

PRIVATISASI PENYALURAN TENAGA KERJA INDONESIA: MASIHKAH BERMANFAAT?

Samodra Wibawa, Dewi Sekar Tanjung, dan Ahmad Iqbal

Abstract

The management of migrant workers was privatized in 1983, ostensibly because the private sector was thought to be more resilient to do the job. Consequently, there was a drastic increase in the number of migrant labor sent abroad, which was not short of mishaps, among which were: abandonment of migrant workers, cheating, holdups, sexual harassment and death. In the backdrop of such effects various suggestions on how to foster improvements, which should include among others: contracts between the workers and firms, and the provision of insurance to the migrant workers. In addition, job seekers must be given detailed information on their rights and responsibilities and the merits and demerits of working in a certain country, and the government must make agreements with countries that are the destinations of the workers. The Ministry for labor and transmigration perhaps should increase the size of its bureaucracy to take up the roles that will be relinquished by the private sector. It is no longer debatable that government officials have shown over the last few years that they can live to the spirit and latter of the entrepreneur, far beyond the achievements of the private sector.

Pendahuluan

Administrasi publik menjelang akhir abad ke-20 ditandai, antara lain, dengan gagasan privatisasi pelayanan publik. Eropa dan Amerika menonjol dengan fenomena *Thatcherism* dan *Reaganomics*, yang kemudian diabstraksikan sebagai konsep *New Public Management*. Indonesia juga tidak terlepas dari gaya atau mode seperti ini. Diawali pada pertengahan/akhir 1980-an, yaitu dengan perubahan status hukum beberapa perusahaan negara dari perusahaan jawatan menjadi perusahaan umum atau persero. Kini banyak pelayanan publik yang pelaksanaannya diserahkan kepada swasta, misalnya sektor angkutan dan bidang kebersihan kota. Pada sektor angkutan, pemerintah hanya menangani jalur-jalur perintis, sedangkan

untuk kebersihan kota, pemerintah mengontrak perusahaan swasta untuk membersihkan jalan dan tempat umum.

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh swasta memang mengurangi beban pemerintah. *Output*-nya pun dalam beberapa hal memang lebih berkualitas karena swasta tentunya memiliki moto kepuasan pelanggan. Namun, tidak jarang kita temukan bahwa pelayanan publik oleh swasta justru berakibat negatif bagi kepuasan pelanggan, seperti pada sistem penyaluran tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri. Penyerahan pelaksanaannya kepada pihak swasta justru melahirkan sistem penyaluran yang berjalan secara tidak adil. Jika demikian, bermanfaatkah privatisasi?

Pengelolaan TKI merupakan isu kebijakan yang sangat krusial, apalagi jika diingat bahwa tingkat pengangguran cenderung semakin tinggi. Pada tahun 2003, jumlah penganggur terbuka mencapai 10,13 juta orang (9,85 persen dari angkatan kerja), sedangkan penganggur terselubung mencapai sekitar 40 juta orang. Pada tahun 2002, jumlah ini masing-masing sebesar 9,1 juta dan 33,7 juta (*Tempo*, 9 November 2003: 30-31). Ketika negara serta masyarakat di dalam negeri tidak mampu menyediakan lapangan kerja yang memadai, menjadi TKI (di luar negeri) merupakan pilihan yang menggiurkan meskipun risikonya tidaklah kecil.

Banyak kisah yang dapat diceritakan oleh para TKI selama di perantauan. Mulai dari gaji yang tidak terbayar penuh, penyiksaan oleh majikan, pelecehan seksual hingga pemerkosaan, bunuh diri karena tidak tahan menanggung siksaan, intimidasi, maupun teror psikologis. Sepanjang bulan Januari-September 2003 tercatat sedikitnya 76 TKI meninggal, 14 di antaranya adalah karena jatuh dari bangunan bertingkat. Selama kurun waktu delapan bulan tersebut, sejumlah 27.308 orang (12,14 persen dari total TKI) mengalami masalah (*Forum Keadilan*, 2 November 2003: 12).

Paralel dengan itu, Konsorsium Pembelaan Buruh Migran Indonesia (Kopbumi) mengemukakan data bahwa pada tahun 2002, terdapat masalah-masalah TKI sebagai berikut: penelantaran (2.478), penipuan (1.685), penyekapan (470), pemerkosaan (270), kematian (177), dan pelecehan seksual (31). Menurut Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans), selama tahun 2002, di antara 319.029 TKI yang pulang melalui Terminal III Bandara Sukarno-Hatta, 37.508 orang

(11,75 persen) terkena kasus penyiksaan, pelecehan seksual, pemerkosaan, pemecatan sepihak, dan gaji yang tidak dibayar (*Tempo*, 9 November 2003: 30-31). Belum lagi TKI yang terkena deportasi karena masuk ke negara lain secara ilegal. Semua ini mencerminkan bahwa ada kesalahan dalam proses pengiriman TKI ke luar negeri. Pengiriman TKI ke luar negeri mungkin lebih pantas bila dikatakan sebagai ekspor atau penjualan warga negara kepada negara lain. Jika demikian, haruskah negara/pemerintah campur tangan lebih dalam (lagi) dalam persoalan ini?

Konsep Privatisasi

Ide membagi tanggung jawab pelayanan publik dengan pihak swasta, antara lain, dilamari dengan argumen bahwa tugas pelayanan publik adalah persoalan *rowing* (mendayung, mengayuh) dan ini tidak cocok jika dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah sebaiknya menjalankan posisi sebagai *steering* (mengemudi, mengarahkan), sedangkan *rowing* sebaiknya diserahkan kepada pihak nonpemerintah (Osborne dan Gaebler, 1992: 29). Ada pula yang berpendapat bahwa salah satu langkah menuju pemerintahan yang lebih baik adalah dengan mengurangi peran pemerintah di dalam sektor pelayanan publik dan membuka peluang yang lebih besar bagi keterlibatan swasta --privatisasi (Savas, 1987: 3). Pada awalnya, privatisasi berbentuk perubahan dari publik ke swasta (*to make private*), namun lama-kelamaan dimaknai sebagai pengurangan beban pemerintah --atau peningkatan peran swasta.

