Indonesia yang sudah diumumkan 6 bulan sebelumnya. Menurut peraturan keimigrasian Malaysia, sejak 1 Agustus 2000 imigran gelap dan tak bersurat resmi dan mereka yang menampung mereka bila tertangkap akan diberi hukuman penjara 6 bulan atau mendapatkan hukuman 6 kali cambuk rotan. Malah dalam kasus tertentu dapat dikenai hukuman maksimal 5 tahun penjara. Ketika harinya datang, 1 Agustus 2002 tak ada koordinasi dan tak ada upaya kongkret pemerintah Indonesia untuk membantu TKI ilegal tersebut. Meskipun Presiden Megawati sudah mengemukakan bahwa "apapun yang dilakukan pemerintah, jika masyarakat tidak mengikuti aturan maka akan sulit bagi pemerintah untuk menanganinya lebih lanjut juga dinyatakan bahwa diera otonomi daerah saat ini, pemerintah daerah harus lebih banyak mengetahui tentang masyarakatnya sendiri. Tangan pemerintah pusat tidak cukup jauh, sehingga tidak dapat menjangkau daerah-daerah berkaitan dengan proses pengiriman tenaga kerja" (Widodo, 2005 : 3). Artinya daerah memiliki peran yang signifikan pula dalam memberikan perlindungan dan perhatian terhadap berbagai kasus yang menimpa TKI. Dengan kata lain, dilihat secara diakronik maupun singkronik sangat erat berkaitan dengan bentuk ataupun pola hubungan TKI yang ada antar negara dari masa ke masa (Haris, 2003 : 12), yang dapat dipetakan model-model perlindungan yang dapat dilakukan oleh pemerintah.

Rekomendasi Kebijakan

Mengingat arti pentingnya TKI dalam upaya memperoleh devisa, maka perlu ada sebuah kebijakan yang mampu memberikan perlindungan kepada para Tenaga Kerja Indonesia. Dalam hal perlindungan terhadap tenaga kerja ini, Indonesia sebenarnya perlu belajar dari Filipina yang mempunyai *Philippine Employment Overseas Administration* (POEA). Lembaga ini berperan penting dalam perlindungan tenaga kerja agar tidak dieksploitasi para majikan atau perusahaan pengerah jasa tenaga kerja (PJTK) di negara manapun mereka berada. POEA ini gencar berkampanye untuk bersikap hati-hati terhadap perusahaan pengarah jasa tenaga kerja melalui *Anti Ilegal Recrutment Campaign*. Hampir tiap tiga bulan sekali POEA mengeluarkan sertifikasi PJTK yang memiliki persyaratan termasuk yang dilarang karena melakukan

pelanggaran/penipuan terhadap tenaga kerjanya. Fungsi perlindungan hak-hak tenaga kerja oleh POEA dilaksanakan dengan adanya kewajiban pengetahuan terhadap setiap kontrak kerja yang akan ditandatangani oleh para calon tenaga kerja. Ini dilakukan untuk menjamin bahwa isi kontrak tidak akan merugikan tenaga kerja dalam hal upah/fasilitas yang dijanjikan. Dengan demikian, tanpa ada pengesahan dari POEA, calon tenaga kerja tidak akan dapat keluar dari negaranya.

Dari paparan tersebut, sangat kontras rasanya melihat perhatian dari pemerintah Filipina dengan Indonesia dalam menentukan perlindungan terhadap tenaga kerja. Oleh karena tu, berangkat dari berbagai persoalan yang selama ini melingkupi TKI, maka ada beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dilakukan yaitu :

