

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH PADA PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA MENUJU NEGARA KESEJAHTERAAN

Dian Ferricha

Fakultas Hukum UNISBA Blitar

Email: mboyblit@yahoo.co.id

ABSTRACT

Local government autonomy becomes an important moment to reflect the achievement of the nation development especially in immigrant worker protection. A good protection system will give a guarantee and certainty not only to the workers themselves but also to their families at home when they work overseas. The protection system should cover the pre-departure, the placement, and the repatriation. The Regulation Number 9 Year 2015 on Local Government open new hope for the local government to construct a good protection and placement system for the Indonesian immigrant workers since they are still at home.

Kata kunci: *Tanggungjawab, Pemerintahan Daerah, Tenaga Kerja Indonesia, Negara*

Pendahuluan

Otonomi daerah menjadi momen penting untuk mengetahui apa saja yang telah dicapai bangsa ini dalam melaksanakannya. Sesuai dengan fakta bahwa pemberian otonomi oleh beberapa daerah ditanggapi dengan semangat yang berbeda, maka hasilnya pun juga berbeda. Daerah yang memandang otonomi sebagai jalan untuk memperbaiki kehidupan masyarakatnya, memanfaatkan kewenangan yang diterima untuk sebaik mungkin menggali

potensi yang ada. Sebaliknya, daerah yang memandang otonomi secara picik, yaitu pemberian kekuasaan sebesar-besarnya, maka yang terjadi justru eksploitasi yang pada akhirnya merugikan masyarakat luas. Berfokus pada revitalisasi kewenangan pemerintahan daerah, terdapat beberapa pemerintahan daerah yang mampu memanfaatkan kewenangan yang dimiliki untuk memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publiknya, serta daerah yang juga mampu menggali potensinya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Namun, fakta menunjukkan bahwa meningkatnya jumlah pekerja Indonesia yang bekerja di luar negeri merupakan salah satu dampak kurangnya lapangan pekerjaan di dalam negeri terutama di daerah dan merupakan kewajiban masing-masing pemerintahan daerah dalam memperbaikinya. Oleh karena itu, menjadi pekerja di luar negeri merupakan salah satu solusi yang ditempuh oleh sebagian warga negara, sebagai upaya memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Negara juga diuntungkan oleh keberadaan para pekerja Indonesia di luar negeri yang telah menjadi penyumbang devisa nomor dua terbesar setelah sektor minyak dan gas (migas).

Aspek perlindungan terhadap penempatan tenaga kerja di luar negeri sangat terkait pada sistem pengelolaan dan pengaturan yang dilakukan berbagai pihak yang terlibat pada pengiriman tenaga kerja Indonesia keluar negeri. Untuk langkah penempatan tenaga kerja di luar negeri, Indonesia telah menetapkan mekanisme melalui tiga fase tanggung jawab penempatan yakni fase pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan¹. Pengaturan tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah Undang-Undang 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

¹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri

manusia serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia².

Pada fase pra penempatan tenaga kerja di luar negeri, sering dimanfaatkan calo tenaga kerja untuk maksud menguntungkan diri calo sendiri, yang sering mengakibatkan calon tenaga kerja yang akan bekerja di luar negeri menjadi korban dengan janji berbagai kemudahan untuk dapat bekerja diluar negeri, termasuk yang melanggar prosedur serta ketentuan pemerintah, akhirnya sering memunculkan kasus tenaga kerja Indonesia ilegal. Pada fase selama penempatan sangat sering persoalan tenaga kerja Indonesia yang berada di luar negeri, mengakibatkan permasalahan yang cukup memprihatinkan berbagai pihak. Hal ini menunjukkan bahwa apabila penyelesaian tenaga kerja diserahkan pada posisi tawar-menawar (*bargaining position*) maka pihak tenaga kerja akan berada pada posisi yang lemah. Sebagai misal, kasus kematian yang tidak wajar sampai pada kasus penganiayaan, berbagai pelecehan tenaga kerja sampai mengakibatkan adanya rencana pihak Indonesia untuk menghentikan pengiriman tenaga kerja keluar negeri oleh karena dirasakan bahwa pengiriman tenaga kerja keluar negeri akan menemui berbagai macam kendala. Pada permasalahan purna penempatan dalam mekanisme pemulangan sering terjadi bahwa disana-sini tenaga kerja yang baru pulang dari luar negeri berhadapan dengan berbagai masalah keamanan dan kenyamanan diperjalanan sampai tujuan, yang sering ditandai dengan terjadinya pemerasan terhadap hasil jerih payah yang diperoleh dari luar negeri.