Peran pemerintah dirasa perlu untuk dikurangi. Hal itu berkaitan dengan kenaikan beban pemerintah seiring dengan naiknya permintaan pelayanan publik sebagai akibat perkembangan situasi demografis (Savas, 1987: 17). Pertambahan penduduk mengakibatkan naiknya permintaan layanan, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, pengadaan barang, dan lapangan kerja. Pada awalnya, permintaan layanan tersebut direspons dengan memperbesar birokrasi. Namun, pertumbuhan birokrasi bukanlah solusi terbaik karena justru menambah beban finansial pemerintah — *over staffing*, *over paying*, dan *over building*. Pajak yang dibayar oleh masyarakat terlalu banyak dialokasikan untuk kebutuhan intern birokrasi yang ternyata tidak efisien.

Untuk itu, pelayanan publik dirasa perlu untuk diselenggarakan oleh pihak-pihak di luar pemerintah. Dalam hal ini, kekuatan-kekuatan yang mendorong pembagian beban tanggung jawab dengan swasta adalah sebagai berikut. *Pertama*, pragmatis, privatisasi adalah pendekatan strategis untuk meningkatkan produktivitas dan efektivitas pembiayaan pelayanan publik. *Kedua*, ideologis, pemerintah sudah semakin besar dan kuat sehingga perlu membagikan sedikit kewenangannya pada sektor lain di luar dirinya. *Ketiga*, komersial, swasta lebih mampu mengelola bisnis dan lebih cepat merespons aspirasi klien. *Keempat*, populis, untuk menciptakan masyarakat yang semakin baik, dalam arti masyarakat harus memiliki banyak pilihan pelayanan publik. Mereka harus diberikan kekuasaan untuk mendefinisikan dan mengembangkan kebutuhannya sendiri dan hal ini akan lebih baik jika diputuskan oleh organisasi-organisasi swasta daripada diputuskan oleh birokrasi (Savas, 1987: 5-9).

Sebutan lain dari privatisasi adalah strategi *multiorganization* dan *sharing of responsibility and operation* dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Dwiyanto, 1996: 16). Dalam hal ini, dilakukan koproduksi antara lembaga pemerintah dan swasta, yaitu pemerintah memusatkan perannya sebagai regulator, fasilitator, dan promotor, sementara lembaga swasta -- karena kemampuannya merespons kebutuhan masyarakat secara cepat dan efisien-- lebih dilibatkan dalam kegiatan operasional.

Namun demikian privatisasi tidak berbentuk tunggal. Ia terletak di antara sepuluh bentuk pelayanan publik yang merentang dari pelayanan pemerintah di satu kutub dan penyediaan layanan oleh kelompok atau individu di kutub lain (Savas, 1987: 62-81). Pelayanan publik dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. *Government service*, yakni bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan imbal-balik berupa pembayaran pajak.
- b. *Government vending*, yakni suatu hubungan antara pemerintah yang memiliki sumber daya dan swasta yang mengelolanya. Pengelolaan oleh swasta tersebut diimbangi dengan pemberian kompensasi oleh pengguna jasa atau konsumen. Berbeda dengan *government service*

dengan pemerintah sebagai penentu jenis layanan, pada *government vending* pelangganlah yang menentukan jenis layanan tersebut.

- c. *Intergovernmental agreement*, yakni bentuk kerja sama dengan lembaga pemerintah lain. Salah satunya berperan sebagai produsen barang dan jasa publik, sedangkan satunya lagi berperan sebagai perencana.
- d. *Contract*, yakni pemerintah bekerja sama dengan swasta atau organisasi nirlaba untuk menyediakan barang dan jasa, sementara penyelenggaraan layanan dibiayai oleh pemerintah.
- e. *Franchises*, yakni pemerintah memberikan wewenang kepada swasta untuk menyediakan pelayanan dan konsumen harus memberikan imbal-balik kepada swasta.
- f. *Grants*, yakni pemberian subsidi kepada organisasi swasta untuk menyelenggarakan atau mengadakan barang dan jasa tertentu. Subsidi tersebut bisa berupa uang, kelonggaran pajak, atau pinjaman berbunga rendah. Hal ini biasanya ditujukan untuk menurunkan harga.
- g. *Voucher*, yakni suatu mekanisme yang didesain untuk mendorong konsumsi barang dan jasa tertentu. Berbeda dengan *grants*, konsumen penerima *voucher* diberikan kebebasan untuk menentukan produsen yang akan dimanfaatkan.
- h. *Market*, yakni konsep saat konsumen merencanakan jenis layanan serta menentukan sendiri produsen mana yang akan dimanfaatkan. Peran pemerintah sangat kecil dan terbatas pada penentuan standar pelayanan.
- i. *Voluntary*, yakni masyarakat dengan sukarela memenuhi kebutuhan kelompok mereka sendiri, misalnya dengan memelihara keamanan dan kebersihan lingkungan.
- j. *Self-service*, yakni kelompok atau individu memenuhi kebutuhan mereka secara langsung.

Setiap model privatisasi memiliki asumsi dan menimbulkan konsekuensi yang berbeda-beda. Setiap kali pemerintah telah memutuskan untuk melibatkan swasta, harus diciptakan prakondisi yang memungkinkan

swasta untuk dapat terus eksis dan berkembang. Iklim usaha harus kondusif dan harus dipupuk suasana saling mempercayai antara pemerintah dan swasta.