1. *Meningkatkan kualitas TKI*
   Salah satu persoalan mendasar yang menyebabkan TKI rentan terhadap eksploitasi dari berbagai pihak adalah karena rendahnya kualitas TKI. Oleh karena itu, pemberian bekal *skill* bagi calon tenaga kerja merupakan hal utama dan perlu dilakukan agar mereka bisa mendapatkan tempat pekerjaan yang lebih terhormat, tidak sekedar sebagai pembantu rumah tangga atau pekerja kasar di pabrik.
   Pola pemberian *skill*/ketrampilan yang ideal bagi para pekerja adalah pola pembinaan yang berkelanjutan. Pola pembinaan yang dinilai positif di kawasan industri adalah dengan konsep *community development* dengan membentuk penelusuran bakat dan minat dan memberikan kursus-kursus ketrampilan seperti menjahit, jurnalistik, pecinta alam, tari dan teater serta olahraga. Dengan demikian, usai masa kontrak mereka yang rata-rata sekitar 2 tahun, mereka masih bisa bekerja dengan bekal pengalaman dan ketrampilan yang diperolehnya.
2. *Perbaikan Pelayanan dan Perbaikan Pengawasan Terhadap PJTKI*
   Seperti telah diuraikan di atas, keberadaan agen-agen/biro penyalur tenaga kerja juga turut menjadi penyebab terjadinya persoalan yang dihadapi oleh TKI. Dalam hal ini, pemerintah perlu memberikan sistem manajemen dan kontrol yang ketat terhadap aktivitas PJTKI. PJTKI diharapkan tidak sekedar mengirimkan TKI secara asal-asalan yang kualitasnya rendah, karena cara berfikir seperti ini justru akan menyebabkan nasib TKI menjadi

buruk. Dengan demikian, melakukan pengawasan terhadap sistem rekrutmen maupun penempatan TKI menjadi sesuatu hal yang mutlak dilakukan oleh pemerintah. Untuk mewaspadi berkembangnya mafia percaloan tenaga kerja tidak cukup dengan mendaftar Biro-Biro Penyalur Jasa Tenaga Kerja (BPJTKI) bermasalah, akan tetapi lebih penting lagi adalah mengikis habis berbagai bentuk *backing* yang melindungi jaringan-jaringan liar tersebut (Haris, 2002 : 160). Masalah *backing* ini hampir menjadi tradisi yang dapat dilepaskan dari seluruh prosedur pengiriman jasa tenaga kerja. Adanya *backing* ini menyebabkan munculnya berbagai dilema yang seringkali rumit untuk dipecahkan, seperti kejanggalan dalam prosedur pendaftaran hingga proses pengiriman TKI maupun ketika para pekerja mengalami masalah serius di negara tujuan.

Dalam rangka meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan, maka pihak Depnaker harus mulai membiasakan melakukan survei pelanggan sebagai suatu metode untuk mengetahui aspirasi dan kebutuhan calon TKI. Dengan demikian, para TKI akan mendapatkan suatu *quality assurance* yakni jaminan kepastian pelayanan sehingga para calon TKI tidak lagi diombang-ambingkan oleh pelayanan yang tidakp pasti. Upaya peningkatan pelayanan ini juga dapat dilakukan dengan melakukan pemberantasan mal praktek secara sistematis. Pihak Depnaker harus secara serius memberantas berbagai praktek percaloan, kolusi dan nepotisme. Berbagai bentuk penipuan umur terhadap calon TKI, pemalsuan KTP, pungutan liar dan banyaknya oknum pejabat Depnaker yang berbisnis sebagai pemiliki PJTKI tentu saja akan memberikan iklim yang tidak sehat bagi pelaksanaan misi kebijakan atau program (Wicaksono dalam Tukiran, Haris, Abdul, Kutanegara, Pande Made dan Setiadi, 2002 : 118). Peningkatan manajerial pelayanan tersebut pada akhirnya sangat penting juga di dalam upaya mencegah maraknya TKI ilegal.

3. *Peningkatan koordinasi antarinstansi*

Lemahnya kerjasama dan koordinasi antar instansi, menjadi faktor penyebab implementasi kebijakan dan penanganan masalah-masalah yang dihadapi TKI seringkali kurang berhasil. Selama ini, sangat jarang atau bahkan belum pernah sama sekali

terdengar dan terlihat kerjasama yang terorganisasi antar berbagai instansi dan terkesan masing-masing instansi bekerja sendiri-sendiri.