Adanya sistem yang mampu memberi perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia yang bekerja keluar negeri merupakan hal yang diharapkan oleh banyak pihak. Harapan ini terutama dirasakan oleh tenaga kerja Indonesia dan anggota keluarganya yang selama ini menghadapi berbagai masalah baik ketika akan berangkat ke luar negeri, saat bekerja, maupun saat kembali dari tempat kerjanya. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah memberikan satu harapan baru tentang dimungkinkannya daerah-daerah melakukan perbaikan sistem perlindungan

² Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Balai Pustaka hal. 631.

dan penempatan tenaga kerja Indonesia dimulai dari asalnya. Problematika yang muncul pada masalah, penulis rumuskan yakni bagaimanakah politik hukum perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan perlindungan hukum TKI?, serta tanggung jawab pemerintahan daerah pada perlindungan tenaga kerja Indonesia menuju Negara Kesejahteraan?.

Pembahasan

Salah satu tujuan dari Negara sebagaimana yang tertuang pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Sebagai konsekuensi dari negara hukum, maka negara harus memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM).

Dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945, diatur mengenai hak atas pekerjaan dan penghidupan layak bagi setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh Negara. Hak Pekerja Indonesia juga terdapat dalam Pasal 28C yang mengatur mengenai hak setiap orang untuk mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

Selanjutnya Pasal 28D UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan berhak untuk mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil serta layak dalam hubungan kerja. Kebebasan untuk memeluk agama dan beribadat menurut agama juga diatur dalam Pasal 28E beserta kebebasan untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Hak mendasar bagi pekerja di luar negeri dan sekarang menimbulkan banyak persoalan adalah hak untuk berkomunikasi dan mendapatkan informasi sebagaimana diatur dalam Pasal 28F.

Hak-hak para pekerja Indonesia yang terdapat dalam konstitusi tentunya harus menjadi pedoman dalam melakukan penggantian terhadap UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Dalam perlindungan hukum yang merupakan bagian spesifik dari

arti perlindungan secara luas. Adapun yang dimaksud dengan perlindungan hukum tersebut adalah: (1) Perlindungan terhadap harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap HAM yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenang-wenangan. (2) Berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun. (3) Kumpulan peraturan atau kaidah yang dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.³

Adapun prinsip dan asas penempatan dan perlindungan hukum TKI oleh pemerintahan daerah, yakni: *pertama*, Negara wajib melindungi setiap warga negaranya dimanapun mereka berada dan apapun yang mereka kerjakan. Dalam Pasal 18 UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Pemerintah Republik Indonesia melindungi kepentingan warga negara atau badan hukum Indonesia yang menghadapi permasalahan hukum dengan perwakilan negara asing di Indonesia. Pada Pasal 19b menyatakan Perwakilan RI berkewajiban untuk memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri.

Jika melihat kepada UU Nomor 37 Tahun 1999 tersebut, Negara wajib melindungi seluruh warga negaranya tanpa kecuali. Perlindungan yang dimaksudkan disini diberikan secara umum kepada semua warga negaranya yang berada di luar negeri. Jadi, pekerja Indonesia di luar negeri mempunyai hak yang setara atas perlindungan dan pengakuan, tanpa memandang status dan sektor kerja mereka. Oleh sebab itu, pekerja Indonesia termasuk mereka yang bekerja di sektor domestik, berhak atas perlindungan tersebut.⁴Perlindungan pekerja Indonesia lebih mengarah pada perlindungan yang lebih substansial demi peningkatan kesejahteraan pekerja Indonesia dan keluarga pekerja Indonesia yang didasarkan pada nilai non diskriminasi,

³ Umu Hilmy, *Urgensi Perubahan UU Nomor: 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri*, RDP antara Pakar dengan Panja Pekerja Indonesia Komisi IX tanggal 16 Desember 2010, hal 8-9.

⁴ Artikel ILO, "Memerangi Kerja Paksa dan Perdagangan Pekerja Migran Indonesia", didownload tanggal 2 september 2010

keselamatan dan perlakuan yang adil, pengakuan atas martabat dan hak asasi manusia, informasi yang benar bagi pekerja Indonesia dan keluarganya, akses atas keadilan, kesetaraan dan keadilan gender, kepemilikan pengetahuan dan keterampilan, demokrasi dan representasi, kerjasama dan peran serta masyarakat, serta keadilan dan pemerataan pembangunan.