Privatisasi Penyaluran TKI ke Luar Negeri

Pemerintah Indonesia mulai merintis penanganan penempatan TKI ke luar negeri pada awal 1970-an. Pada waktu itu, TKI bekerja di sektor-sektor yang disebut sektor formal, seperti perusahaan, perkebunan, konstruksi, dan kesehatan, di beberapa negara di Asia. Pada tahap awal ini, biaya pengiriman ke luar negeri ditanggung oleh calon tenaga kerja Indonesia (CTKI). Namun beberapa waktu kemudian seiring dengan mengalirnya permintaan tenaga kerja dari Indonesia, beban fiskal ditanggung oleh pengguna (*user*). Pemerintah menangani sepenuhnya proses pencarian lowongan, rekrutmen calon tenaga kerja, seleksi, pelatihan, hingga penempatan. Pemerintah pusat mencarikan lowongan kerja, melatih, dan menempatkan pekerja; sedangkan tahap rekrutmen dilakukan dengan memanfaatkan institusi daerah dari departemen terkait. Segi positif dari mekanisme ini adalah CTKI sama sekali tidak dipungut biaya karena biaya proses ditanggung oleh *user*. Segi positif lain terletak dalam hal perlindungan, pemerintah benar-benar memberikan perlindungan kepada para TKI di dalam maupun di luar negeri.

Bekerja di luar negeri rupanya semakin menarik. Oleh karena itu, semakin banyak penawaran tenaga kerja sehingga seleksi diperketat. Lama-kelamaan jumlah penawaran tenaga kerja tidak sebanding dengan permintaan tenaga kerja sehingga pemerintah tidak mampu lagi menanganinya. Pada tahun 1983 dilibatkanlah swasta dalam pelaksanaan penempatan TKI ke luar negeri, yaitu lewat Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia (PPTKI). Logika ini, menurut hemat penulis, tidak kuat. Jika penawaran tenaga kerja meningkat, pemerintah sebenarnya tidak perlu melibatkan swasta dalam rekrutmen. Swasta perlu dilibatkan jika penawaran tenaga kerja sedikit sehingga pemerintah kesulitan untuk memasok permintaan tenaga kerja. Oleh karena itu, pelibatan swasta tampaknya lebih didorong oleh alasan politis (diplomatis?), yaitu pemerintah menganggap tidak layak untuk melakukan *lobby* jual-beli

tenaga kerja karena dikhawatirkan akan berakibat negatif pada hubungan diplomatik dengan negara *user*.

Jadi, PPTKI dapat dilihat sebagai perpanjangan tangan pemerintah, yang bertugas merekrut, memproses, dan menempatkan TKI (bandingkan dengan kekuasaan VOC yang mewakili pemerintah Kerajaan Belanda di Nusantara pada abad ke-18). Sejak itu, pengiriman TKI dapat dikatakan telah menjadi semacam “industri imigrasi” (Aswantini, 1999: 111). Privatisasi semacam ini dapat dikategorikan sebagai *franchises* (lihat model-model Savas di atas) dengan pemerintah bertindak sebagai pemilik program (perencana layanan), swasta sebagai pelaksana program (produsen/penyedia layanan), dan masyarakat sebagai konsumen (penerima layanan). *Franchises* ini bersifat *multiple* karena lembaga swasta yang terlibat lebih dari satu. Atas layanan yang diberikan, lembaga swasta berhak memperoleh imbalan atau *fee*. Seorang pengusaha yang berminat terjun ke dalam usaha jasa penempatan TKI harus mengajukan permohonan kepada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Jika permohonan tersebut disetujui, maka akan diterbitkan Surat Izin Usaha Penempatan PPTKI (SIUP-PPTKI).

Keterlibatan swasta mengarah pada perluasan kesempatan kerja di luar negeri tidak saja di sektor formal, sebagaimana disebut di depan, melainkan juga “informal”, yaitu penatalaksana (pembantu) rumah tangga. Sektor ini diawali dengan permintaan dari Saudi Arabia dan kemudian negara-negara Timur Tengah lainnya (Irak, Kuwait, Yaman, dan Abu Dhabi) serta negara-negara Asia (Hongkong, Taiwan, Jepang, Korea, Singapura, dan Malaysia). Sektor informal ini, bahkan berkembang mengalahkan sektor formal karena perbedaan sistem pembiayaan.

Pada tahun-tahun pertama pelibatan atau penyerahan fungsi kepada swasta, sistem masih berjalan secara baik. Namun semakin banyaknya minat pengusaha untuk ikut mengelola penempatan TKI membawa konsekuensi pada berjalannya mekanisme pasar. PPTKI yang jumlahnya semakin banyak itu bersaing memperebutkan *job order* dari negara pengguna. Karena terjadi *over supply* TKI, negara pengguna mempunyai daya tawar (*bargaining position*) yang semakin kuat. PPTKI berlomba untuk menekan harga atau biaya proses penempatan yang seharusnya ditanggung oleh pengguna serendah mungkin dan akhirnya nol. Kini

biaya proses penempatan harus ditanggung oleh CTKI sendiri, bahkan ditambah dengan *company fee* untuk PPTKI.

CTKI dan PJTKI

Pada awalnya, PPTKI hanya memiliki kantor di Jakarta dan tidak menangani rekrutmen CTKI. Rekrutmen masih ditangani oleh pemerintah melalui institusi daerah. Namun *job order* yang semakin banyak tidak lagi dapat dipenuhi oleh institusi pemerintah di daerah sehingga PPTKI menyebarkan orangnya ke daerah-daerah. Orang-orang ini diberikan status sebagai petugas lapangan (PL). Pergerakan PL mengalahkan gerak institusi pemerintah di daerah dan mulai muncul kasus-kasus yang tidak diinginkan, seperti penipuan CTKI. Tidak adanya ikatan yang jelas antara PL dengan PPTKI juga membuat kebebasan yang dimiliki PL tidak terkontrol. PL bisa dengan bebas menyeter hasil rekrutmen kepada PPTKI yang dianggap paling menguntungkan bagi PL. Menanggapi fenomena ini, pada 1994 Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Menakertrans) mengeluarkan Keputusan No. KEP-44/MEN/1994 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Kebijakan ini mengganti istilah PPTKI menjadi PJTKI (Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia) dan mengesahkan gerak PL.

