

IMPLEMENTASI PERJANJIAN KERJA DALAM PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA KE LUAR NEGERI

MEITA DJOHAN OELANGAN

Dosen Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung Jl. ZA Pagar Alam No.26 Labuhan Ratu Bandar Lampung

ABSTRACT

Indonesia workforce placement to foreign countries is an effort to realize equal rights and opportunities to have proper job and income, and the conduct of workforce placement should consider human prides, human rights, legal protections, even distributions of job opportunities, and workforce providing according to national needs. The implementation of employment contract for Indonesian workforce placement to foreign countries was not optimal because many PPTKIS violated the employment contract in conducting Indonesian workforce placement to foreign countries. The employment contract violation were both in procedural and substance matters. The cause of employment contract violations were low education level of Indonesian workforce especially those who worked for family servants, the workforce was not selectively recruited, Indonesia workforce employers' behaviors did not respect their employees' rights, and government regulations did not represent the Indonesian workforce interests, especially in family servant job sector.

Keywords: *Employment Contract, Workforce Placement, Indonesia Workforce*

I.PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan mustahil dapat ditangani sendiri oleh pemerintah tanpa peran serta masyarakat. Pelaksanaan pembangunan menuntut peran serta segenap masyarakat, termasuk peran sarta buruh atau tenaga kerja dan organisasinya. Pembangunan ketenagakerjaan kita sudah sejak awal terus diupayakan. Di satu sisi sudah terlihat adanya kemajuan, dan pada sisi lain ada juga yang masih jauh dari harapan serta memerlukan kerja keras berbagai pihak.

Tenaga kerja adalah pelaku pembangunan dan pelaku ekonomi baik secara individu maupun secara kelompok, sehingga mempunyai peranan yang sangat signifikan dalam aktivitas perekonomian nasional, yaitu meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat. Di

Indonesia, tenaga kerja sebagai salah satu penggerak tata kehidupan ekonomi dan merupakan sumber daya yang jumlahnya cukup melimpah. Indikasi ini bisa dilihat pada masih tingginya jumlah pengangguran di Indonesia serta rendahnya atau minimnya kesempatan kerja yang disediakan.

Setiap orang membutuhkan pekerjaan, pekerjaan tidak hanya untuk memperoleh penghasilan bagi seseorang guna memenuhi kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya, tetapi juga dapat dimaknai sebagai sarana untuk mengaktualisasikan diri sehingga seorang merasa hidupnya menjadi lebih bermakna bagi dirinya sendiri, orang lain dan lingkungannya (Lalu Husni, 2010: 98)

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa untuk menggambarkan masyarakat

Indonesia tidak ada yang lebih bagus dan tepat selain dengan mengatakan bahwa masyarakat itu sedang berubah secara cepat dan cukup mendasar. Indonesia adalah masyarakat yang tengah mengalami transformasi struktural yaitu dari masyarakat yang berbasis pertanian ke basis industri. Perubahan tersebut mengalami akselerasi, yaitu sejak penggunaan teknologi makin menjadi modus andalan untuk menyelesaikan permasalahan, sehingga mobilitas tenaga kerja tidak hanya perpindahan dari desa ke kota saja hal ini bisa dimengerti karena pertumbuhan industri lebih kuat berada dipertumbuhan industri lebih kuat berada dipertumbuhan dan semakin dirasakan penghasilan yang didapat lebih memadai sehingga lebih lanjut menunjukkan adanya tenaga kerja telah melintas antar negara. Banyak hal yang mempengaruhi terjadinya migrasi antar negara, namun faktor ekonomi tetap tampak dominan.

Menurut Aris Ananta, kondisi perekonomian yang kurang menarik di negaranya sendiri dan penghasilan yang cukup besar dan yang tampak lebih menarik di negara tujuan telah menjadi pemicu terjadinya mobilitas tenaga kerja secara internasional. Pendapatan yang meningkat di negara yang sedang berkembang memungkinkan penduduk di negara berkembang untuk pergi melintas batas negara, informasi yang sudah mendunia dan kemudahan transportasi juga berperan meningkatkan mobilitas tenaga kerja secara internasional.

Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa ketenagakerjaan adalah segala hal ihwal menyangkut tenaga kerja baik sebelum, pada saat dan sesudah melakukan pekerjaan.

Aspek hukum ketenagakerjaan, harus selaras dengan perkembangan ketenagakerjaan saat ini yang sudah sedemikian pesat, sehingga substansi kajian hukum ketenagakerjaan tidak hanya meliputi hubungan kerja kerja semata, akan tetapi telah bergeser menjadi hubungan hukum antara pekerja, pengusaha, dan pemerintah yang substansi kajian tidak hanya mengatur hubungan hukum dalam hubungan kerja (*during employment*), tetapi setelah hubungan kerja (*post employment*). Konsepsi ketenagakerjaan inilah yang dijadikan acuan untuk mengkaji perangkat hukum yang ada sekarang, apakah sudah meliputi bidangbidang tersebut atau belum.