Kedua, dalam upaya perlindungan yang diberikan oleh negara, perlu kejelasan mengenai perlindungan hukum yang berlaku dan wajib diikuti oleh setiap WNA yang ada di negara tersebut. Oleh karena itu, dalam proses penempatan Pekerja Indonesia di Luar Negeri, negara wajib melakukan perjanjian bilateral (bilateral *agreement*) dengan negara penerima yang belum memiliki peraturan perundang-undangan bagi Tenaga Kerja Asing atau dengan negara penerima yang sudah memiliki peraturan perundang-undangan bagi Tenaga Kerja Asing.

Konfigurasi Politik Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Perlindungan TKI

Politik hukum perundang-undangan merupakan arah kebijakan pemerintah atau negara mengenai arah pengaturan (substansi) hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Mengapa hanya menggambarkan keinginan atau kebijakan pemerintah atau negara?. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa kewenangan atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan adalah hanya negara atau Pemerintah.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal, dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah. Sehingga pada prinsipnya tidak akan ada deregulasi yang memungkinkan penswastaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam proses pembentukannya sangat mungkin

mengikutsertakan pihak bukan negara atau Pemerintah⁵. Hal tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan, baik langsung maupun tidak langsung akan selalu berkenaan dengan kepentingan umum, oleh karena itu sangat wajar apabila masyarakat diikutsertakan dalam penyusunannya.

Keikutsertaan tersebut dapat dalam bentuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan berbagai prakarsa dalam mengusulkan/memberikan masukan untuk mengatur sesuatu atau memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menilai, memberikan pendapat atas berbagai kebijaksanaan negara atau Pemerintah di bidang perundang-undangan. Dalam praktek, pengikutsertaan dilakukan melalui kegiatan seperti pengkajian ilmiah, penelitian, berpartisipasi dalam forum-forum diskusi atau duduk dalam kepanitiaan untuk mempersiapkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Pada forum Dewan Perwakilan Rakyat juga dilakukan pemberian sarana partisipasi yang dilakukan melalui pranata “*dengar pendapat*” atau “*public hearing*”. Berbagai sarana untuk berpartisipasi tersebut akan lebih efektif bila dilakukan dalam lingkup yang lebih luas bukan saja dari kalangan ilmiah atau kelompok profesi, tetapi dari berbagai golongan kepentingan (*interest groups*) atau masyarakat pada umumnya.

Untuk mewujudkan hal tersebut biasanya diperlukan suatu sistem desiminasi rancangan peraturan perundang-undangan agar masyarakat dapat mengetahui arah kebijakan atau politik hukum dan perundang-undangan yang dilaksanakan. Sehingga pembangunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat mengarah pada terbentuknya suatu sistem hukum nasional Indonesia yang dapat mengakomodir harapan hukum yang hidup di dalam masyarakat Indonesia yang berorientasi pada terciptanya hukum yang responsive. Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud MD juga menyatakan:

Hukum yang responsif merupakan produk hukum yang lahir dari strategi pembangunan hukum yang memberikan peranan besar dan

⁵ Pasal 53 merumuskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah dalam Abdul Wahid Masru, *Politik Hukum dan Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta, 2004.

mengundang partisipasi secara penuh kelompok-kelompok masyarakat sehingga isinya mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat pada umumnya⁶.

Dari yang telah diuraikan tersebut, maka seharusnya peraturan perundang-undangan dapat diformulasikan sedemikian rupa yaitu sedapat mungkin menampung berbagai pemikiran dan partisipasi berbagai lapisan masyarakat, sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat diterima oleh masyarakat. Pemahaman mengenai hal ini sangat penting karena dapat menghindari benturan pemahaman antara masyarakat dan pemerintah atau negara yang akan terjebak ke dalam tindakan yang dijalankan diluar jalur atau landasan hukum. Bila hukum yang dihasilkan adalah hukum yang responsif, maka tidak akan ada lagi hukum siapa yang kuat (punya kekuasaan) akan menguasai yang lemah atau anggapan rakyat selalu menjadi korban, karena lahirnya hukum tersebut sudah melalui proses pendekatan dan formulasi materi muatannya telah menampung berbagai aspirasi masyarakat. Pada dasarnya penerimaan (resepsi) dan apresiasi masyarakat terhadap hukum sangat ditentukan pula oleh nilai, keyakinan, atau sistem sosial politik yang hidup dalam masyarakat itu sendiri⁷.

