

PERLINDUNGAN HAK-HAK TENAGA KERJA INDONESIA

(STUDI KASUS DI PROVINSI RIAU)

Oleh :

Sukanda Husin, dkk¹

Abstract

Indonesian's labour right means part of constitutional right of citizen that protect by constitution. For that, region parlement and development was made Act Number 39 year 2004 about replacement and protected to Indonesian's labour in abroad. This act wish can give legal protected to the Indonesian's labour rights that obtain for along time. Dispute, implementation of this Act not obey as wish as by the people and it implementation still found many obstruction. For that, each of party available of government, region government, PJTKI and the user of Indonesian labour in abroad need to correct the weakness on giving legal protection to indonesian's labour, so that the constitutional rights not suffered.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 telah menggariskan bahwa negara bertanggungjawab untuk menjaga kehormatan dan harta benda warga negaranya yang berada di luar wilayah Republik Indonesia. Amanah Undang-Undang Dasar ini sangat relevan untuk direnungkan oleh setiap orang yang menjadi penyelenggara negara, terutama dalam konteks globalisasi ekonomi, dimana banyak Warga Negara Indonesia bekerja atau mencari kehidupan di luar negeri.²

Dalam melaksanakan perlindungan Warga Negara Indonesia di luar negeri khususnya Tenaga Kerja Indonesia (TKI), negara membuka hubungan konsuler (*consular relation*)³ dengan banyak negara lain. Namun dalam pelaksanaannya, hubungan konsuler lebih dititik beratkan pada upaya memajukan hubungan dagang Indonesia dengan negara lain.⁴ Sedangkan perlindungan TKI masih terkebelakang, walaupun TKI merupakan salah satu sumber devisa negara. Perlindungan TKI hanya bersifat responsif ketimbang

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

² Sjah Djohan Darwis, "Peluang Tenaga Kerja di Luar Negeri (Labupaten Tulung Agung – Provinsi Jawa Timur)", *Buletin Puslitbang TK* No. 2/XVII/2004.

³ B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague: 1979, Hal 227-244.

⁴ Secara tradisional, hubungan konsuler dibuka untuk mengembangkan hubungan atau misi perdangan dan mengurus masalah keperdataan warga Negara dari Negara pengirim. Lihat: L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Eighth Edition, Longmans, Great Britain: 1955, Hal. 830.

struktural dan sistematis. Pada umumnya, perlindungan TKI hanya dilakukan apabila masalah-masalah yang dialami TKI telah menjadi berita di media masa.

Dengan terungkapnya beberapa kasus besar TKI di negara tetangga Malaysia dan Singapura serta di beberapa negara Timur Tengah, khususnya Arab Saudi, seluruh komponen bangsa tersentak. Banyak orang berpendapat bahwa persoalan itu terjadi karena rendahnya tingkat pendidikan para TKI. Ada lagi yang mengatakan bahwa persoalan ini terjadi karena pengusaha perusahaan jasa tenaga kerja Indonesia (PJTKI, sekarang disebut PPTKIS) tidak berwawasan nasional dan hanya mengejar keuntungan (*profit-oriented*). Ada juga yang berpendapat bahwa kasus-kasus TKI terjadi karena tidak berjalannya fungsi regulatif dan punitif Pemerintah RI.

Kejadian-kejadian yang mengesankan terhadap TKI membuat Pemerintah bekerja keras untuk mencari solusi atas permasalahan TKI di luar negeri. Salah satu dari solusi yang telah diberikan oleh Pemerintah Republik Indonesia adalah dengan diundangkannya Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.⁵ Undang-Undang ini diharapkan dapat mengatur dan meluruskan perilaku menyimpang dari Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) dan memberikan fungsi kontrol kepada Pemerintah untuk mengatur dengan baik penempatan TKI di luar negeri.

Sekalipun, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, ini bukanlah jaminan bahwa persoalan perlindungan tenaga kerja secara serta merta telah terpenuhi. Masih ada beberapa kendala yang masih melilit pelaksanaan perlindungan TKI di luar negeri sebagaimana yang dibahas dalam Kajian ini.

Studi ini mengelaborasi peraturan perundang-undangan tentang perlindungan TKI di luar negeri. Bahasanya dibagi berdasarkan lingkup tugas yang dikelompokkan ke dalam empat bagian yaitu perlindungan oleh Pemerintah RI, Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Negara Asing, dan PJTKI. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum TKI di luar negeri oleh Pemerintah RI ?

⁵ “Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri,” *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133*.

2. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum TKI di luar negeri oleh Pemerintah Provinsi Riau ?
3. Apa peran Pemerintah Negara Asing dalam perlindungan TKI ?
4. Apa tugas PJTKI dalam melindungi TKI di luar negeri ?