Lalu Husni mengemukakan bahwa aspek hukum ketenagakerjaan sebelum hubungan kerja (*pra employment*) sebagai berikut:“Bidang hukum ketenagakerjaan sebelum hubungan kerja adalah bidang hukum yang berkenaan dengan kegiatan mempersiapkan calon tenaga kerja sehingga memiliki keterampilan yang cukup untuk memasuki dunia kerja, termasuk upaya untuk memperoleh/mengakses lowongan pekerjaan baik di dalam maupun di luar negeri dan mekanisme yang harus dilalui oleh tenaga kerja sebelum mendapatkan pekerjaan”.

Undang-undang yang mengatur penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri. Pada konsideran menimbang huruf c, d dan e, disebutkan bahwa tenaga kerja Indonesia di luar negeri sering dijadikan obyek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban

kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia serta perlakuan lain yang melanggar hak azasi manusia.

Negara wajib menjamin dan melindungi hak azasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi dan anti perdagangan manusia.

Penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan harkat, martabat, hak azasi manusia dan perlindungan hukum serta pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan nasional.

Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) atau dahulu dikenal dengan nama Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) selama ini punya peran penting terkait dengan keberadaan TKI. PPTKIS tidak hanya mencari dan merekrut calon TKI, tapi juga membekali sampai calon TKI siap untuk diberangkatkan ke luar negeri PPTKIS pun harus bertanggung jawab terkait perlindungan TKI. Sayangnya, banyak pihak yang kerap menilai PPTKIS tak mampu melaksanakan peran itu. Akibatnya, banyak TKI yang tersangkut masalah, namun tak jelas penuntasannya. Hal ini diperparah dengan lemahnya pengawasan pemerintah.

TKI yang hendak bekerja ke luar negeri sebelum diberangkatkan diwajibkan untuk membuat dan menandatangani suatu

perjanjian dengan PPTKIS selaku agen penyalur. Surat perjanjian tersebut dikenal dengan nama ‘Perjanjian Penempatan Kerja Antar Negara’, selain agar kedua belah pihak dapat mengetahui hak dan kewajiban masing-masing, tujuan utama dibuatnya perjanjian penempatan adalah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pihak yang lemah—dalam hal ini TKI—dari perlakuan pihak yang kuat (pengguna jasa).

Sejalan dengan semakin meningkatnya tenaga kerja yang ingin bekerja di luar negeri dan besarnya jumlah TKI yang sekarang ini bekerja di luar negeri, meningkat pula kasus perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI khususnya TKI yang bekerja di luar negeri. Kasus yang berkaitan dengan nasib TKI semakin beragam dan bahkan berkembang kearah perdagangan manusia yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan kemanusiaan.

Satu hal yang sering tidak diketahui oleh para calon TKI adalah bahwa ternyata mitra usaha dari PPTKIS yang berada di luar negeri sebenarnya hanyalah berkedudukan sebagai agen atau perantara di negaranya atau dengan kata lain bukanlah pihak yang menjadi majikan/mempekerjakan para TKI secara langsung, sedangkan yang mempekerjakan TKI adalah pihak ketiga yang sebelumnya tidak diketahui oleh para calon TKI itu sendiri.

Perlindungan yang tidak memadai terhadap TKI sejak diberangkatkan, penempatan dan kepulangan TKI di luar negeri, tidak mustahil mempunyai hubungan yang erat di atas. Seringkali terjadi kesalahpahaman antara pengguna jasa dan TKI antara lain upah dan fasilitas yang diterima ternyata tidak sesuai dengan



yang telah dijanjikan oleh pengguna jasa, ketika TKI mempertanyakan hal itu kepada pengguna jasa ternyata ia merasa tidak pernah menjanjikan.

Demikian juga dengan pengguna jasa yang sering merasa dirugikan karena keahlian yang dimiliki oleh TKI ternyata tidak seperti yang tercantum dalam perjanjian kerja. Sementara TKI tidak mengetahui adanya syarat-syarat keahlian tersebut sehingga pada akhirnya akan menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak, baik TKI maupun PPTKIS, selain mengenai masalah PPTKIS yang berlaku sebagai pengguna jasa, pasal-pasal dalam perjanjian penempatan TKI dengan PPTKIS juga mengakibatkan timbulnya persoalan hukum lainnya.

Keadaan yang tidak menguntungkan baik dari segi pendidikan, ekonomi, sosial, maupun psikologis menyebabkan TKI tidak mempunyai pilihan lain selain menandatangani perjanjian kontrak tersebut. Akibatnya adalah praktek penipuan dan pemerasan terhadap TKI yang dilakukan oleh para calo dan agen penyalur tenaga kerja pada saat pemberangkatan, pemotongan upah, tindak kekerasan dan pekerjaan tidak layak dari pihak pengguna jasa sering dialami oleh TKI.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, perumusan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimanakah implementasi perjanjian dalam penempatan TKI ke luar negeri?
- b. Faktor-faktor apa penyebab terjadinya pelanggaran perjanjian dalam penempatan TKI ke luar negeri?