Persoalan TKI harus dipandang sebagai masalah nasional yang melibatkan banyak departemen dari mulai Depdagri (RT/RW, lurah dan camat), Depkeh (imigrasi), Depnaker, Kepolisian, Dephub, Deplu melalui Kedubes atau Konjen setempat hingga presiden yang harus bertanggung jawab secara penuh atas hak-hak dan martabat anak bangsanya yang berjuang di negeri orang karena negerinya sendiri sulit menyediakan lapangan kerja bagi mereka.

4. *Perlindungan Sosial dan Perlindungan Hukum bagi TKI*

Kasus-kasus yang menimpa TKI selala ini diakui atau tidak menunjukkan bahwa di berbagai negara, persoalan perlindungan sosial bagi TKI masih mengandung sejumlah masalah, bahkan boleh dikatakan belum ada perlindungan. Untuk mendukung dan memberikan kepastian sosial bagi TKI dibutuhkan komitmen yang benar-benar serius dan bahkan sejumlah intervensi yang nyata. Dalam hal perlindungan sosial ini, paling tidak dibutuhkan tiga prasyarat yakni prakondisi sosial, prakondisi hukum dan prakondisi ekonomi bagi para TKI agar mereka dapat lebih berdaya dan resisten terhadap tekanan-tekanan sosial,ekonomi yang bersifat structural. Perbaikan prakondisi sosial menyangkut dua hal yakni peningkatan kesadaran di kalangan TKI/TKW sendiri dan menciptakan lingkungan sosial yang mendukung pengembangan dan aktualisasi para TKI agar dapat mengembangkan kemampuan yang dimilikinya secara maksimal. Tanpa sensitivitas terhadap bias-bias jender, para TKI/TKW tidak akan peka terhadap perlakuan yang merugikan diri mereka. Kedua, prakondisi hukum yakni upaya menciptakan iklim pembangunan hukum yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran para TKI atas hak dan kewajiban mereka baik dalam kehidupan sosial maupun kehidupan ekonomi di tempat kerja. Ketiga, prakondisi ekonomi adalah upaya mempersiapkan penyangga dan aset para TKI yang dapat dijadikan modal mereka untuk meningkatkan posisi dan mengembangkan kegiatan produktifnya. Selain memberikan bantuan modal bagi para TKI yang berbunga rendah, juga perlu dilakukan peningkatan dan penambahan keragaman

kemampuan TKI untuk melakukan diversifikasi usaha agar mereka tak berkutat hanya menekuni satu sektor saja melainkan dapat berkembang dan memiliki beberapa sumber penghasilan yang potensial (Mashuri, Suara Pembaruan 15 Oktober 2002).

Menurut Arnold dan Syah (dalam Haris, 2003 :140) secara politis Asia sebenarnya memiliki sistem kontrol migrasi yang lebih baik dibandingkan negara-negara di kawasan lainnya sehingga memungkinkan untuk menciptakan manajemen migrasi yang juga jauh lebih baik. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa konflik-konflik kepentingan yang ada secara politis menyebabkan negara-negara di kawasan tersebut tidak dapat secara efektif mengontrol pekerja asing terutama berkaitan dengan makin tingginya arus migrasi pekerja ilegal dan kurang berpendidikan.

Oleh karena itu, upaya perlindungan hukum bagi para pekerja merupakan hal penting yang dilakukan pemerintah tanpa memandang di mana pekerja melakukan aktivitas. Otoritas wilayah antara negara seringkali menjadi kendala utama dalam proses perlindungan hukum bagi para pekerja. Namun demikian, persoalan ini pun sesungguhnya masih dapat dibicarakan pada tingkat diplomatik antar negara. Selain itu, pemerintah juga dapat memanfaatkan *International Labour Ogrnization* (ILO) sebagai wadah yang dapat berperan sebagai mediator dalam upaya mencari solusi ketenagakerjaan di negara masing-masing.

Dalam konteks perlindungan terhadap TKI ini sebenarnya telah ada beberapa kemajuan positif yang dilakukan oleh pemerintah. Saat ini pemerintah sedang mengagas Rancangan Undang-Undang Perlindungan Tenaga Kerja (RUU PTK). Harapan juga muncul dari inisiatif pemerintah membahas perjanjian bilateral dan nota kesepahaman (MoU) dengan Arab Saudi dan Malaysia sebagai 2 negara penampung terbesar TKI. Ini menjadi salah satu sandaran payung bagi perlindungan untuk menaikkan posisi tawar TKI, terutama di negara-negara yang tidak meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Seluruh Buruh Migran dan Keluarganya.