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Perlindungan oleh Pemerintah RI

Salah satu masalah klasik TKI di luar negeri adalah rendahnya upah yang diterima oleh TKI. Selama ini, rendahnya tingkat upah TKI merupakan sebagai salah satu perangsang perusahaan Malaysia menggunakan jasa TKI. Hal ini terjadi karena tidak adanya perjanjian kerja antara pengguna jasa TKI dengan TKI sebelum penempatan TKI di luar negeri. Untuk mengatasi masalah ini, Pasal 8 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 menekankan bahwa TKI berhak atas upah yang sama dengan tenaga kerja Negara setempat, tentunya untuk jenis pekerjaan yang sama pula. Namun dalam kenyataannya, TKI yang bekerja di sektor perkebunan rata-rata mendapat gaji RM 320 atau sekitar Rp. 800 ribu per bulan. Jumlah ini masih di bawah garis kemiskinan di Malaysia yakni RM 450 (Rp. 1,25 juta) per bulan. Gaji warga negara Malaysia yang tergabung dalam serikat pekerja jauh lebih tinggi, mencapai minimal RM 1000 (2,5 juta) per bulan.⁶

Pelaksanaan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 memiliki beberapa kendala. Kendala pertama adalah masalah yurisdiksi dan kedaulatan Negara RI terutama bila pelanggaran tentang upah dilakukan oleh pengusaha negara dimana TKI ditempatkan. Kendala ini dapat diatasi bila hukum nasional Malaysia juga memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja asing di Malaysia sesuai dengan standar internasional minimum (*international minimum standard*) dan perlakuan nasional (*national treatment*).⁷ Paling tidak Pemerintah Indonesia harus mendesak Pemerintah Malaysia melalui sebuah Perjanjian Bilateral sehingga dengan adanya perjanjian seperti itu,

⁶ “MoU PLRT Indonesia-Malaysia Melindungi Hak Buruh dan Hak Sipil TKI”, *op. cit.*

⁷ Menurut D.J. Harris, setiap Negara atau Pemerintah wajib memberikan perlindungan terhadap semua orang asing (aliens) yang ada di wilayah Negaranya minimal sama dengan perlakuan terhadap warga negaranya sendiri. Lihat: D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Fifth Edition, Sweet & Maxwell, London: 1998, Hal. 520; Lihat juga: L. Oppenheim, *supra*, Lihat Catatan Kaki No. 3, Hal. 687. Lihat Lagi: Hugh M. Kindred, et. al., *International Law: Chiefly an Interpreted and Applied in Canada*, Fourth Edition, Emond Montgomery Publications Limited, Canada: 1987, hal. 565-566.

Pemerintah Malaysia akan dapat menindak perusahaan pengguna tenaga kerja asing atau pengguna pribadi berdasarkan azas *pacta sunt servanda*.⁸

Dengan adanya MoU sebagaimana disebut di atas, pemerintah Malaysia harus ikut melindungi para TKI dan jika terjadi pelanggaran terhadap kontrak kerja maka sesuai kesepakatan akan dibawa ke jalur hukum. Untuk mengawasi pelaksanaan MoU ini, Depnakertrans telah menyiapkan "desk" khusus untuk pengawasan Asia Pasifik, yang diutamakan Malaysia, pembentukannya sendiri bersama dengan Timur Tengah. Tim inilah yang nantinya akan bekerja sama langsung dengan berbagai pihak yang ada di negara-negara penempatan termasuk para pengacara. Tim ini bertugas mengawasi penempatan TKI di 16 negara tujuan. Dari 16 negara yang menjadi tujuan penempatan pekerja, baru lima yang menandatangani perjanjian kerjasama perlindungan, yaitu Kuwait, Jordania, Korea Selatan, Taiwan dan Malaysia. Dalam waktu dekat pemerintah juga akan membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BN2PTKI) yang langsung berada di bawah Presiden, Badan ini sendiri sebagai pelaksana (operator) penempatan TKI, sedang Depnakertrans sebagai regulator. Para pegawai yang bekerja di BN2PTKI harus profesional dan dapat bekerja mengikuti program yang telah dilakukan.⁹

Kendala kedua terletak pada penjatuhan sanksi administratif terhadap PJTKI yang menempatkan TKI pada perusahaan yang membayar upah TKI di bawah standar gaji tenaga kerja setempat karena sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 100 tidak termasuk untuk pelanggaran Pasal 8 (e) tentang upah yang layak bagi TKI. Pasal 100 hanya memungkinkan penjatuhan sanksi administrasi untuk pelanggaran Pasal 17 ayat (1), Pasal 20, Pasal 30, Pasal 32 ayat (1), Pasal 33, Pasal 34 ayat (3), Pasal 38 ayat (2), Pasal 54 ayat (1), Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 58 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 62 ayat (1), Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 69 ayat (1), Pasal 71, Pasal 72, Pasal 73 ayat (2), Pasal 74, Pasal 76 ayat (1), Pasal 82, Pasal 83, atau Pasal 105.