PL, yang pada hakikatnya adalah calo tenaga kerja, diberikan legalitas untuk merekrut tenaga kerja dan berganti nama menjadi Petugas Penyedia Calon Tenaga Kerja Indonesia (PPCTKI). Gerak dari PPCTKI ini sangat fleksibel, bisa berpindah dari satu daerah ke daerah lain. Akibatnya, pencari kerja yang datang ke Dinas Tenaga Kerja semakin sedikit karena sudah didatangi terlebih dahulu oleh PPCTKI. Mungkin tanpa disadari sebelumnya, kebijakan Menakertrans tersebut memang mengurangi fungsi Dinas Tenaga Kerja. Muncul pertanyaan, mengapa PPCTKI bisa lebih tangkas dibandingkan dengan aparat Dinas Tenaga Kerja? Jawabannya adalah PPCTKI bekerja didorong oleh motif mencari *fee* yang dibayarkan tiap CTKI yang dapat direkrutnya, sementara aparat Dinas Tenaga Kerja tidak boleh mencari *fee*.

Penawaran tenaga kerja yang melimpah menjadikan CTKI berada pada posisi tawar yang lemah. Mekanisme rekrutmen yang ideal adalah CTKI

diproses ketika ia sudah mendapatkan kepastian tentang calon majikan sehingga tidak perlu berlama-lama tinggal di penampungan yang kondisinya buruk. Namun karena datangnya permintaan tenaga kerja tidak bisa diperkirakan secara pasti, para pengusaha melakukan proses rekrutmen mendahului datangnya permintaan tersebut. Sistem ini biasa terjadi pada penempatan tenaga kerja informal. Spekulasi rupanya dilakukan secara berlebihan sehingga terjadi penumpukan stok pencari kerja di tempat-tempat penampungan. Tidak sedikit CTKI yang harus lama menunggu proses penawaran ke calon majikan. Kondisi kelebihan persediaan di tempat penampungan ini menimbulkan stres bagi CTKI, apalagi kualitas tempat penampungan yang buruk dan monoton. Mereka hanya bisa meninggalkan penampungan untuk kembali ke rumahnya jika dapat membayar tebusan sedikitnya tiga juta rupiah. Hingga hari ini penipuan oleh petugas penyedia CTKI masih tetap dapat dengan mudah terjadi. Seperti kejadian yang menimpa CTKI di Yogyakarta berikut ini. Sebuah PJTKI telah menipu 90 orang CTKI, yang rata-rata telah membayar Rp 21 juta per orang (total Rp 2 miliar). Mereka dijanjikan akan disalurkan ke Jepang dan harus menyetor biaya pemberangkatan, termasuk pengurusan surat pemberangkatan dan biaya pelatihan. Akan tetapi, setelah berada dalam proses pelatihan di penampungan, PJTKI tersebut tidak kunjung menyalurkan mereka (*Kedaulatan Rakyat*, 11 Desember 2003: 6).

Kondisi kelebihan persediaan membawa implikasi lebih lanjut pada menurunnya kualitas jenis pekerjaan. Tidak jarang PJTKI menyalurkan CTKI ke pekerjaan-pekerjaan gelap. Hal ini terjadi karena kebutuhan dari kedua pihak, yaitu PJTKI tidak mau merugi atas proses yang telah mereka jalankan, sementara CTKI ingin segera memperoleh pekerjaan. Sebaliknya, untuk pekerjaan-pekerjaan resmi, CTKI segera dikirim tanpa melalui proses pelatihan yang memadai. Memang sistem uji kualitas pelatihan yang dijalankan pada saat sekarang memungkinkan untuk dilakukannya proses secara cepat. Sistem ini mengambil sampel atau “sistem petik” sehingga memungkinkan untuk dilakukan manipulasi masa pelatihan. Hal ini melahirkan masalah di kemudian hari, baik pada majikan maupun TKI sendiri.

Kelebihan persediaan sering terjadi pada penyaluran tenaga kerja informal. Sementara itu, untuk penyaluran tenaga kerja formal, umumnya pengusaha jasa TKI cenderung menunggu datangnya permintaan dari pengguna pekerja. Hal ini bisa terjadi karena pada pengiriman tenaga kerja informal, digunakan visa perseorangan sehingga lebih mudah dari segi administratif, sementara visa untuk pekerja formal adalah visa kolektif. Karena perbedaan visa inilah, pengusaha PJTKI tidak berani untuk melakukan spekulasi rekrutmen. Pekerjaan formal juga menghendaki adanya jaminan sehingga biaya yang ditanggung oleh CTKI lebih besar. Oleh karenanya, CTKI tidak mau ditampung sebelum ada kepastian pekerjaan. Pada pekerjaan formal, mekanisme potong gaji, seperti yang terjadi pada pekerjaan informal, tidak dapat dilakukan karena komunikasi antara PJTKI dengan TKI sulit untuk dilakukan.

Rekrutmen TKI dan “Balas Budi”

Seperti telah disebutkan di atas, privatisasi telah menimbulkan akses penipuan terhadap para CTKI. Penipuan ini tidak hanya terjadi pada CTKI karena terjadi pula pada rekrutmen pegawai pada umumnya (termasuk pegawai negeri). Namun dalam kasus CTKI, akses itu diperparah dengan adanya penyekapan di penampungan maupun penelantaran TKI setelah berada di negara tujuan. Semua ini mempunyai nuansa eksploitasi—jika bukannya perbudakan—yang sangat kuat. Celaknya lagi, dari sekian banyak kasus yang terjadi, hampir semuanya dilakukan oleh PJTKI resmi (mendapat izin dari pemerintah). Di antara mereka, sebanyak 16 perusahaan telah dicabut izinnya dan 25 perusahaan diskors tidak boleh menyalurkan TKI untuk sementara (*Tempo*, 23 November 2003: 22). Akan tetapi, tidak jelas, apakah pemilik perusahaan tersebut mendirikan perusahaan yang baru untuk kemudian mengulang perilaku yang sama.