Konsep dan unsur Perjanjian

Perjanjian menurut Pasal 1313 Kitab Undang Undang Hukum Perdata

(KUHPperdata) berbunyi : “Suatu Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”.

Definisi perjanjian dalam Pasal 1313 ini adalah:

- a. tidak jelas, karena setiap perbuatan dapat disebut perjanjian,
- b. tidak tampak azas konsensualisme, dan
- c. bersifat dualisme.

Tidak jelasnya definisi ini disebabkan dalam rumusan tersebut hanya disebutkan perbuatan saja. Maka yang bukan perbuatan hukum pun disebut dengan perjanjian. Untuk memperjelas pengertian itu maka harus dicari dalam doktrin. Jadi, menurut doktrin (teori lama) yang disebut perjanjian adalah "Perbuatan hukum berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum"

Berdasarkan kelemahan dari pengertian perjanjian yang di berikan pasal 1313 KUHPperdata ini, maka para sarjana ahli hukum mencoba memberikan pengertian perjanjian tersebut dari sudut pandang mereka masing-masing. Pengertian perjanjian menurut para sarjana tersebut antara lain:

Wirjono Prodjodikoro mengemukakan perjanjian adalah suatu perhubungan hukum mengenai harta benda antara dua pihak, dalam mana suatu pihak berjanji atau di anggap berjanji untuk melakukan suatu hal atau untuk tidak melakukan sesuatu hal, sedang pihak lain berhak menuntut pelaksanaan janji itu.

Sedangkan menurut R. Subekti suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Dari

peristiwa ini, timbullah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan (R. Subekti, 2010:1)

Apakah pengertian istilah perjanjian sama dengan pengertian istilah kontrak? Bab II Buku III KUHPerdara berjudul “Perikatan yang lahir dari Kontrak atau Perjanjian.” Digunakannya kata “atau” diantara “kontrak” dan “perjanjian” menunjukkan bahwa kata “perjanjian” dan “kontrak” menurut Buku III KUHPerdara adalah sama dan cara penyebutannya secara berturut-turut seperti tersebut di atas memang disengaja dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa pembuat undang-undang menganggap kedua istilah tersebut mempunyai arti yang sama. Menurut Subekti perkataan kontrak, lebih sempit karena ditujukan kepada perjanjian atau persetujuan yang tertulis.

Pasal 1320 KUHPerdara menyatakan bahwa syarat sahnya suatu perjanjian diperlukan empat unsur yang meliputi subyek dan obyek perjanjian. Keempat syarat sahnya perjanjian tersebut adalah:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal.

Di dalam hukum perjanjian, banyak para ahli membedakan perjanjian menjadi perjanjian bernama dan perjanjian tidak bernama. Yang dinamakan perjanjian bernama adalah perjanjian khusus yang diatur dalam KUHPerdara mulai dari Bab V sampai Bab XVIII. Sedangkan perjanjian tidak bernama adalah perjanjian yang tidak diatur dalam KUH Perdata (atau sering disebut perjanjian khusus), tetapi yang terpenting adalah sejauh mana kita dapat menentukan unsur-unsur pokok

dari suatu perjanjian, dengan begitu kita bisa mengelompokkan suatu perbuatan sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1234 tentang jenis perikatan.

Terdapat 3 unsur dalam perjanjian, yaitu :

a. Unsur *Essensialia*

Menurut J. Satrio, unsur *essensialia* adalah unsur perjanjian yang selalu harus ada dalam suatu perjanjian, unsur mutlak, yang tanpa adanya unsur tersebut perjanjian tidak mungkin ada. Kausa yang halal merupakan unsur *essensialia* untuk adanya perjanjian.

Pembicaraan tentang unsur *essensialia* terhadap adanya perjanjian dalam uraian di atas adalah pembicaraan perjanjian dalam pengertian pada umumnya, yang bisa berlaku terhadap perjanjian khusus (bernama) maupun perjanjian tidak bernama secara umum. Dengan mendasarkan pemahaman pada ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata maka unsur *essensialia* yang menjadikan adanya perjanjian secara umum adalah: sepakat para pihak baik sepakat itu sah atau tidak sah; adanya para pihak baik cakap atau tidak cakap; obyek prestasi yang tertentu atau dapat ditentukan; kausa yang halal, yang kesemuanya merupakan sekelompok unsur *essensialia* yang harus ada secara kumulatif.

Selanjutnya J. Satrio menjelaskan bahwa pada perjanjian riil, syarat penyerahan obyek prestasi perjanjian merupakan *essensialia*; sama seperti bentuk tertentu merupakan *essensialia* dari perjanjian formil; demikian pula harga dan barang merupakan unsur *essensialia* dari perjanjian jual beli.