Terakhir tapi tidak kalah pentingnya adalah kurangnya upaya Pemerintah RI melakukan *legal action* dalam terjadinya perbuatan melawan hukum oleh majikan TKI

⁸ *Pacta sunt servanda* adalah suatu azas dalam hukum internasional yang mengharuskan Negara yang menandatangani dan/atau meratifikasi suatu perjanjian untuk melaksanakan ketentuan perjanjian itu dengan iktikad baik (*good faith*). Lihat: Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, London: 2003, Hal 591-592. Lihat juga Gerhard Von Glahn, *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, Third Edition, Macmillan Publishing Co, United States of America: 1976, Hal. 178.

⁹ *Ibid.*

dan Pemerintah Malaysia, yang telah menimbulkan kerugian di pihak TKI seperti tindakan penyiksaan dan penyekapan yang kadang-kadang berakhir dengan kematian. Menurut Hukum Kebiasaan Internasional, negara yang warga negaranya disiksa dan disekap di negara lain dan penyiksaan atau penyekapan itu karena kelalaian negara tersebut, maka negara yang dirugikan berhak atas pemulihan baik berupa *reparation* ataupun *succession*. Hal ini pernah dilakukan oleh Pemerintah Mexiko dalam kasus Quintanilla Claim (United States v. Mexico).¹⁰

Dalam berita yang dilansir oleh surat kabar dan yang ditayangkan oleh televisi swasta nasional, banyak mantan TKI yang dipulangkan cacat fisik dan mental serta bahkan ada yang mati. Kebanyakan dari mereka dipulangkan kekampung halamnya dengan hanya dengan biaya seadanya dari Pemerintah. Tak satupun dari mereka yang memperoleh ganti rugi baik dari mantan majikan maupun dari PJTKI ataupun mitranya. Dalam konteks ini, Pemerintah sebaiknya menyediakan mekanisme pemenuhan kewajiban PJTKI atau mitranya di luar negeri dan juga mantan majikan kepada TKI secara instan tanpa harus menunggu lama seperti melalui mekanisme penyelesaian sengketa di pengadilan.

Pemulangan TKI dari negara tempat mereka bekerja karena dideportasi oleh pemerintah bersangkutan juga merupakan masalah yang tak kunjung terselesaikan (*unresolved issue*). Penyebabnya adalah fakta bahwa TKI yang diberangkatkan dari Provinsi Riau tidak selalu penduduk Riau tapi bisa saja dari pulau Jawa atau dari Sumatera Barat atau mungkin Sumatera Utara. Sehingga pada waktu para TKI yang dideportasi dimaksud tiba di salah satu pelabuhan di Provinsi Riau maka timbul masalah tentang kewajiban pemerintah provinsi mana yang harus menanggung biaya pemulangan – apakah ini tanggung jawab Pemerintah Provinsi Riau atau provinsi asal TKI. Tolak menolak antara satu provinsi atau kabupaten dengan provinsi atau kabupaten lain? Tolak menolak ini membuat teraniayanya nasib TKI yang dipulangkan. Ada yang hanya menerima ongkos ala kadarnya.

Berdasarkan fakta di atas sebaiknya, Pemerintah agar dapat melaksanakan amanat Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 menyiapkan mekanisme kerja yang pantas untuk

¹⁰ Hugh M. Kindred, et. al., *supra*, Lihat Catatan Kaki No. 7, hal 567-568.

memulangkan TKI dengan wajar. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi harus mengeluarkan peraturan menteri untuk memfasilitasi pemulangan TKI yang dideportasi dengan biaya sepenuhnya ditanggung oleh Pemerintah. Paling tidak Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi memastikan bahwa PJTKI hanya boleh memberangkatkan PJTKI yang memenuhi ketentuan Pasal 48 Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002 yang menyebutkan dengan jelas bahwa setiap TKI wajib diikutsertakan dalam program asuransi. Ketidak patuhan (*noncompliance*) PJTKI terhadap Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002 dapat dijatuhkan sanksi administrasi terberat yakni pencabutan izin. Sanksi yang ringan juga dapat dijatuhkan berupa tidak dikeluarkannya izin pemberangkatan TKI.

2. Perlindungan oleh Pemerintah Provinsi Riau

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kewenangan untuk mengurus tenaga kerja termasuk TKI merupakan kewenangan pemerintah daerah. Sebagai salah pemerintah otonom, Pemerintah Provinsi Riau yakni Dinas Tenaga Kerja memiliki peran yang signifikan dalam perlindungan, pemberangkatan dan penempatan TKI. Diantara tugas atau kewenangan Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau adalah kewenangan mengeluarkan SIPPTKI bagi badan hukum atau korporasi yang bermaksud merekrut dan memberangkatkan TKI ke luar negeri. Sedangkan tugas lain Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau adalah menjamin bahwa kewajiban PJTKI baik terhadap pemerintah maupun terhadap calon TKI dijalankan secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tugas Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dalam mengatur kepulangan TKI secara normal berdasarkan Pasal 55 dan 56 Peraturan Menteri No.18 tahun 2007 pihak Disnakertrans berkoordinasi dengan PJTKI dan instansi terkait lainnya seperti (BNP2TKI), Kepolisian, Departemen Sosial, Kantor Imigrasi, Dinas Perhubungan) untuk mengadakan pelayanan kepulangan TKI seperti memantau kedatangan TKI sesuai dengan jadwal kepulangan, memandu TKI dengan cara memberikan arahan berkaitan dengan perlindungan, melakukan pendataan, menangani TKI yang bermasalah dengan hak-haknya, melakukan pengamanan dan monitoring kepulangan TKI ke daerah asal.