Tampaknya fungsi kontrol Depnakertrans—atau lembaga publik (pemerintah maupun LSM) yang bertugas untuk itu—belum dilaksanakan secara optimal, baik kontrol preventif (pada saat pemberian izin kepada perusahaan) maupun kuratif (pada saat perusahaan itu beroperasi). Tanpa ada kontrol, verifikasi, dan pemantauan, kesalahan dan penyimpangan

yang terjadi dalam keseluruhan proses penyaluran TKI tidak dapat dicegah sejak dini.

Kekeliruan atau penyimpangan terjadi sejak proses awal rekrutmen. Di sini CTKI sendiri tidak segan-segan melakukan pemalsuan identitas agar dirinya memenuhi syarat yang ditentukan oleh PJTKI. Namun tidak menutup kemungkinan pihak PJTKI juga melakukan hal yang sama untuk memenuhi target pengiriman. Pemalsuan identitas ini biasanya menyangkut umur, status, alamat, maupun kemampuan dari CTKI (*Kompas*, 15 Desember 2003: 9). Pemalsuan identitas alamat dilakukan agar dapat memperoleh paspor di kantor imigrasi yang terdekat dengan tempat domisili PJTKI. Pemalsuan seperti ini menjadikan TKI berada pada posisi yang sangat lemah ketika mereka terperangkap pada kasus-kasus penganiayaan, perdagangan antarmajikan, dan sebagainya.

Kesalahan pada titik awal seperti itu, selain dikondisikan oleh himpitan kemiskinan para CTKI, juga karena buruknya birokrasi rekrutmen. Seharusnya CTKI mendaftarkan diri ke Depnakertrans atau kantor cabang PPJTKI. CTKI harus memiliki tanda pencari kerja (AK/I, biasa disebut “kartu kuning”) dan disertai surat pengantar lurah/kepala desa. Kemudian oleh Depnakertrans, CTKI dipersilakan memilih PJTKI yang terdaftar sebagai biro penyalurnya. Selanjutnya CTKI menghubungi PJTKI untuk mengurus semua kebutuhan yang menyangkut kepentingan pemberangkatannya ke luar negeri.

Dokumen yang harus diserahkan oleh CTKI kepada Depnakertrans atau PJTKI adalah sebagai berikut.

1. Kartu Tanda Penduduk (KTP) asli
2. Kartu Keluarga (KK) asli
3. Surat izin orang tua atau suami bermeterai
4. Surat/Akta Kelahiran
5. Surat Keterangan Kelakuan Baik (SKKB) dari Polri
6. Kartu Kuning dari Depnakertrans

7. Pas foto ukuran 4x6 sebanyak 20 lembar, ukuran 3x4 sebanyak 10 lembar, dan ukuran 2x3 sebanyak 10 lembar.

Sementara itu, syarat yang harus dipenuhi oleh CTKI adalah sebagai berikut.

1. WNI berpendidikan Sekolah Dasar atau bisa baca tulis
2. Usia 18 sampai dengan 35 tahun
3. Sehat jasmani dan rohani
4. Bersedia mengikuti pendidikan di BLK (Balai Latihan Kerja)
5. Bersedia mengikuti PKL (praktik kerja lapangan)
6. Lulus tes kesehatan
7. Bersedia menyelesaikan kontrak kerja

Syarat dan prosedur tersebut sebenarnya logis, tetapi sering kali dianggap bertele-tele oleh CTKI. Hal ini mungkin disebabkan stigma yang mereka labelkan sendiri terhadap birokrasi sebagai bertele-tele, atau karena jarak dengan kantor yang jauh dan membutuhkan waktu lama untuk ke sana, atau juga karena pungutan tidak resmi yang besar dan tidak pasti. Oleh karena itu, mereka cenderung menggunakan jasa sponsor (calo atau petugas lapangan). Cara ini mereka anggap sebagai sesuatu hal yang praktis, apalagi karena sponsor tersebut memang resmi dan datang ke rumah mereka. Cukup dengan menyerahkan semua arsip pribadi, seperti Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran atau Surat Nikah, semua hal yang menyangkut proses pemberangkatan akan diatur oleh sponsor tersebut. Jika diperlukan, izin dari pihak keluarga atau suami yang mungkin berdomisili di tempat yang berbeda akan diuruskan oleh calo.

CTKI sangat mempercayai sponsornya sehingga di hadapan mereka, CTKI dapat memalsukan identitas. Dari hal itu, dapat dikatakan bahwa sebagian besar CTKI memakai jasa rekrutmen dari sponsor. Para CTKI menumpukan harapan yang besar kepada para sponsor, yang memang mengiming-imingi beragam kemudahan yang akan dicapai dan yang akan

diperoleh dari hasil kerja di luar negeri. Mereka menjadi lengah terhadap kemungkinan bahwa sponsor tersebut ilegal atau merupakan perwakilan agen luar negeri yang secara langsung mencari tenaga kerja di Indonesia.

Proses rekrutmen TKI secara riil dilakukan bukan oleh PJTKI selaku perwakilan resmi pemerintah, melainkan oleh sponsor atau calo. Ketika para sponsor tersebut tidak bertanggung jawab sebagaimana mestinya, maka proses seleksi menjadi tidak efektif. Bisa juga tidak terjadi seleksi sama sekali, melainkan hanya penampungan semua pencari kerja. Tanggung jawab yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada PJTKI hanya dilakukan sebatas pemeriksaan dokumen formal tanpa pemeriksaan kebenaran material secara mendetail. Singkat kata, PJTKI hanya menjadi tenaga administrasi yang menunggu hasil kerja dari para sponsor.