Dalam sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia pernah terjadi bahwa selama lebih dari 30 tahun sebelum reformasi tahun 1998, konfigurasi politik yang berkembang di negara Indonesia dibangun secara tidak demokratis sehingga hukum kita menjadi hukum yang konservatif dan terpuruk karena selalu dijadikan sub ordinat dari politik. Sedangkan ciri atau karakteristik yang melekat pada hukum konservatif antara lain: (1) Proses pembuatannya sentralistik (tidak partisipatif) karena didominasi oleh lembaga-lembaga negara yang dibentuk secara tidak demokratis pula oleh negara. Di sini peran lembaga peradilan dan kekuatan-kekuatan masyarakat sangat sumir. (2) Isinya bersifat *positivist-*

⁶ M. Mahfud MD, *Demokratisasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum Yang Responsif*, Makalah, FH UNDIP, Semarang, 1996, hlm 1.

⁷ Iskandar Kamil, *Peradilan Anak, Makalah, Disampaikan pada Workshop (Round Table Discussion) mengenai Pedoman Diversi untuk Perlindungan Bagi Anak Yang Berhadapan dengan Hukum*, Jakarta, 1 Juni 2005.

instrumentalistik (tidak aspiratif) dalam arti lebih mencerminkan kehendak penguasa karena sejak semula hukum telah dijadikan alat (instrumen) pembenar yang akan maupun (terlanjur) dilakukan oleh pemegang kekuasaan yang dominan. (3) Lingkup isinya bersifat open responsive (tidak responsif) sehingga mudah ditafsir secara sepihak dan dipaksakan penerimanya oleh pemegang kekuasaan negara. (4) Pelaksanaannya lebih mengutamakan program dan kebijakan sektoral jangka pendek dari pada menegakkan aturan-aturan hukum yang resmi berlaku. (5) Penegakannya lebih mengutamakan perlindungan korp sehingga tidak jarang pembelokan kasus hukum oleh aparat dengan mengaburkan kasus pelanggaran menjadi kasus prosedur atau menampilkan kambing hitam sebagai pelaku yang harus dihukum.⁸

Sejalan dengan M. Mahfud MD, mengenai ciri tersebut, Satya Arinanto memberikan pendapatnya bahwa produk hukum yang konservatif mempunyai makna: *pertama*, produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan pemerintah, dan bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Ia lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya, peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Kedua, sedangkan produk hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat.⁹

Dari pengalaman sejarah hukum¹⁰ tersebut seharusnya perlu dirancang

⁸ M. Mahfud MD, *Langkah Politik dan Bingkai Paradigmatik Dalam Penegakan Hukum Kita*, Makalah, Bahan Kumpulan Perkuliahan Pasca Sarjana FH UI, 2004, hal 3-5.

⁹ Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Pendukung (Transparansi) Politik Hukum dan Politik Perundang-undangan (Dihimpun dari Berbagai Sumber)*, Disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Perancangan Perundang-undangan Bagi Legislative Drafter Sekretariat Jenderal DPR RI, tanggal 14 April 2003, hal.8

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 107. Satjipto Rahardjo mengutip Paul Scholten yang mengemukakan konsep bahwa hukum

suatu skenario politik perundang-undangan nasional yang berorientasi pada pemahaman konsep sistem hukum nasional yang diwujudkan dalam bentuk penyusunan peraturan perundang-undangan secara komprehensif dan aspiratif. Penyusunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan yang aspiratif tersebut merupakan rangkaian dari langkah-langkah strategis yang dituangkan dalam program pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan untuk mewujudkan negara hukum yang adil dan demokratis serta berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Membangun Tanggung jawab Pemerintahan Daerah Pada Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 merupakan Undang-Undang mengatur tentang otonomi daerah. Beberapa pasal dari UU Nomor 9 Tahun 2015 secara eksplisit mengemukakan bahwa urusan ketenagakerjaan merupakan urusan Pemerintah (pusat) yang dengan kata lain seharusnya pengaturan, perlindungan tentang ketenagakerjaan merupakan urusan yang diwajibkan kepada Pemerintah Daerah. Jadi kalau ada undang-undang, maka banyak pasal yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut seharusnya didelegasikan kepada Pemerintah Daerah.