Monitoring merupakan salah satu cara untuk mengetahui tingkat kepatuhan (*compliance*) PJTKI dalam merekrut dan mengirim serta menempatkan TKI. Pengiriman dan penempatan TKI di Provinsi Riau telah banyak menimbulkan masalah seperti penelantaran pada masa sebelum keberangkatan, pemberangkatan TKI tanpa dokumen (illegal), penempatan TKI di tempat yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan, gaji yang tidak pantas, dan sebagainya.

Semua penyimpangan sebagaimana disebutkan di atas terungkap bukan karena monitoring yang dilakukan oleh BP2TKIS Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau tapi karena adanya laporan dari media masa atau keluarga TKI. Hal ini bertentangan dengan Pasal 55 dan 56 Peraturan Menteri No.18 tahun 2007.

Seperti diuraikan sebelumnya bahwa BP2TKIS Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau tidak melakukan pemantauan aktif melainkan pemantauan pasif yakni dengan hanya menerima laporan dari PJTKI. Dari data yang dikemukakan pada Bab sebelumnya, tidak semua PJTKI yang ada di Provinsi Riau membuat dan melaporkan kegiatannya secara rutin. Ini jelas merupakan perbuatan melawan hukum dan sepatutnya mendapatkan sanksi seperti sanksi administrasi. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa sanksi administrasi yang pernah dijatuhkan oleh Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau terhadap PJTKI yang tidak taat hukum adalah baru berbentuk teguran.

Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, kita dapat mengetahui bahwa Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau tidak optimal dalam melakukan pemantauan karena pemantauan dilakukan secara pasif dan bukan aktif. Alasannya adalah karena kurangnya biaya atau tidak adanya anggaran yang tersedia untuk melakukan pemantauan sendiri (*self monitoring*). Sebenarnya, ini tidak perlu terjadi karena masalah ini sudah terjadi pada waktu yang cukup lama. Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dapat mengusulkan anggaran monitoring sesuai dengan kebutuhan sehingga dapat melakukan pemantauan sendiri (*self monitoring*). Pemantauan sendiri (*self monitoring*) ini sangat efektif dalam memperoleh informasi tentang pelanggaran oleh PJTKI. Misalnya saja banyak PJTKI disekap di tempat penampungan sebelum keberangkatan. Penyekapan ini bertujuan agar masyarakat tidak mengetahui apa yang terjadi di tempat penampungan. Kenyataannya

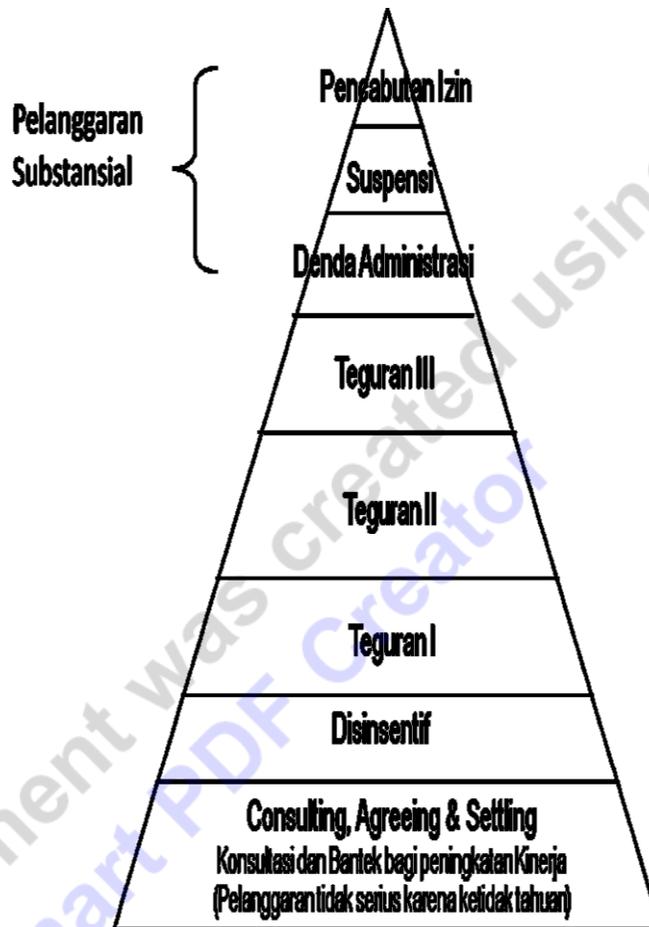
TKI yang disekap di tempat penampungan dimaksud kebanyakan adalah calon TKI ilegal. Dengan tidak adanya pemantauan sendiri (*self monitoring*). oleh Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau maka PJTKI nakal itu tidak pernah dijatuhkan sanksi dan ini menyumbang terhadap tingginya tingkat pengiriman TKI ilegal ke negara lain seperti Malaysia.

Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, maka perlindungan TKI di luar negeri akan dapat dilaksanakan dengan baik bila pada masa pra pemberangkatan Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dapat memastikan kepatuhan hukum PJTKI.

Ketidakefektifan Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dalam penjatuhan sanksi administrasi terhadap PJTKI yang tidak taat hukum juga terlihat dengan jelas karena sanksi administrasi yang dijatuhkan baru berupa teguran. Sebenarnya masih banyak macam sanksi administrasi lain yang dapat dijatuhkan kepada PJTKI yang tidak taat hukum. Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dapat menjatuhkan sanksi administrasi berupa teguran I, II, III, denda administrasi, suspensi kegiatan dan yang paling berat dapat dilakukan pencabutan izin baik sementara maupun permanen seperti yang terlihat dalam Diagram di bawah ini.

Berdasarkan Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan kepada PJTKI tidak berbeda jauh dengan Piramida Sanksi Administrasi di atas. Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, sanksi administratif dapat berupa :

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha penempatan TKI;
- c. peringatan tertulis;
- d. penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha penempatan TKI;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan keberangkatan calon TKI; dan / atau
- g. pemulangan TKI dari luar negeri dengan biaya sendiri.



3. Perlindungan oleh Pemerintah Negara Asing

Negara penerima TKI merupakan pihak yang krusial dalam memberikan perlindungan terhadap TKI di luar negeri. Pemerintah negara penerima TKI harus menerapkan norma hukum internasional tentang perlakuan yang sama antara tenaga kerja dalam negeri dan asing sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Konvensi ILO 98 (*Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949*), yang menyatakan bahwa [w]“orkers' and employers' organisations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by each other or each other's agents or members in their establishment, functioning or administration.”

Ketentuan norma hukum internasional itu harus diharmoniskan dengan hukum negara penerima TKI. Negara penerima harus membuat undang-undang yang memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja asing termasuk TKI. Undang-undang seperti itu harus mengakomodir perlakuan yang sama tentang gaji antara tenaga kerja dalam negeri dan tenaga kerja asing termasuk TKI serta mengatur tentang larangan mempekerjakan tenaga kerja asing termasuk TKI tanpa perjanjian kerja. Hal lain yang harus diatur adalah bahwa perusahaan atau orang perorangan yang mempekerjakan tenaga kerja asing termasuk TKI tidak boleh menempatkan tenaga kerja asing termasuk TKI untuk bekerja di tempat-tempat yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja.

Telah lama kita ketahui bahwa di Malaysia sendiri, banyak terungkap kasus bahwa banyak TKI bekerja secara *illegal* dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan Malaysia. Bila ini diketahui oleh penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia para TKI yang *illegal* dimaksud ditangkap, dipenjarakan dan bahkan dideportasikan ke Indonesia. Tindakan demikian memang benar secara hukum karena TKI dimaksud telah melanggar hukum. Tapi jarang sekali kita mendengar bahwa perusahaan perkebunan Malaysia yang terlibat mempekerjakan TKI tanpa izin diproses dan dihukum oleh pengadilan Malaysia. Bahkan kita juga hampir tidak mendengar bahwa perusahaan mitra PJTKI di Malaysia dijatuhkan sanksi akibat menempatkan buruh secara *illegal*. Hal ini tentu tidak adil karena perusahaan perkebunan dan mitra PJTKI dimaksud juga harus dihukum lebih berat karena mereka secara ekonomi meraup lebih banyak keuntungan. Bila Pemerintah membiarkan pelanggaran oleh perusahaan perkebunan dan mitra PJTKI dimaksud seperti ini terus terjadi maka ini tidak memberikan efek penjera (*deterant effect*) kepada mereka dan akibatnya pelanggaran-demi pelanggaran akan terus terjadi.

Berdasarkan teori atau ajaran kebenaran bahwa tindakan penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia sangatlah tidak dibenarkan secara hukum. Berdasarkan ajaran kebenaran hukum itu, hukum harus diterapkan. Ajaran Bentham ini menganggap bahwa pelanggar hukum adalah anarkis yang harus dihukum sebelum perbuatan jahatnya menyebar ke masyarakat luas. Menurut Erwin Griswold, "*It is the essence of law that it is equally applied to all, that it binds all alike, irrespective of personal motive*". Artinya,

orang harus menerima fakta bahwa dalam suatu masyarakat yang teratur orang tidak bisa melihat pelanggar hukum tidak dihukum atas pertimbangan atau motif apapun.