Berdasarkan penjelasan diatas dapatlah di deskripsikan bahwa *essensialia* suatu perjanjian secara umum

akan membedakan terhadap suatu perbuatan itu sebagai suatu perjanjian atau bukan; sedangkan *essensialia* suatu perjanjian tertentu akan membedakan terhadap keberadaan antara perjanjian khusus tertentu dengan perjanjian tertentu yang lain.

Pada umumnya, meskipun tidak dinyatakan secara tegas, unsur *essensialia* seperti tersebut di atur dalam Buku III KUH Perdata melalui pengaturan yang bersifat memaksa (*dwigend recth*) yang dapat dikenali dengan ciri, apabila ketentuan tersebut tidak dipenuhi akan berakibat batal demi hukum atas perjanjian yang bersangkutan.

b. Unsur *Naturalia*

Unsur *naturalia* adalah unsur perjanjian yang oleh undang undang diatur tetapi yang oleh para pihak dapat di singkirkan atau diganti. Unsur ini sebenarnya merupakan bagian- bagian isi perjanjian yang secara umum patut, dan adil bagi para pihak karena merupakan konsekuensi logis dari perjanjian yang bersangkutan. Dalam keadaan normal orang pada umumnya pun akan menghendaki pengaturan demikian sebagaimana logisnya. Unsur *naturalia* ini oleh undang-undang diatur dengan hukum yang bersifat mengatur atau menambah (*regelend rech atau aanvullend rech*).

c. Unsur *Accidentalialia*

Unsur *Accidentalialia* adalah unsur perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak karena undang-undang tidak mengatur tentang hal tersebut. Semua janji-janji dalam suatu perjanjian yang sengaja dibuat untuk menyimpangi ketentuan hukum yang menambah merupakan unsur *accidentalialia*.

Pemahaman tentang unsur *accidentalialia* ini akan menjadi jelas bila

dikaitkan dengan perjanjian khusus atau perjanjian bernama yang umumnya telah mendapatkan pengaturan secara relatif lengkap melalui ketentuan yang bersifat menambah. Meskipun demikian kadang-kadang terkandung hal-hal tertentu undang-undang tidak atau lupa mengaturnya sehingga diserahkan kepada para pihak untuk mengaturnya sendiri. Dengan demikian unsur *accidentalialia* ini dapat berupa janji-janji yang dibuat oleh para pihak karena undang-undang (yang bersifat menambah) tidak mengaturnya atau berupajANJI-janji yang dibuat para pihak dalam hal mereka menyimpangi ketentuan yang bersifat menambah tersebut.

Implementasi Perjanjian Kerja Dalam Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri

Penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri dilakukan oleh pemerintah dan pihak swasta. Hal tersebut sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri menyatakan bahwa “pelaksanaan penempatan TKI di luar negeri terdiri dari Pemerintah dan Pelaksanaan Penempatan TKI Swasta.”

Pemerintah sebagai salah satu lembaga yang berkewajiban mengurus penempatan para TKI di luar negeri, seharusnya membuat lembaga dan sistem yang teruji dalam penempatan TKI di luar negeri tersebut sesuai dengan amanat Undang-Undang tersebut. Lembaga ini seharusnya merupakan lembaga pemerintahan non departemen/kementerian sebagai operator dalam pelaksanaan penempatan TKI ini. Sedangkan lembaga yang departemental/kementerian (dalam hal ini adalah Kementerian Tenaga Kerja

dan Transmigrasi) berfungsi sebagai regulator dan supervisor.

Kenyataannya, sistem yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri tidak berjalan sebagaimana mestinya. Kementerian tenaga kerja dan transmigrasi melalui Direktorat Jenderal Binapenta belum maksimal mengeluarkan regulasi dan melakukan supervisi baik terhadap lembaga pemerintah yang melakukan penempatan maupun terhadap PPTKIS. Ketidakmaksimalan tersebut dapat dilihat dari beberapa hal, antara lain, pengaturan penempatan TKI yang berubah-ubah, masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh BNP2TKI maupun PPTKIS yang dibiarkan, serta lemahnya koordinasi antar sektor dan lembaga pemerintah yang bersinggungan dengan penempatan TKI ini.

BNP2TKI yang sejatinya merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas penempatan malah tidak jelas sistem yang digunakan dan bahkan BNP2TKI melakukan fungsi regulasi. Dalam implementasinya bahkan BNP2TKI yang mengeluarkan KTKLN bagi semua TKI baik yang ditempatkan oleh BNP2TKI maupun yang melalui PPTKIS. Dua fungsi ganda ini yakni sebagai eksekutor dan sebagai regulator yang menyebabkan ketidakefektifan bagi sistem penempatan TKI di luar negeri.