Berbagai kebijakan di atas, diharapkan akan membuat TKI dapat lebih berdaya dan tidak sekedar menjadi sarana eksploitasi dari majikan, PJTKI ataupun calo-calo tenaga kerja. Tanpa upaya ini, nasib TKI tidak

akan pernah berubah. Jika pengiriman TKI terus dilakukan tanpa ada perubahan kebijakan dalam segala hal yang mengacu pada perbaikan maka hanya akan menumbuhkan stigmatisasi bahwa Indonesia sebagai negara pengeskpor Pembantu Rumah Tangga dan negara miskin yang tidak mampu menyediakan lapangan kerja bagi rakyatnya sendiri.

Catatan Penutup

Meskipun telah banyak masalah yang menimpa TKI, tampaknya pemerintah tidak mau belajar untuk melakukan perbaikan terhadap kinerja pelayanan TKI. TKI seolah-olah hanya dianggap sebagai "sapi perah" yang dapat diekpoitasi oleh berbagai pihak manapun. Fakta bahwa TKI adalah pejuang devisa seringkali diabaikan saja. Berangkat dari persoalan tersebut rekomendasi kebijakan ke depan setidaknya perlu memperhatikan berbagai aspek yang selama ini menjadi akar permasalahan dari TKI. Peningkatan kualitas SDM TKI, perbaikan sistem manajemen pelayanan dan pemberlakuaan kontrol terhadap PJTKI, peningkatan koordinasi antar instansi dan perlindungan sosial-hukum bagi TKI adalah beberapa hal yang setidaknya perlu dilakukan oleh pemerintah di dalam upaya membuat TKI lebih berdaya. *****

Daftar Pustaka

Ananta, Aris, (2000). 'Economic Integration anf Free Labour Area: An Indonesia Perspective.' Dalam Sukamdi, Abdul Haris dan Patrick Brownlee (editor). *Labour Migration In Indonesia: Policies and Practice*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University.

Ananta, Aris dan Chotib (2002). 'Dampak Mobilitas Tenaga Kerja Internasional Terhadap Studi Sosial, Ekonomi dan Politik di Asia Tenggara.' Dalam Tukiran, Abdul Haris, Pande M. Kutanegara, dan Setiadi (editor). *Mobilitas Penduduk Indonesia Tinjauan Lintas Disiplin*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

Haris, Abdul, (2002). *Memburu Ringgit, Membagi Kemiskinan, Fakta di Balik Migrasi Orang Sasak Ke Malasyia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Haris, Abdul, (2003). *Kucuran Keringat dan Derap Pembangunan.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Mashuri, Moch. (2002). 'Perlindungan Sosial Bagi TKI.' *Suara Pembaruan,* 15 Oktober.

'Sektor Ketenagakerjaan Menanti Cahaya, Catatan Akhir Tahun.' *Kedaulatan Rakyat,* 16 Desember 2002.

Susilo, Basis I., (2002). 'TKI dan Soal Kebangsaan.' *Kompas,* 14 Agustus.

Sutadi, Heru, (2003). 'Nasib TKI Kita.' *Kompas,* 29 Oktober.

Tjiptoherijanto, Prijono, (1996). *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia.* Jakarta: UI Press.

Wicaksono, Bambang, (2002). '*Fenomena TKI Ilegal, Sudut Pandang Pelayanan Publik.*' Dalam Tukiran, Abdul Haris, Pande M. Kutanegara, dan Setiadi (editor). *Mobilitas Penduduk Indonesia Tinjauan Lintas Disiplin.* Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

Widodo, Suryo, (2005). *Implementasi Kebijakan Penempatan TKI Keluar Negeri di Kebupaten Bantul dan Kulon Progo,* Tesis S2 MAP UGM, Yogyakarta.