Setelah melewati berbagai prosedur dan mengeluarkan biaya yang tidak sedikit, CTKI akan sampai pada tahap penempatan. Tahap ini sering kali dijadikan ajang bisnis oleh PJTKI. Setelah bekerja, TKI dianggap berhutang kepada PJTKI selama proses penampungan dan pelatihan dan mereka harus mengganti seluruh biaya itu disertai dengan bunga. Mekanisme pembayaran hutang ini adalah dengan memotong gaji. Pembebanan biaya penempatan ini dibedakan antara pekerjaan “formal” dengan “informal”, yang pertama lebih besar daripada yang kedua. TKI yang bekerja di lapangan kerja formal juga harus membayar biaya jaminan hingga berakhirnya kontrak kerja. Bagi TKI yang gajinya kecil, “pembayaran utang” ini terkadang dirasakan sangat berat dan eksploitatif.

Ekses Privatisasi

Dengan privatisasi diharapkan agar perekonomian secara keseluruhan berkembang secara positif, lebih baik daripada jika kegiatan yang bersangkutan ditangani oleh birokrasi yang selalu dicap lamban, kaku, dan boros. Dalam kaitannya dengan TKI, dapat kita lihat bahwa setelah PJTKI dipersilakan oleh pemerintah untuk melakukan rekrutmen, pelatihan, penampungan maupun penempatan CTKI, terjadi aktivitas ekonomi yang cukup besar di bidang ini. Fleksibilitas yang dimiliki oleh swasta membuka kesempatan yang lebih luas bagi tenaga kerja kita untuk bekerja di luar negeri. Perluasan kesempatan kerja ini mencakup perluasan

negara tujuan maupun bidang kerja. Ketika masih dikelola oleh pemerintah, pasar kerja Indonesia terbatas pada sektor formal dan sekarang pasar sudah meluas ke sektor informal (pembantu rumah tangga). Ini berarti kesempatan bekerja di luar negeri tidak hanya terbuka bagi tenaga kerja yang berlatar pendidikan tinggi, melainkan terbuka juga bagi masyarakat yang hanya berpendidikan SD. Akibatnya, lebih banyak TKI yang mampu meningkatkan ekonomi keluarga maupun lingkungan sekitarnya. Pengiriman TKI telah menggerakkan perekonomian, baik skala daerah maupun nasional. Devisa yang diperoleh negara dari sektor ini tidaklah sedikit. Pada tahun 2002, misalnya, kita mengirim 480.392 TKI ke empat belas negara dan memperoleh devisa sebesar 2,1 miliar USD (*Forum Keadilan*, 2 November 2003: 16).

Penyaluran tenaga kerja ke luar negeri telah menjadi bisnis yang menggiurkan sehingga ketika kran privatisasi dibuka, banyak pihak berminat terjun di dalam bisnis ini. Namun suplai tenaga kerja yang melimpah menjadikan TKI dihargai rendah dan terus ditekan. Kualitas pekerjaannya sering diabaikan dan perlindungan terhadap TKI pun tidak diberikan secara memadai. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa privatisasi telah mengantarkan banyak angkatan kerja kita untuk menikmati pekerjaan. Akan tetapi, di balik itu semua, tidak sedikit di antara mereka yang jatuh ke lubang penderitaan (sekitar 2 juta orang atau 20 persen dari keseluruhan TKI). Tanpa disadari, dengan privatisasi niat baik untuk mengurangi pengangguran justru dapat menjadi bumerang. Beragam masalah yang terkait dengan TKI secara umum dilakukan oleh PJTKI beserta jaringannya. PJTKI cenderung untuk mengirimkan TKI sebanyak-banyaknya tanpa mempedulikan kualitas dari TKI sendiri. PJTKI, bahkan lebih suka mengirimkan orang bodoh supaya tidak terlalu banyak menuntut haknya. Dalam hal ini, bahkan ada yang menilai bahwa terjadi penyimpangan pengiriman oleh lebih dari 90 persen dari keseluruhan PJTKI (*Tarbawi*, 25 Desember 2003: 53-54). Hal ini hanya dimungkinkan jika terjadi kolusi antara PJTKI dengan pegawai Depnakertrans. Artinya, ketika pihak yang mengontrol itu telah “terkooptasi” oleh pihak yang seharusnya dikontrol, penyimpangan ini dapat terjadi dengan sangat gampang.

Sementara itu, perangkat hukum yang mengatur tentang masalah TKI “hanyalah” keputusan menteri (Kepmenakertrans No. 104A Tahun 2002) sehingga TKI hampir sepenuhnya tidak terlindungi dari eksploitasi. Dengan kewenangan PJTKI yang sangat besar (sekali lagi bandingkan dengan posisi VOC di Nusantara di hadapan pemerintah Kerajaan Belanda zaman dulu), perusahaan itu leluasa membangun relasi dengan agen luar negeri dan memperlakukan TKI dengan seenaknya dan Kepmen itu tidak menjatuhkan sanksi kepada PJTKI. Langkah maksimal yang dapat diambil pemerintah hanyalah sebatas pencabutan izin atau skorsing oleh Ditjen PPKLN (Penempatan dan Pembinaan Tenaga Kerja di Luar Negeri). Secara umum, pemerintah malah terkesan terdikte dan takluk di hadapan perusahaan.

Di samping tidak efektif memberikan perlindungan kepada TKI, Kepmen tersebut terbatas dalam lingkup Depnakertrans. Padahal, masalah yang dihadapi TKI terkait juga dengan Departemen Luar Negeri, Kepolisian, dan lain-lain. Karena lintas departemen, maka perlu dirancang sebuah UU, bandingkan dengan Filipina yang memiliki dua buah undang-undang yang mengatur perlindungan tenaga kerja. Konteks perlindungan seharusnya tidak hanya menyentuh TKI semasa di luar negeri, melainkan juga sewaktu mereka pulang ke tanah air. Ketika TKI tiba di Indonesia, pemerasan atau penipuan sudah menanti, terutama di Terminal III Bandara Sukarno-Hatta, seperti pungutan ongkos travel sebesar Rp 350.000,00 dan uang bensin sebesar Rp 100.000,00 (*Kompas*, 15 Desember 2003: 9). Selama bekerja di luar negeri, seharusnya TKI diasuransikan. TKI seharusnya mempunyai hak untuk diasuransikan, tetapi selama ini PJTKI cenderung menyembunyikan atau mengesampingkan hak tersebut. Tidak heran ketika TKI mendapatkan musibah, mereka tidak memperoleh santunan atau penggantian biaya pengobatan. Mangkirnya PJTKI dari tanggung jawab ini mempertegas kesimpulan bahwa selama ini memang benar TKI hanya dijadikan sebagai komoditi yang menguntungkan.