Sampai dengan 30 September 2013 sedikitnya 13 ribu kasus saat ini menimpa TKI yang berada di berbagai negara. Dari jumlah tersebut, sekitar 300 TKI terancam hukuman mati. Fakta tersebut diketahui dari data Crisis Center BNP2TKI. Dari 300-an TKI yang terancam hukuman mati, sudah 133 TKI yang terbebas, dan diubah menjadi hukuman penjara. Sementara itu, Ketua Gabungan Aliansi Rakyat Daerah Buruh Migran Indonesia (Garda BMI) Kabupaten Indramayu, Solihin, membenarkan banyaknya kasus yang

menimpa TKI dari daerahnya. Sebab, Kabupaten Indramayu merupakan daerah dengan jumlah TKI terbanyak di Jawa Barat. Solihin pun mengungkapkan, dalam enam bulan terakhir, pihaknya berhasil memulangkan 21 orang TKI yang terjerat kasus di luar negeri. Mereka putus komunikasi dengan sanak keluarga, gaji tidak dibayar, korban *trafficking*, serta korban penganiayaan.

Menurut Koordinator *Crisis Center* BNP2TKI Henry Prayitno, sebagaimana diunduh dari *website* BNP2TKI, selama *moratorium* (penghentian penempatan) TKI Arab Saudi, Kuwait, Yordania dan Suriah telah mendorong banyaknya laporan tentang keluarga untuk memulangkan TKI. Laporan selama September 2013 tercatat ada 99 laporan tentang TKI ingin dipulangkan dari luar negeri.

Moratorium memang telah mendorong banyaknya TKI yang tidak diizinkan pulang oleh para penggunanya. Hal ini disebabkan karena majikan sudah tergantung dengan keberadaan TKI di keluarganya apalagi para pengguna di Timur Tengah umumnya memang menyukai TKI kita dibandingkan pekerja dari negara lain. TKI kita dianggap rajin, cepat menyesuaikan diri, dan mudah diatur oleh majikan.

Meski sudah memperpanjang kerja, para TKI atau majikannya ini tidak memberitahukan secara cepat kepada keluarga di tanah air. Dia mencatat, ada 41 TKI yang masuk kategori putus komunikasi alias tidak ada kontrak dengan keluarganya di kampung halamannya. Ini berarti, TKI itu bisa saja memang sudah diperpanjang masa kerjanya atau TKI itu sudah pindah majikan atau pindah negara sehingga keberadaannya menjadi sulit untuk dideteksi.

Selama ini pengaduan keluarga dengan mendatangi langsung ke BNP2TKI/BP3TKI masih lebih tinggi dibandingkan pengaduan melalui jalur telepon/ SMS. Dari total penelefon



sebanyak 8.287 telepon, jumlah pengaduan valid yang diterima oleh Pusat Pelayanan Pengaduan TKI Crisis Center selama periode 01 - 30 September 2013 sebanyak 342 kasus dengan perincian 269 kasus Crisis Center dan 72 kasus dari BP3TKI. Selain itu, ada kasus yang selesai dalam bulan September 2013 sebanyak 84 kasus terdiri dari 34 Crisis Center Pusat dan 50 Crisis Center BP3TKI.

Di lihat dari negaranya, Saudi Arabia merupakan negara penempatan yang banyak dilaporkan. Kasus yang dominan terutama laporan menyangkut masalah gaji yang belum lunas, serta masalah putus komunikasi. Meskipun *moratorium* ke negara Saudi Arabia diberlakukan sejak Agustus 2011, namun kasus-kasus yang dilaporkan adalah menyangkut TKI yang sudah terlebih dahulu berangkat sebelum moratorium diberlakukan, antara lain kasus gaji tidak dibayar, putus komunikasi, atau over kontrak.

PPTKIS juga banyak melakukan pelanggaran dalam melaksanakan tugasnya sebagai penempat TKI diluar negeri. Pelanggaran yang sering dilakukan oleh PPTKIS itu baik dalam bentuk prosedural maupun dalam bentuk substansial. Pelanggaran prosedural antara lain PPTKIS yang tidak memiliki ijin operasional atau surat ijinnya yang sudah kedaluarsa, menempatkan TKI yang tidak memiliki *job order*, serta penyimpangan pekerjaan yang diberikan pada para TKI yang tidak sesuai dengan perjanjian semula.

Sedangkan secara substansial PPTKIS juga kerap melakukan pelanggaran, seperti, mengenakan biaya penempatan diluar biaya resmi yang ditentukan pada awalnya, menempatkan TKI yang masih dibawah umur, serta tiadanya pembekalan yang cukup bagi para calon TKI.

Implementasi penempatan TKI diluar negeri, terlihat sangat kurangnya koordinasi antar lembaga yang memiliki kewenangan dibidang penempatan TKI di

luar negeri ini, seperti kemenakertrans, BNP2TKI, pemerintah daerah, keimigrasian, dan kementerian luar negeri. Kurangnya koordinasi tersebut menyebabkan beberapa wewenang terjadi tumpang tindih sementara pada beberapa urusan malah tidak ada yang mengurus. Sehingga jika terjadi sesuatu permasalahan dikemudian hari, terjadi saling lempar tanggung jawab antar satu instansi dengan instansi yang lain dan bahkan mencari kambing hitang pada lembaga swsata seperti PPTKIS.