Kemudian bila dipandang dari sisi teori *fundamental moral theory*, tindakan penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia juga tidak dapat dibenarkan secara hukum karena menurut *fundamental legal theory*, adalah tidak adil membiarkan pelanggar hukum tidak dihukum; masyarakat tidak akan berfungsi bila pelanggar hukum tidak dihukum; dan pemerintah tidak berfungsi bila pelanggar hukum tidak dihukum.

Berdasarkan baik teori atau ajaran kebenaran dan *fundamental moral theory*, pemerintah Malaysia tidak punya pilihan lain selain dari memberikan perlindungan hukum bagi tenaga kerja asing terutama TKI karena diantara negara-negara lain di Asia Tenggara, Malaysia merupakan negara yang terbanyak mempekerjakan TKI. Sebagai rasa solidaritas ASEAN dan berdasarkan ASEAN's Spirit,¹¹ Pemerintah Malaysia sudah seyogianya memberikan perlindungan khusus kepada TKI agar tidak diperlakukan secara tidak manusiawi dan semena-mena (*arbitrary*) oleh pengusaha perkebunan yang nakal yang hanya mengejar keuntungan semata (*profit-oriented*).

4. Perlindungan oleh PJTKI

Disamping kendala upah, TKI terutama PLRT di luar negeri juga sering mengalami tindakan pengekapan dan penyiksaan.¹² Tindakan pengekapan dan penyiksaan dialami karena mereka tidak mengerjakan pekerjaan sesuai dengan yang diperintahkan. Hal ini terjadi karena TKI tidak bisa berkomunikasi (tidak bisa berbahasa Inggris) dengan baik. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, PJTKI yang memberangkatkan TKI harus memberikan pelatihan yang memadai termasuk bahasa kepada calon TKI, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat 1 dan 2 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004.

¹¹ Sukanda Husin, "Asean Environmental Law and Institutions Controlling Transboundary Atmospheric Pollution, Jurnal Hukum Internasional Universitas Padjadjaran.

¹² Untuk mengetahui lebih banyak tindakan-tindakan kejahatan yang dialami oleh TKI di luar negeri dapat dibaca dalam: Andri Satria Permana, *Peranan Perwakilan Republik Indonesia Dalam Memberikan Perlindungan Bagi Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Dalam Perspektif Hukum Internasional (Studi Kasus Pada Perwakilan Republik Indonesia di Singapura, Malaysia dan Saudi Arabia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: 2006, Hal. 65-66.

Pasal 42

1. Calon TKI berhak mendapat pendidikan dan pelatihan kerja sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan.
2. Pendidikan dan pelatihan kerja bagi calon TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk :
 - a. membekali, menempatkan dan mengembangkan kompetensi kerja calon TKI;
 - b. memberi pengetahuan dan pemahaman tentang situasi, kondisi, adat istiadat, budaya agama, dan risiko bekerja di luar negeri;
 - c. membekali kemampuan berkomunikasi dalam bahasa negara tujuan; dan
 - d. memberi pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban calon TKI/TKI

Penerapan ketentuan Pasal 42 ini juga mempunyai kendala. Kendalanya terletak pada penjatuhan sanksi administratif terhadap PJTKI yang tidak memberikan pelatihan bahasa kepada TKI. Bila PJTKI tidak memberikan pelatihan bahasa, maka tak ada sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap PJTKI karena sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 100 tidak termasuk untuk pelanggaran Pasal 42.

Permasalahan lain dari penempatan TKI di luar negeri adalah pelecehan seksual dan bahkan pemerkosaan. Walaupun Pasal 30 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 telah memberikan perlindungan, namun jaminan ini tidak secara serta merta dapat dilaksanakan. Pemerintah melalui Perwakilan Indonesia harus melakukan pemantauan secara efektif dalam rangka mencegah terjadinya pelanggaran, sebagaimana diharuskan oleh Pasal 92 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Bila dalam kejadian ini, PJTKI terlibat atau membenarkan pelanggaran Pasal 30, maka Pemerintah dapat menjatuhkan sanksi administrasi pada PJTKI. Namun sayangnya, Pasal 100 ini tidak dioptimalkan pemanfaatannya oleh Pemerintah. Dalam setiap kejadian seperti ini hampir tidak pernah terdengar bahwa Pemerintah menjatuhkan sanksi administrasi.