Hal yang demikian ini bukan hanya karena pengaturannya seharusnya konsisten dengan UU Nomor 9 Tahun 2015, tetapi juga karena kebutuhan dalam kondisi nyata membutuhkan perbedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, sebagai contoh adalah daerah Pontianak, Riau tentu berbeda dengan daerah Ponorogo atau Blitar; karena daerah Pontianak dan Riau merupakan daerah pintu gerbang yang digunakan para Pekerja Indonesia untuk mencari penghidupan di negara tetangga seperti Singapura, Malaysia dan Brunai atau daerah-daerah lainnya, sedangkan daerah Ponorogo dan Blitar merupakan daerah asal dari para Pekerja Indonesia tersebut. Sehingga tepat dan sangat ideal kalau Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 banyak merupakan suatu kesatuan norma-norma yang merupakan rangkaian perjalanan sejarah yang memandang kebelakang kepada peraturan perundang-undangan yang ada dan memandang kedepan untuk mengatur kembali.

mendelegasikan pasal-pasal nya untuk diatur dalam Perda, walaupun mungkin ada Peraturan Pemerintah yang memberikan batasan-batasan minimal yang harus ada di Perda.¹¹

Namun yang terjadi adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tidak satupun pasal yang mengatur pendelegasikan kepada Perda tersebut. Pada hal pasal 13 dan 14 UU Nomor 9 Tahun 2015 memberikan rincian urusan yang wajib menjadi kewenangan daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Pasal 13 ayat (1) huruf h menyebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah propinsi merupakan urusan dalam skala propinsi meliputi pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.

Sedangkan Pasal 14 huruf h menegaskan bahwa pelayanan bidang ketenagakerjaan merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota. Pada ayat (3) disebutkan bahwa pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Terkait hal tersebut, terlihat bahwa UU Nomor 39 Tahun 2004 tidak harmonis atau tidak konsisten secara horisontal dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 dalam hal pengaturan tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.¹² Padahal Pasal 22 dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 mengatur lebih lanjut tentang penyelenggaraan otonomi daerah sebagai berikut: “dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban: melindungi masyarakat, menjaga persatuan kesatuan, dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; mengembangkan kehidupan demokrasi; mewujudkan keadilan dan pemerataan; meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; mengembangkan sistem jaminan sosial; menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; mengembangkan sumber daya produktif di daerah; melestarikan lingkungan

¹¹ Umu Hilmy, *op.cit.*

¹² *Ibid.*

hidup; mengelola administrasi kependudukan; melestarikan nilai sosial budaya; membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Huruf a sampai dengan o dalam Pasal 22 mengemukakan tentang kewajiban Pemerintah Daerah. Adapun yang terkait dengan masalah ketenagakerjaan adalah huruf: b, d, e, f, g, h, j, l, n, dan o. Dengan penelitian normatif tentang konsistensi antara UU Nomor 39 Tahun 2004 dengan UU Nomor 9 Tahun 2015, maka dapat diambil kesimpulan bahwa terdapat ketidak harmonisan antara kedua undang-undang tersebut tentang urusan wajib pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Seharusnya UU Nomor 39 Tahun 2004 mendelegasikan pasal-pasal yang mengatur tentang urusan-urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini memang sudah dilakukan, tetapi hanya pasal-pasal tentang pengawasan dan perlindungan saja. Pada hal seharusnya seluruh urusan ketenagakerjaan menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah karena urusan ketenagakerjaan bukan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 10 UU Nomor 9 Tahun 2015 ayat (3) huruf a sampai dengan f.¹³

Sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang lebih besar, pemerintahan daerah menjadi ujung tombak pelaksanaan kewajiban tersebut terhadap masyarakat lokal di daerahnya. Dari 109 pasal yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri (PPTKILN), peran Pemerintahan Daerah yang disebutkan sebagai berikut:

Tugas, Tanggung jawab, dan Kewajiban Pemerintah

Pada Pasal 5 ayat (1) menyebutkan, “Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri”. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) menentukan “Pemerintah

13 *Ibid.*

dapat melimpahkan **sebagian wewenangnya** dan/atau tugas pembantuan kepada **pemerintah daerah** sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sebagian wewenang dalam hal ini dapat dipahami bahwa karena dalam hal tertentu terdapat ranah kewenangan yang secara normatif dapat dilakukan oleh Pemerintahan Daerah.