Bila dicermati secara mendalam pelaksanaan pelayanan penempatan dan perlindungan TKI bertumpu pada Instansi-instansi yang berkoordinasi. Sebagai contoh rekrut CTKI dilayani oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten/Kota, KTP dilayani oleh Kementerian Dalam Negeri atau Dinas terkait di Kabupaten/Kota, *Cek Up* Kesehatan dilayani oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota, Pasport dilayani oleh Kemenhum dan HAM, Pengesahan *Job Order* dan pembelaan dilayani oleh Kementerian Luar Negeri melalui perwakilan Republik Indonesia di negara-negara tujuan penempatan, angkutan dilayani oleh Kementerian Perhubungan, keamanan dilayani oleh POLRI, pelatihan melalui BLKN ijinnya dikeluarkan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten/Kota, BNP2TKI mengkoordinasikan pelayanan-pelayanan tersebut melalui penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN).

Sulitnya melaksanakan pembenahan-pembenahan pelayanan penempatan dan perlindungan TKI selama ini disebabkan oleh BNP2TKI tidak mampu menjangkau PPTKIS, karena kewenangan untuk menerbitkan SIUP PPTKIS, menjatuhkan sanksi dan pencabutan SIUP PPTKIS

kewenangannya berada pada Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Faktor-Faktor Penyebab Pelanggaran Perjanjian dalam Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri

Permasalahan yang merugikan TKI legal banyak terjadi di bidang pekerjaan sektor informal (pembantu rumah tangga, pelayan toko/restoran, pengasuh anak), tetapi terjadi pula kasus pada sektor formal (buruh pabrik, buruh bangunan atau buruh perkebunan).

Meskipun proses penempatan TKI sektor formal ini telah diatur secara baik berdasarkan kesepakatan Indonesia dengan negara tujuan TKI dan proses rekrutnya telah dilengkapi dengan dokumen perjanjian dan sebagainya, kasus TKI formal ini tetap ada dan bila dibandingkan dengan jumlah TKI yang bekerja disektor informal, kasusnya relatif kecil. Pada umumnya penyebab kasus TKI formal adalah:

1. Perjanjian kerja tidak dilaksanakan secara benar oleh majikan.
2. Kedua belah pihak salah menafsirkan perjanjian kerja.
3. TKI ditempatkan tidak sesuai dengan bakat dan keterampilannya.
4. Pemberian informasi yg tidak tuntas oleh PPTKIS pada waktu rekrut TKI di tanah air.
5. Harapan yang terlalu berlebihan dari TKI yang menganggap bekerja di luar negeri akan mendapat upah yang besar.
6. Rekrut TKI oleh sponsor yang tidak memahami kondisi dan syarat-syarat kerja di luar negeri.

Bentuk-bentuk pelanggaran terhadap TKI adalah:

1. Upah tidak dibayar sama sekali oleh majikan.
2. Upah dibayar secara tidak teratur.
3. Bekerja tanpa istirahat yang selayaknya.

4. Mengerjakan pekerjaan rangkap, sebagai Pembantu Rumah Tangga (PRT) dan pelayan toko.
5. Perlakuan kasar majikan dan keluarganya.
6. Penganiayaan ringan dan berat bahkan sampai pembunuhan

Beberapa faktor penyebab terjadinya pelanggaran perjanjian dalam penempatan TKI ke luar negeri sehingga menimbulkan ketidakamanan yang diderita oleh para TKI, khususnya para Pembantu Rumah Tangga (PRT), yaitu:

1. Tingkat pendidikan TKI di luar negeri untuk sektor PRT yang rendah

Kondisi ini kurang memberikan daya tawar (*bargaining position*) yang tinggi terhadap majikan di luar negeri yang akan mempekerjakannya. Keterbatasan pengetahuan tersebut meliputi tata kerja dan budaya masyarakat setempat.

Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap penguasaan bahasa, akses informasi teknologi dan budaya tempat TKI bekerja. Sebagai TKI, bukan hanya bermodal *skill* atau keahlian teknis semata tetapi juga pemahaman terhadap budaya masyarakat tempat mereka bekerja. Karena kualitas tenaga kerja dan pendidikan selalu memiliki keterkaitan. Sinergisme tersebut bagi TKI, khususnya yang bekerja di luar negeri masih kurang. Hal ini terbukti dari hasil survey yang dilakukan oleh *The Political and Economic Risk Consultancy* yang memposisikan kualitas pendidikan Indonesia berada pada peringkat ke-12 setelah Vietnam dengan skor 6.56.