Saran Kebijakan

Penyaluran tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah masalah yang kompleks dan membutuhkan penanganan yang komprehensif.

Perlindungan terhadap CTKI harus dijamin sejak mereka berada di tempat-tempat penampungan. CTKI harus mendapatkan hak untuk pulang ke tempat tinggalnya jika ia belum mendapatkan pekerjaan sampai batas waktu toleransi yang telah ditentukan. Mereka juga berhak untuk dipanggil kembali jika pekerjaan telah tersedia. Pandangan bahwa CTKI dianggap membutuhkan pekerjaan dan penyalur adalah pihak penolong, yang mengakibatkan CTKI mempunyai daya tawar yang rendah di hadapan penyalur, haruslah diubah. Kedua pihak sebenarnya saling membutuhkan. Oleh karena itu, posisi tawar keduanya perlu disamakan, misalnya melalui perjanjian hak dan kewajiban yang seimbang/adil antara CTKI dengan penyalur. Di samping itu, perlu pula diadakan pelatihan yang benar-benar profesional untuk memperkuat posisi tawar CTKI di hadapan majikan mereka nantinya. Profesionalitas pelatihan dapat dijamin jika dilakukan pengawasan oleh lembaga yang berpihak kepada nasib para TKI, baik lembaga pemerintah maupun swasta.

Untuk mencegah terjadinya kecurangan dan penyimpangan, rekrutmen sponsor atau calo harus melewati seleksi yang ketat oleh PJTKI dan di antara kedua pihak ini dilakukan kontrak kerja yang rinci. Selanjutnya tanggung jawab dalam rekrutmen CTKI harus dibebankan kepada PJTKI sebagai perpanjangan tangan pemerintah, bukan kepada sponsor. PJTKI yang terbukti melakukan pelanggaran diberikan sanksi tidak saja skorsing atau dicabut izinnya, melainkan perlu juga dijatuhi hukuman perdata maupun pidana. Banyak TKI telah menjadi korban dari sikap PJTKI yang menganggap TKI sebagai komoditi.

Mengingat berbagai pelanggaran yang telah dilakukan PJTKI beserta sponsornya, perlu diciptakan aturan yang lebih keras. Padatnya sirkulasi tenaga kerja ke luar negeri menegaskan bahwa harus ada perangkat hukum yang berfungsi mengontrol pemberangkatan TKI. Keputusan menteri saja tidak mencukupi, harus dibuat undang-undang. Sambil menunggu undang-undang tersebut dibuat, pemerintah kiranya perlu membuat sebuah Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang). Di samping itu, perlu pula segera dibuat perjanjian kerja sama ketenagakerjaan dengan negara-negara lain. Hal ini berfungsi sebagai dasar hukum untuk melakukan

advokasi atau pembelaan terhadap TKI yang mendapat masalah di negara lain.

Yang tidak kalah pentingnya, tetapi sering (sengaja?) dilupakan oleh banyak pihak adalah asuransi ketenagakerjaan. Asuransi ini mencakup asuransi kecelakaan dan kesehatan, sejak sebelum pemberangkatan hingga setelah pemulangan, termasuk jaminan untuk memperoleh bantuan hukum. PJTKI harus diberikan sanksi yang keras jika mangkir dari tanggung jawabnya untuk melindungi TKI. Privatisasi sebenarnya mengidealkan adanya hubungan yang bersifat saling mempercayai di antara pemerintah, swasta, dan publik. Namun ketika salah satu pihak menyalahgunakan kepercayaan yang telah diberikan kepadanya, tidak ada alternatif yang lebih baik selain memberikan sanksi.

Untuk mencegah CTKI lebih memilih sponsor/calo dalam mengurus dokumen, yang menimbulkan akses pemalsuan dokumen oleh calo atau CTKI, penampilan birokrasi secara keseluruhan (bukan hanya birokrasi Depnakertrans, melainkan juga birokrasi kelurahan, kecamatan, kepolisian, dan semua instansi yang bersentuhan dengan TKI) perlu diperbaiki. Proses pelayanan oleh birokrasi tersebut harus diubah sedemikian rupa sehingga CTKI tidak takut atau enggan berurusan dengan mereka. Ini memang bukan hal mudah karena menyangkut perombakan *mind setting* dari para pegawai pemerintah (dari penguasa atau “pemerias” menjadi pengayom atau pelayan). Namun langkah-langkah kecil ke arah itu harus segera dilakukan.

Terkait dengan penampilan birokrasi di atas, para CTKI hendaknya mendapat akses informasi seluas dan seterbuka mungkin, baik tentang lowongan kerja, syarat penempatan, gaji, maupun konsekuensi-konsekuensi lain sebagai pekerja di luar negeri. Untuk itu, diperlukan tidak saja publikasi yang lancar oleh pemerintah maupun PJTKI. Diperlukan juga sosialisasi yang aktif dari pemerintah, berupa dialog dengan para CTKI di kota-kota yang jumlah tenaganya melimpah.