Perjanjian Kerja

Pasal 38 ayat (1) mengharuskan kepada Pelaksana Penempatan TKI swasta untuk membuat dan mendatangi perjanjian penempatan dengan pencari kerja yang telah dinyatakan memenuhi persyaratan administrasi dalam proses perekrutan. Dalam hal ini peran Pemerintah daerah Kabupaten/Kota, melalui **instansi** yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan, adalah untuk a) mengetahui perjanjian penempatan kerja itu (ayat (2)); b) menerima laporan perjanjian penempatan dari pelaksana penempatan TKI swasta (Pasal 54 ayat (1)); c) menyaksikan penandatanganan perjanjian kerja (Pasal 55 (3)).

Ketentuan yang menyangkut tentang perjanjian kerja ini sangat perlu jika konsekuen dalam pelaksanaannya. Hal ini terkait dengan suatu fenomena bahwa para calon TKI banyak yang belum memiliki perjanjian kerja yang harus mereka pelajari terlebih dahulu sejak pra penempatan. Bahkan, di antara mereka baru memperoleh naskah perjanjian kerja ketika akan berangkat. Tidak sedikit pula yang tidak betul-betul memahami perjanjian tersebut.

Pemberangkatan

Pasal 85 ayat (2) mengatur, “Dalam hal penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai, maka salah satu atau kedua belah pihak dapat meminta bantuan instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan di Kabupaten/Kota, Provinsi atau Pemerintah”. Ketentuan ini menempatkan pemerintah daerah sebagai institusi yang turut terkena akibat atas suatu permasalahan terhadap pekerja migran. Jika ada masalah, pemerintah daerah harus ikut bertanggungjawab, sementara remitan masuk kepada institusi pemerintah pusat.

Pengawasan

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilaksanakan oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 92). Sebagai tindak lanjut dari ketentuan ini, Instansi yang melaksanakan pengawasan tersebut wajib melaporkan hasil pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri yang ada di daerahnya sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenangnya kepada Menteri (Pasal 93 ayat (1)). Dalam ketentuan tersebut tidak ditegaskan apakah penyelenggaraan penempatan yang dimaksud diartikan mulai dari pra penempatan, penempatan, dan purna penempatan, atau diartikan secara khusus pada penempatan dalam arti ketika TKI sudah berada di negara tujuan pengiriman. Ketidakjelasan ini berisiko jika diartikan sebagai penempatan dalam arti yang disebutkan terakhir.

Penyidikan

Terdapat kemungkinan bagi Pemerintah Daerah untuk berperan dalam hal penyidikan tindak pidana (Pasal 101). Walaupun begitu, beberapa hal yang berkaitan dengan tahapan-tahapan migrasi TKI, Pemerintah pusatlah yang memiliki otoritas untuk mengkoordinasikan hal-hal tersebut. Dapat dimengerti, bahwa kemungkinan peranan pemerintah daerah dalam perlindungan TKI maksimal terbatas pada tahap perekrutan, pra pemberangkatan, dan purna penempatan, terutama masa pemulangan dan reintegrasi.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan di atas, pemberian ruang bagi pemerintahan daerah dalam Undang-Undang ini sangat bergantung kepada kehendak politik pemerintah pusat. Kontradiksi antara kewajiban pemerintahan daerah sebagai sub sistem penyelenggara Negara dengan ketentuan-ketentuan tersebut memunculkan suatu ambiguitas: apakah peran pemerintahan daerah terhadap urusan TKI merupakan kewajiban atau pilihan?

Di satu sisi pemerintahan daerah memiliki peran yang cukup

penting sebagai pelayan publik yang terdekat dengan masyarakat. Di lain pihak, pemerintahan daerah menghadapi batas-batas kewenangan. Hal yang mendasar lainnya, tidak satupun urusan mengenai TKI disebutkan secara eksplisit sebagai rangkaian urusan yang didesentralisasikan kepada pemerintahan daerah otonom. Cara kepemilikan urusan oleh pemerintahan daerah dengan cara diberikan oleh pemerintah Pusat seperti ini masih dimungkinkan secara teoritis dalam kerangka negara kesatuan. Kemungkinan tersebut dapat terlihat jika dikuatkan salah satunya oleh Ateng Syarudin bahwa paradigma dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari paham kedaulatan negara¹⁴. Dalam paham ini satu-satunya kedaulatan adalah pada pemerintahan Pusat.