2. Pemilihan Tenaga Kerja Yang Dikirim Tidak Dilakukan Secara Selektif

TKI yang dikirim tersebut belum siap pakai, keterampilannya masih kurang. TKI yang bekerja di luar negeri kebanyakan adalah bekerja sebagai pembantu rumah tangga, sehingga ketika mereka bekerja di rumah majikannya, hasil kerjanya tidak memuaskan bagi pemilik rumah. Hal ini

dapat membuat pemilik rumah (majikan) sering marah, membentak, bahkan bisa jadi sampai kepada perlakuan fisik yang kasar, disebabkan karena ketidakpuasannya tadi, akibatnya membuat hubungan antara pekerja dengan majikan tidak harmonis.

3. Perilaku pengguna tenaga kerja yang kurang menghargai dan menghormati hak-hak pekerjaanya

Karakter keluarga atau majikan yang keras seringkali menjadi penyebab terjadinya kasus kekerasan. Hal ini terjadi karena perbedaan budaya, ritme atau suasana kerja yang ada di negara tempat TKI bekerja. Posisi TKI yang sangat lemah, tidak memiliki keahlian yang memadai, sehingga mereka hanya bekerja dan dibayar.

4. Regulasi atau peraturan pemerintah yang kurang berpihak pada TKI di luar negeri, khususnya sektor PRT

Hukum yang berlaku di daerah tujuan penempatan TKI yang kurang memberikan perlindungan. Hal ini sudah jelas terlihat dengan maraknya kasus penganiayaan yang terjadi terutama pada PRT. Ketika terjadi masalah para TKI harus mengadu dulu pada duta besar negara Indonesia atau ketika sudah disorot oleh media baru ada respon untuk melindungi hak mereka.

Hal yang selama ini dipertanyakan mengenai perjanjian tertulis antara Indonesia dengan negara tujuan karena banyaknya kasus penganiayaan yang masih terjadi. Hal tersebut ternyata telah diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri mengatur tentang penempatan TKI di luar negeri hanya dapat dilakukan ke negara tujuan yang pemerintahnya telah membuat perjanjian tertulis dengan Pemerintah Republik Indonesia atau ke negara tujuan yang mempunyai peraturan perundang-

undangan yang melindungi tenaga kerja asing.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka menurut penulis Pemerintah Indonesia harus melakukan langkah-langkah kebijakan yang dapat meminimalisir permasalahan TKI. Kebijakan tersebut sebagai berikut :

- a. Mengubah pandangan bahwa TKW dan TKI, bahwa TKW dan TKI yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga adalah posisinya rendah di masyarakat. Pemerintah bisa mengeluarkan pernyataan atau dimasukkan ke dalam Undang-Undang mengenai definisi tenaga kerja Indonesia. Bahwa, TKI adalah pekerjaan yang sangat membantu Negara dalam memperbesar cadangan devisa. Hal ini penting agar masyarakat tidak menganggap remeh posisi pembantu rumah tangga. Bukan hanya masyarakat Indonesia, tetapi juga yang lebih penting adalah masyarakat di Negara penerima TKW. Supaya tindakan pelecehan tidak terulang lagi.
- b. Memperkuat hubungan bilateral antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara penerima TKW dan TKI. Terutama dalam menyangkut masalah TKI. Perlu ada semacam kesepakatan, perjanjian, atau kontrak kerja bersama yang di dalamnya termuat sejumlah peraturan mengenai TKI dan TKW. Juga hak-hak yang harus di dapat TKW selama bekerja di luar negeri, tentang sanksi-sanksi dan aturan atas tindak pidana yang bisa dilakukan oleh majikan ataupun TKW itu sendiri.
- c. Memperbaiki kualitas pendidikan di Indonesia dengan merealisasikan anggaran pendidikan sebesar 20%. Hal ini baru terasa sekali ketika ternyata

banyak sekali para TKW yang minim pengetahuan sehingga mudah dibodohi para calo, dan majikan mereka. Sehingga akhirnya mereka menjadi korban pelanggaran HAM di tempat mereka bekerja.

- d. Menetapkan kebijakan pengiriman TKW yang mempunyai keahlian. TKI atau TKW yang mempunyai keahlian tidak akan mudah mendapatkan pelanggaran HAM di negeri penerima.
- e. Penetapan dan sosialisasi mengenai prosedur resmi pemberangkatan tenaga kerja Indonesia dan penempatannya. Agar tidak ada lagi calon TKW atau TKI yang tertipu oleh para calo atau di tempatkan di tempat kerja yang salah. Sosialisasi ini harus menjangkau sampai ke calon TKW, jika tidak, maka kejadian penipuan dan pelanggaran HAM akan terus berlanjut sampai kapanpun.
- f. Untuk menghindari adanya lembaga penyalur TKW yang tidak resmi, maka pemerintah perlu menetapkan standarisasi dan akreditasi terhadap Penyalur Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) yang ada atau yang akan didirikan. Dan yang memenuhi akreditasilah yang berhak menjadi lembaga penyalur tenaga kerja nantinya. Lembaga-lembaga penyalur ini perlu juga di sosialisasikan kepada masyarakat dan calon TKW agar masyarakat yang ingin menjadi TKW/TKI mendaftar di PJTKI yang sudah diresmikan oleh Negara.
- g. Pengaturan mekanisme yang jelas tentang perlindungan TKW di luar negeri dan hal ini perlu di sosialisasikan kepada para TKW sebelum di berangkatkan mengenai hak-hak mereka dan bagaimana

prosedur yang harus dilakukan untuk mendapatkkan perlindungan hukum ketika terjadi pelanggaran pada mereka.