Epilog

Privatisasi penyaluran tenaga kerja sebenarnya tidak memiliki alasan pembenaran yang kuat. Jika penawaran tenaga kerja melimpah, justru sebenarnya Depnakertrans tidak perlu mengerahkan calo atau petugas lapangan atau sponsor pencari tenaga kerja lewat PJTKI. Para tenaga kerja kita pastilah akan datang sendiri ke kantor Depnakertrans untuk mendaftarkan diri dan mencari informasi kerja. Jika jumlah tenaga kerja begitu banyak sehingga kantor-kantor Depnakertrans tidak mampu lagi mengelolanya, ada alternatif selain privatisasi yang patut dipertimbangkan. Alternatif itu adalah penambahan jumlah pegawai Depnakertrans dan pembuatan kantor-kantor cabang Depnakertrans di kecamatan-kecamatan yang jumlah tenaga kerjanya melimpah. Tentu saja alternatif ini masih perlu dikaji untung-ruginya, tetapi dengan cara itu, publik dapat “menembak” instansi yang jelas ketika mereka harus meminta pertanggungjawaban pengelolaan tenaga kerja. Tidak seperti privatisasi karena pemerintah terkesan merasa tidak perlu mempertanggungjawabkan kekeliruan yang terjadi. Mengembalikan kontrak kerja ke posisi semula sebagaimana pada tahun 1970-an, yakni kesepakatan antara pemerintah dengan pengguna TKI (*G to G*), mungkin adalah langkah mundur karena akan mengurangi fleksibilitas pasar dalam bekerja. Akan tetapi, membiarkan “tangan-tangan tak tampak” bekerja sendiri, tanpa adanya kejelasan tentang siapa yang harus bertanggung jawab jika terjadi kekeliruan adalah hal tidak kalah buruknya dibandingkan dengan infleksibilitas atau kekakuan birokrasi.

Dengan jumlah tenaga kerja melimpah, aneh jika banyak tenaga tidak terdidik yang dikirim ke luar negeri. Seandainya memang permintaan dari luar negeri adalah pembantu rumah tangga, apa salahnya mengirimkan lulusan SMA, D-3, atau S-1 untuk menempati posisi tersebut? Apakah memang tenaga yang terdidik ini tidak mau bekerja sebagai pembantu rumah tangga ataukah sebaliknya, PJTKI sengaja mencari tenaga-tenaga yang tidak lulus SD agar lebih gampang dieksploitasi? Jika kemungkinan kedua yang terjadi, tampaknya kontrol publik harus dilakukan secara lebih keras. Menurut dugaan kami, dalam kondisi tingkat pengangguran

yang separah ini, orang terdidik pun akan bersedia bekerja kasar di luar negeri. Kepada mereka harus diinformasikan peluang-peluang kerja tersebut, hak dan kewajiban, serta konsekuensi-konsekuensi yang kemungkinan akan mereka hadapi. Jika mereka mendaftarkan diri, PJTKI tidak layak menolak mereka sembari menerima tenaga tidak terdidik semata-mata karena yang terakhir ini lebih mudah ditipu dan diperas.

Secara keseluruhan, kebijakan privatisasi perlu ditinjau ulang dan didiskusikan dengan publik. Ternyata dalam beberapa hal, mekanisme pasar mengalahkan akal sehat, etika, sopan santun, dan peri kemanusiaan. Oleh karenanya, pasar perlu diintervensi oleh negara/pemerintah/publik secara tegas dan adil. Argumen bahwa mekanisme pasar mendorong pengelolaan suatu persoalan kehidupan secara lebih kreatif, fleksibel, dan efisien mungkin saja memiliki bukti empiris. Akan tetapi, minimal ada dua fakta yang menjadikan argumen itu perlu dipersoalkan. *Pertama*, eksekusi negatif yang ditimbulkannya sebagaimana telah ditunjukkan oleh tulisan ini. *Kedua*, praktik otonomisasi provinsi dan kabupaten selama tiga tahun terakhir menyuguhkan pemandangan bahwa birokrasi pun dalam banyak hal dapat bertindak secara sangat kreatif dan fleksibel. Masuknya pengusaha atau ilmuwan ke dalam puncak birokrasi di kabupaten, provinsi, atau departemen telah memungkinkan kreativitas yang kadang-kadang progresif itu muncul. Dalam tubuh birokrasi telah tersedia tenaga profesional dalam jumlah yang tidak sedikit dan mereka telah mengembangkan *enterpreneurship* dengan berbagai tingkat keberhasilannya.

Kalaupun partisipasi PJTKI masih memberikan manfaat, mungkin akan lebih baik jika fungsi yang dijalankannya tetap dilakukan pula oleh Depnakertrans. Jadi, para tenaga kerja diberi dua pilihan instansi penyalur dan mereka dipersilakan untuk memilih secara bebas instansi yang mereka anggap lebih menguntungkan. Dengan kata lain, Depnakertrans berkompetisi dengan PJTKI dalam melayani para TKI. Biarkan TKI dan publik yang menilai, siapa di antara keduanya yang lebih ramah, lebih efisien, dan lebih memberikan jaminan keamanan.

Referensi

- Aswantini, Raharto. 1999. *Migrasi dan Pembangunan di Kawasan Timur Indonesia, Isu Ketenagakerjaan*. Jakarta: PPT-LIPI
- “Cegah identitas palsu TKI”. 2003. *Kompas*, 15 Desember, hlm. 9
- Dwiyanto, Agus. 1996. “Kemitraan pemerintah – swasta dan relevansi terhadap reformasi administrasi negara” *JKAP* 1(1): 9-20
- “Kontroversi sang menteri”. 2003. *Tempo*. 23 Nopember, hlm. 22
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauabakan Birokrasi*. Penerjemah Abdul Rosyid. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publisher .
- “Seonggok komoditi bernama Khodijah”. 2003. *Forum Keadilan*, 2 Nopember, hlm. 12-16
- “Tangis di terminal 3”. 2003. *Tempo*, 9 Nopember, hlm. 30-31
- “Tipu naker, suami-istri buron”. 2003. *Kedaulatan Rakyat*, 11 Desember, hlm. 6
- “TKI: di antara ‘mafia’ komoditas dan duta bangsa”. 2003. *Tarbawi*, 25 Desember, hlm. 53-54