Mengacu pada landasan kefilosofan bangsa Indonesia, yakni Pancasila maka seharusnya Pancasila itu diterapkan dan dioperasionalkan dalam kehidupan pemerintahan sehari-hari, baik berupa kebijakan pemerintah maupun peraturan perundang-undangan. Karena Pancasila sebagai dasar Negara, maka sebagai konsekuensinya bagi Negara meletakkan sila Pancasila itu sebagai dasarnya dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan maupun peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh eksekutif dan legislative. Dalam konteks demikian, setiap kebijakan atau peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan harus selalu dijiwai oleh landasan kefilosofan Pancasila¹⁵.

Dengan semangat “Ketuhanan Yang Maha Esa” maka produk peraturan perundang-undangan tentang penempatan TKI ke luar negeri baik pada tingkat pranata hukum maupun penagakannya, penyelenggaraan penempatan TKI ke luar negeri harus tetap memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur. Karena itu perilaku yang mengeksploitasi TKI sejak pra penempatan, saat penempatan maupun purna penempatan TKI ke luar negeri dengan dalih apapun baik atas nama ras maupun agama tidak dapatdibenarkan. Dengan semangat “Kemanusiaan yang adil dan beradab” pada prinsipnya ingin

¹⁴ Syafrudin, 2009

¹⁵ Dalam B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999

menempatkan manusia sesuai dengan harkatnya sebagai makhluk Tuhan. Sikap saling harga menghargai antara sesama manusia itu merupakan wujud dari kemanusiaan yang adil dan beradab. Atas dasar pandangan kemanusiaan seperti itu, maka pandangan bangsa Indonesia terhadap manusia tidak menghendaki adanya penindasan manusia oleh manusia yang lain, baik secara lahiriah maupun secara batiniah, baik oleh bangsa sendiri maupun bangsa lain.

Dengan semangat “Persatuan Indonesia” mengandung prinsip nasionalisme, cinta tanah air dan bangsa. Mengacu pada sila ketiga ini, maka keseluruhan proses penempatan TKI melalui eraturan perundang-undangan seharusnya tetap mampu menumbuhkan semangat nasionalisme bangsa sendiri, tanpa harus memandang rendah bangsa lain. Dengan semangat “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyaratan/perwakilan”, tidak lain adalah demokrasi. Melalui semangat sila keempat ini maka peraturan perundang-undangan tentang PPTKLN tidak diperbolehkan mengurangi bahkan mematikan hak-hak politik TKI sebagai WNI. Karena itu hak untuk mengorganisir diri bagi TKI di LN dlaam rnangka member penguata hak-hak dasar bagi TKI mutlak harus memperoleh jaminan didalam eraturan perundangan. Dengan semangat “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, menghendaki adanya kemakmuran yang merata diantara seluruh rakyat. Keadilan sosial berarti harus melindungi yang lemah dan hal ini bukan berarti yang lemah lalu tidak boleh tidak bekerja dan sekedar menuntut perlindungan, melainkan sebaliknya justru harus bekerja menurut kemampuan dan bidangnya. Perlindungan yang diberikan adalah untuk mencegah kesewenang-wenangan dai yang kuat untuk menjamin adanya keadilan. Karena itu peraturan perundangan yang tidak member pengakuan dan perlindungan hukum bagi TKI ke luar negeri yang tidak memiliki ketrampilan (*unskilled*) hakekatnya adalah menyalahi sila kelima Pancasila¹⁶.

Namun dengan semakin kompleks dan meningkat pula kebutuhan masyarakat, urusan pemerintahan ada yang dipusatkan dan ada pula yang

¹⁶ Muslan Abdurrahman, *Ketidakpatuhan TKI*, UMM Press, Malang, 2006, hal 193-195

dipencarkan. Berdasarkan pemikiran tersebut, sejauhmana yang dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah terkait urusan TKI adalah sebatas urusan pada masa pra penempatan dan purna penempatan. Tentunya hal ini mendasarkan pada prinsip kedekatan pelayanan publik, kesejahteraan, dan upaya pemberdayaan TKI. Ironisnya, pemerintah daerah yang kreatif seperti Kabupaten Banyumas, yang gencar memberantas percaloan dan pemerintahnya memperketat pengawasan terhadap kerja PJTKI. Pemerintah Daerah ini harus menghadapi kenyataan bahwa warganya banyak dimutasi ke daerah lain oleh para calo dan PJTKI. Akibatnya, daerah ini menghadapi persoalan peningkatan penempatan buruh migran secara tidak sah, termasuk pemalsuan dokumen. Sedikitnya 70 persen buruh migran dari daerah ini ditempatkan tidak sesuai prosedur.