III.PENUTUP

Implementasi perjanjian dalam penempatan TKI ke luar negeri belum berjalan secara maksimal hal ini disebabkan karena PPTKIS juga banyak melakukan pelanggaran dalam melaksanakan tugasnya sebagai penempat TKI diluar negeri. Pelanggaran yang sering dilakukan oleh PPTKIS itu baik dalam bentuk prosedural maupun dalam bentuk substansial. Pelanggaran prosedural antara lain PPTKIS yang tidak memiliki ijin operasional atau surat ijinnya yang sudah kedaluarsa, menempatkan TKI yang tidak memiliki *job order*, serta penyimpangan pekerjaan yang diberikan pada para TKI yang tidak sesuai dengan perjanjian semula.

Faktor-faktor apa penyebab terjadinya pelanggaran perjanjian dalam penempatan TKI ke luar negeri adalah Tingkat pendidikan TKI di luar negeri untuk sektor PRT yang rendah, Pemilihan Tenaga Kerja Yang Dikirim Tidak Dilakukan Secara Selektif, Perilaku pengguna tenaga kerja yang kurang menghargai dan menghormati hak-hak pekerjanya serta Regulasi atau peraturan pemerintah yang kurang berpihak pada TKI di luar negeri, khususnya sektor PRT.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

-
- , *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Agus Sudono, *Perburuhan dari Masa ke Masa*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1997.
- Aris Ananta, *Liberalisasi Ekspor dan Impor Tenaga Kerja Suatu Pemikiran Awal*, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1996
- G. Kartasapoetra dan Rience G. Widianingsih, *Pokok-Pokok Hukum Perburuhan*, Armico, Bandung, 1982.
- Imam Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.
- J. Satrio. *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian, Buku Kesatu*, Citra Aditya Bakti, Bandung. 2001.
- Kahar S. Cahyono, *Buruh Bergerak, Pengalaman Aliansi Serikat Buruh Serang*, Trade Uniaon Right Centre, Jakarta, 2010.
- Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Baku (Standar), perkembangannya di Indonesia*. Alumni, Bandung 1980.
- Mohd. Syaufii Syamsuddin, *Norma Perlindungan Dalam Hubungan Industrial*, Sarana Bhakti Persada, Jakarta, 2004.
- Purwahid Patrik, *Hukum Perdata II*, Undip Semarang, 1988.
- R Setiawan, *Pokok-Pokok Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 1987.
- R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, 2010.
- Ridwan Khaerandy., *Hukum Alih Teknologi*, Modul II, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2004.
- Salim H.S, *Hukum Kontrak: Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- , *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-proses dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi*, Jurnal Hukum, No. 7 Vol. 4 Tahun 1997.
- Tami Rusli, *Hukum Perjanjian yang Berkembang di Indonesia*, Aura Printing & Publishing, Bandar Lampung, 2012.
- Thomas Suyatno, *Aspek-Aspek Hukum Perikatan Nasional*, Alumni, Bandung, 1998.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Perjanjian*, PT. Bale, Bandung, 1986.
- Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, CV Keni Media, Bandung, 2012.

**B. UNDANG-UNDANG DAN
PERATURAN LAINNYA**

Undang-Undang Dasar Negara Republik
Indonesia 1945 hasil Amandemen

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000
tentang Serikat Pekerja/Buruh

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003
tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004
tentang Penempatan dan
Perlindungan Tenaga Kerja
Indonesia di Luar Negeri

Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2013
tentang Perlindungan Tenaga Kerja
Indonesia di Luar Negeri

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun
2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan
Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
di Luar Negeri oleh Pemerintah

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006
tentang Badan Nasional Penempatan
dan Perlindungan Tenaga Kerja
Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2011
tentang Pemeriksaan Kesehatan dan
Psikologis Calon Tenaga Kerja
Indonesia.

Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun
2011 tentang Tim Terpadu
Perlindungan TKI di Luar Negeri

Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2012
tentang Satuan Tugas Penanganan
Kasus Warga Negara
Indonesia/Tenaga Kerja Indonesia di
Luar Negeri yang Terancam
Hukuman Mati

Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan
Transmigrasi Republik Indonesia
Nomor PER.14/MEN/X/2010
tentang Pelaksanaan Penempatan
dan Perlindungan Tenaga Kerja
Indonesia di Luar Negeri