Penelitian Nora Asimah tentang pelaksanaan pengiriman TKI ke Malaysia oleh PT. Bina Kridatama Lestari di Pekanbaru. Sekalipun PT. Bina Kridatama Lestari telah memenuhi syarat-syarat administratif, seperti bebrbentuk badan hukum, memiliki SIPPTKI No.661/M/1990 dan mempunyai mitra di Malaysia, yakni Wirajaya Utama Agency, Penelitian ini juga mengungkapkan bahwa perlindungan yang diberikan kepada TKI baik pada masa pra penempatan, penempatan dan pasca penempatan belum konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini dapat dibuktikan dengan beberapa fakta-fakta di bawah ini:

- a. PT. Bina Kridatama Lestari tidak memiliki kantor perwakilan sebagaimana diharuskan oleh Pasal 20 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004;
- b. Dari 203 orang TKI yang dikirim PT. Bina Kridatama Lestari pada tahun 2005 – 2007, 65% menyatakan bahwa mereka tidak mendapatkan gaji atau upah sebagaimana yang diterima oleh warga negara Malaysia untuk pekerjaan yang sama. Rata-rata gaji yang diterima TKI adalah RM 320 atau Rp.800.000,- per bulan jumlah ini masih di bawah gaji warga Negara Malaysia yang bergabung di serikat pekerja minimal RM 1000 (Rp.2,25 Juta) Per bulan;
- c. PT. Bina Kridatama Lestari belum secara konsisten melaksanakan program asuransi bagi TKI yang dikirimnya sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002. Asuransi TKI adalah suatu bentuk perlindungan dalam bentuk santunan uang sebagai akibat resiko yang dialami TKI, sebelum, selama dan sesudah bekerja diluar negeri. Buktinya, 65% responden penelitian menyatakan bahwa mereka tidak diikutkan dalam program asuransi. Berdasarkan engamatan terbukti bahwa Hestiana salah seorang TKI yang dikirim PT. Bina Kridatama Lestari tidak menerima santunan (Asuransi) dalam bentuk apa pun pada saat dia mengalami pemutusan hubungan kerja secara sepihak oleh majikan atau perusahaan. Dalam kejadian ini, Hestiana tidak menerima hak-haknya berupa sisa gaji yang tidak dibayarkan oleh majikan atau perusahaan; dan
- d. PT. Bina Kridatama Lestari juga tidak melaksanakan tanggungjawabnya pada saat kepulangan TKI. Penelitian ini membuktikan bahwa 60% responden menyatakan bahwa mereka tidak diberikan fasilitas biaya, penampungan dan kesehatan.

C. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Dalam rangka mengatasi permasalahan penempatan TKI di luar negeri, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Sekalipun Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 1999, persoalan perlindungan tenaga kerja belum secara serta merta dapat diperbaiki. Pelaksanaan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 memiliki beberapa kendala. Kendala pertama adalah masalah yurisdiksi dan kedaulatan Negara RI terutama bila pelanggaran tentang upah dilakukan oleh pengusaha Negara dimana TKI ditempatkan. Kendala kedua terletak pada penjatuhan sanksi administratif terhadap PJTKI yang menempatkan TKI pada perusahaan yang membayar upah TKI di bawah standar gaji tenaga kerja setempat karena sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 100 tidak termasuk untuk pelanggaran Pasal 8 (e) tentang upah yang layak bagi TKI. Terakhir tapi tidak kalah pentingnya adalah kurangnya upaya Pemerintah RI melakukan *legal action* dalam terjadinya perbuatan melawan hukum oleh majikan TKI dan Pemerintah Malaysia. Perlindungan pada masa purna penempatan terkait erat dengan pengurusan pemulangan TKI. Pasal 73 ayat (3), menyatakan bahwa dalam hal terjadi perang, bencana alam, wabah penyakit, dan deportasi, perwakilan RI, BNP2TKI, Pemerintah dan Pemerintah daerah bekerja sama mengurus kepulauan TKI. Tapi di lapangan, sering terjadi tolak menolak antara instansi yang satu dengan instansi yang lainnya.
- b. Pada masa pra penempatan fungsi Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau tidak maksimal dan dapat dikatakan tidak menopang perlindungan TKI di luar negeri. Hal ini dinyatakan demikian karena Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau tidak melakukan pengawasan sendiri (*self monitoring*) tentang apakah PJTKI yang ada telah memenuhi hak-hak calon TKI sebelum pemberangkatan. Pengawasan hanya bersandarkan kepada laporan dari PJTKI semata, yang dalam banyak hal diragukan kejujuran dan kebenaran laporannya. Pasal 92 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 mengatur bahwa dalam rangka pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan

perlindungan TKI di luar negeri, pemerintah provinsi atau kabupaten/kota wajib melakukan pengawasan (*monitoring*) terhadap kegiatan penempatan TKI di luar negeri. Dalam realisasinya, Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau tidak melakukan pengawasan secara aktif (*self monitoring*) melainkan hanya melakukan pengawasan secara pasif, yakni hanya menerima laporan dari PJTKI yang seharusnya dimonitor. Tugas Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dalam mengatur kepulungan TKI secara normal berdasarkan Pasal 55 dan 56 Peraturan Menteri No.18 tahun 2007 pihak Disnakertrans berkoordinasi dengan PJTKI dan instansi terkait lainnya seperti (BNP2TKI, Kepolisian, Departemen Sosial, Kantor Imigrasi, Dinas Perhubungan). Tetapi kenyataannya belum pernah Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau ikut serta dalam pelayanan kepulungan TKI ke daerah asal hal ini disebabkan karena TKI tidak ada yang melaporkan kepulungannya kepada PJTKI. Biasanya setelah TKI ditempatkan di Malaysia PJTKI tidak melakukan pengawasan secara aktif terhadap keberadaan TKI di tempat kerja, sehingga setelah habis masa kontraknya TKI tersebut membuat kontrak baru dengan majikan yang baru tanpa berkoordinasi dengan PJTKI, atau ada juga TKI yang pulang sendiri tanpa melapor.

- c. Negara penerima TKI merupakan pihak yang krusial dalam memberikan perlindungan terhadap TKI di luar negeri. Pemerintah negara penerima TKI harus menerapkan norma hukum internasional tentang perlakuan yang sama antara tenaga kerja dalam negeri dan asing sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Konvensi ILO 98. Kenyataannya, misalnya di Malaysia, banyak terungkap kasus bahwa banyak TKI bekerja secara *illegal* dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan Malaysia. Bila ini diketahui oleh penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia para TKI yang *illegal* dimaksud ditangkap, dipenjarakan dan bahkan dideportasikan ke Indonesia. Tapi perusahaan perkebunan Malaysia yang terlibat mempekerjakan TKI tanpa izin tidak dijatuhkan sanksi akibat menempatkan buruh secara *illegal*.
- d. PJTKI di Provinsi Riau belum memberikan perlindungan pada TKI yang diberangkatkan ke luar negeri. Umum PJTKI tidak memberikan kursus-kursus yang diperlukan sebelum keberangkatan. PJTKI juga tidak mengikutkan PJTKI

dalam program asuransi sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002.

2. Saran

- a Dalam melindungi TKI di luar negeri dianjurkan agar Pemerintah RI mensegerakan pembuatan perjanjian kerjasama dengan pemerintah negara penerima TKI dan lebih aktif melakukan *legal action* TKI korban dari perbuatan melawan hukum oleh majikan TKI. Untuk lebih mengefektifkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 dalam memberikan perlindungan, Pemerintah harus merevisi Pasal 100 untuk memasukan pelanggaran Pasal 8 (e). Terakhir, Pemerintah harus membuat peraturan Menteri Tenaga Kerja tentang mekanisme kepulangan TKI yang dideportasi.
- b Dalam memberikan perlindungan optimal terhadap TKI, Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau sebaiknya melakukan pengawasan sendiri (*self monitoring*) disamping laporan yang diserahkan PJTKI.
- c Negara penerima TKI sebaiknya dilobby agar mau membuat undang-undang yang memberikan perlindungan dan perlakuan yang sama terhadap TKI seperti perkakuan terhadap tenaga kerjanya sendiri serta punya kemauan untuk menghukum badan hukum yang melakukan pelanggaran.
- d Dalam memberikan perlindungan optimal terhadap TKI, PJTKI hendaknya melaksanakan pelatihan tertentu kepada TKI dan mengikutkan TKI dalam program asuransi.

D. Daftar Pustaka

MoU PLRT Indonesia-Malaysia Melindungi Hak Buruh dan Hak Sipil TKI”, *Majalah Nakertrans*, Juni 2006.

B. Sen, B, 1979. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, The Hague : Martinus Nijhoff Publishers.

Brownlie, Ian, 2003, *Principles of Public International Law*, Sixth Edition, London : Oxford University Press.

- Gerhard Von Glahn, Gerhard Vonn. 1976, *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, Third Edition, United States of America : Macmillan Publishing Co
- Harris, DJ, 1998. *Cases and Materials on International Law*, Fifth Edition, London : Sweet & Maxwell.
- L. Oppenheim, L, 1955, *International Law: A Treatise*, Eighth Edition, Great Britain : Longmans.
- M. Kindred, M, et. al., 1987. *International Law: Chiefly an Interpreted and Applied in Canada*, Fourth Edition, Canada : Emond Montgomery Publications Limited.
- Permana, Andri Satria, 2006. *Peranan Perwakilan Republik Indonesia Dalam Memberikan Perlindungan Bagi Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Dalam Perspektif Hukum Internasional (Studi Kasus Pada Perwakilan Republik Indonesia di Singapura, Malaysia dan Saudi Arabia)*, Padang : Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas
- Sjah Djohan Darwis, “Peluang Tenaga Kerja di Luar Negeri (Labupaten Tulung Agung – Provinsi Jawa Timur)”, *Buletin Puslitbang TK* No. 2/XVII/2004.
- Sukanda Husin, “Asean Environmental Law and Institutions Controlling Transboundary Atmospheric Pollution,(2003) 2:1 *Jurnal Hukum Internasional Universitas Padjadjaran* 34.