Kendala-kendala yang tercermin dalam kondisi seperti menurut Sri Palupi seharusnya dapat mendorong pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah perlindungan buruh migran di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi sehingga tidak ada lagi celah yang dapat dimainkan oleh PJTKI yang kinerjanya buruk. Peraturan daerah semacam ini juga berpeluang untuk mendorong tumbuhnya PJTKI yang berkinerja baik. Menyikapi gagasan ini penulis menilai bahwa dengan peraturan daerah seperti inilah, menjadi penting bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dalam yurisdikasinya untuk memberikan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak TKI. Walaupun perda semacam ini akan terbatas materi pengaturannya pada masa pra penempatan dan purna penempatan, namun akan bermanfaat untuk mendekatkan pelayanan publik, kesejahteraan rakyat, dan pemberdayaan TKI. Jika berkesinambungan dan konsisten, hal ini akan menjawab salah satu persoalan bahwa TKI ilegal di Malaysia sebetulnya ada di Indonesia. Banyak pihak yang ikut menjadi kontributornya. Misalnya dalam persoalan TKI di Malaysia, aparat pemerintahan desa, kecamatan, dan imigrasi di daerah transit TKI dengan begitu mudahnya menerbitkan kartu tanda penduduk (KTP) dan paspor bagi pendatang.

Penutup

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 secara filosofis menunjukkan suatu kaidah hukum yang menurut J.J.H. Bruggink memiliki keberlakuan evaluatif atau secara kefilsafatan, jika kaidah itu oleh seseorang atau suatu masyarakat berdasarkan isinya dipandang bernilai atau penting. Jika hal itu demikian, maka kaidah hukum itu per definisi memiliki kekuatan mengikat atas suatu sifat mewajibkan. Tiap orang akan merasa dirinya berkewajiban untuk mematuhi suatu kaidah hukum, yang ia pandang bernilai atau sangat penting untuk perilaku sosialnya.

Tanggungjawab pemerintahan daerah dalam rangka menjalankan kewajibannya untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak tenaga kerja Indonesia (TKI) berada dalam batas-batas yang tidak dapat dihindari. Batas-batas tersebut di antaranya adalah bahwa urusan otonomi yang diberikan kepada daerah saat ini hakikatnya adalah untuk kemandirian, bukan untuk kemerdekaan. Walaupun demikian, bagaimana daerah dapat menjadi ujung tombak pelayanan publik, demokratisasi, dan kesejahteraan rakyat, harus menjadi bagian dari politik hukum nasional. Dalam konteks perlindungan TKI, tampaknya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri (PPTKILN) belum memberikan arahan yang jelas bagi pemerintahan daerah untuk menjalankan perannya. Yang terjadi adalah ambiguitas materi pengaturan yang memungkinkan ketentuan tersebut menjadi tidak efisien atau malah menjadi tidak dapat dijalankan. Untuk itu penulis erekomendasikan, yakni:

Pertama, politik hukum dalam wacana perubahan UUPPTKILN perlu ditekankan kepada perspektif pelaksanaan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak TKI. Termasuk penting dalam materi perubahan Undang-Undang ini adalah optimalisasi peran pemerintahan daerah terhadap urusan-urusan yang pelaksanaannya dapat berlokasi di daerah. *Kedua*, melalui urusan otonom yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan saat ini, daerah perlu memberdayakan

perannya untuk membentuk peraturan daerah, walaupun daya jangkauan materinya terbatas pada masa pra dan purna penempatan TKI.

DAFTAR PUSTAKA

- Sidharta, B. Arief, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999.
- Dirjen Otonomi Daerah, *Pengelolaan Migrasi ke Luar Negeri dan Perlindungan Buruh Migran Indonesia*, 14 Februari 2006, Jakarta
- ILO, “Memerangi Kerja Paksa dan Perdagangan Pekerja Migran Indonesia”, didownload tanggal 2 September 2015.
- Abdurrahman, Muslan, *Ketidakpatuhan TKI*, Malang: UMM Press, 2006.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: 1990.
- Hilmy, Umu, *Urgensi Perubahan UU Nomor: 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri*, RDP antara Pakar dengan Panja Pekerja Indonesia Komisi IX tanggal 16 Desember 2010.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.