

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2) UUD 1945). Pekerjaan sangat penting dalam kehidupan manusia sehingga setiap orang membutuhkan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi dirinya dan keluarganya. Salah satu hak asasi yang melekat dalam diri seseorang adalah hak untuk mendapatkan pekerjaan.

Bekerja merupakan Hak Asasi Manusia (HAM) yang wajib dijunjung tinggi, dihormati, dan dijamin penegakannya. Pekerja Migran Indonesia (PMI) merupakan salah satu pekerjaan yang tersedia dan wajib dari praktik perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar HAM.

Amanat untuk memberikan perlindungan terhadap PMI selain dimandatkan oleh Konstitusi Negara (UUD 1945) juga tercermin dari komitmen Indonesia yang telah meratifikasi sejumlah instrumen tentang HAM yang dikeluarkan oleh ILO (*International Labour Organization*) atau Organisasi Buruh Internasional dan

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pemerintah selanjutnya membuat pengaturan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri. Seiring berjalannya waktu, undang-undang tersebut tidak dapat lagi menjamin perlindungan hukum bagi PMI di luar negeri.

Pemerintah kemudian mengundangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia), untuk menggantikan undang-undang yang lama. Pokok-pokok pengaturan dalam UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia ini meliputi PMI yang bekerja pada Pemberi Kerja berbadan hukum, PMI yang bekerja pada Pemberi Kerja perseorangan, pelaut awak kapal dan pelaut perikanan, hak dan kewajiban PMI dan keluarganya, upaya Pelindungan PMI baik perlindungan dalam sistem penempatan (sebelum bekerja, selama bekerja, dan sesudah bekerja), atase ketenagakerjaan, layanan terpadu satu atap, sistem pembiayaan yang berpihak pada calon PMI, penyelenggaraan Jaminan Sosial PMI, dan perlindungan hukum, sosial, dan ekonomi. UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia ini juga mengatur tugas dan wewenang Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, serta peran dan fungsi pemerintah sebagai pelaksana kebijakan Perlindungan PMI.

Pengiriman PMI ke luar negeri secara ilegal atau nonprosedural dengan berbagai cara dan kesempatan merupakan permasalahan yang masih sering terjadi. Ironisnya,

pengiriman PMI secara ilegal dilakukan oleh perusahaan swasta yang diberi kewenangan oleh pemerintah untuk mengirim PMI ke luar negeri. Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker) telah mencabut izin operasional 45 perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Ijin operasional 14 perusahaan dicabut karena mengirim TKI tidak sesuai ketentuan, 3 PPTKIS dinyatakan tidak memenuhi syarat perpanjangan, 1 PPTKIS terlibat tindak pidana perdagangan orang, 23 tidak melakukan perpanjangan izin dan 4 PPTKIS mengundurkan diri. Selain itu juga, KEMENAKER memberikan skorsing selama 3 bulan kepada 199 PPTKIS yang ketahuan tidak mendaftarkan TKI yang dikirim ke luar negeri. (Siprianus E Hardum:Berita Satu:12 januari 2017).

Perusahaan swasta yang dimaksudkan sesuai dengan UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia adalah Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (selanjutnya disebut P3MI). P3MI mempunyai tanggungjawab terkait dengan perlindungan hukum bagi PMI yang dikirim. Perlindungan tersebut mencakup selama masa prapenempatan, masa penempatan dan purna penempatan menjadi tanggungjawab dari perusahaan. P3MI selaku pelaksana penempatan PMI ke luar negeri terdiri atas: a. badan, b. perusahaan penempatan pekerja migran Indonesia atau c. perusahaan yang menempatkan pekerja migran Indonesia untuk kepentingan perusahaan sendiri (Pasal 49 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia). Selanjutnya, tugas dan tanggungjawab P3MI

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 huruf b adalah a. mencari peluang kerja, b. menempatkan pekerja migran Indonesia; dan c. menyelesaikan permasalahan pekerja migran Indonesia yang ditempatkannya. (Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia).

Ketentuan pidana bagi P3MI yang dengan sengaja menempatkan calon PMI tidak sesuai dengan jabatan dan jenis pekerjaan yang terdapat dalam perjanjian kerja sehingga merugikan calon PMI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf a dan menempatkan calon PMI tidak sesuai dengan pekerjaan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b akan dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling lama Rp15.000.0000.000,00 (lima belas miliar rupiah), (Pasal 82 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia). Dalam praktiknya tidak sedikit P3MI yang mengabaikan tugas dan tanggungjawab mereka sebagai pelaksana penempatan PMI ke luar negeri demi kepentingan perusahaan dan pada akhirnya mengorbankan PMI.

Salah satu kasus yang menjadi perhatian publik beberapa tahun lalu adalah kasus PMI asal Nusa Tenggara Timur (NTT), Adelina Sau yang meninggal akibat disiksa majikannya di Malaysia. Menurut data dari *Migrant Care* (salah satu perhimpunan buruh di Indonesia) status Adelina merupakan PMI ilegal yang dikirim oleh salah satu

P3MI dan terindikasi merupakan korban perdagangan manusia. (Floresa:19 Februari 2018).

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis mengangkat judul tesis yaitu **Peran Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Dalam Penanggulangan Pengiriman Pekerja Migran Indonesia Secara Ilegal ke Luar Negeri di Provinsi Nusa Tenggara Timur.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat memberikan perumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah peran Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui Dinas Koperasi Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam penanggulangan pengiriman Pekerja Migran Indonesia secara ilegal ke luar negeri?
2. Bagaimanakah kebijakan hukum yang sebaiknya dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk menanggulangi pengiriman Pekerja Migran Indonesia secara ilegal ke luar negeri?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi peran Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui Dinas Koperasi Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam penanggulangan pengiriman Pekerja Migran Indonesia secara ilegal ke luar negeri.
2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi kebijakan hukum yang sebaiknya dibuat oleh Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur untuk menanggulangi pengiriman Pekerja Migran Indonesia secara ilegal ke luar negeri.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut.

##### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum di Indonesia terkait Penanggulangan Pengiriman Pekerja Migran Indonesia Secara Ilegal Ke Luar Negeri Di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

##### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini.

- a. Memberikan masukan bagi Kementerian Ketenagakerjaan dalam rangka melakukan kajian dan evaluasi terhadap kinerja Pemerintah Provinsi Nusa

Tenggara Timur terkait penanggulangan pengiriman Pekerja Migran Indonesia ke luar negeri.

- b. Memberikan masukan bagi Dinas Koperasi Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Nusa Tenggara Timur agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan terhadap calon Pekerja Migran Indonesia yang akan dikirim ke luar negeri.
- c. Memberikan masukan bagi calon Pekerja Migran Indonesia agar lebih selektif dalam memilih Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia yang akan mengirim ke luar negeri.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan Tesis dengan judul Peran Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Dalam Penanggulangan Pengiriman Pekerja Migran Indonesia Secara Ilegal Ke Luar Negeri di Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan karya hasil penulis sendiri dan bukan merupakan hasil plagiasi. Oleh karena itu, sebagai bahan pembandingnya penulis akan memaparkan 3 Tesis sebagai berikut:

1. Arthur Malinton Sembiring, 071172/PS/MIH UAJY, 2008, dengan judul Tesis: Perlindungan Hukum Dalam Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Di Malaysia, dan rumusan masalah bagaimana Perlindungan Hukum Dalam Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia meliputi pra

penempatan, penempatan dan purna penempatan dan mengapa masih terdapat faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran hukum dalam penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia meliputi pra penempatan, penempatan dan purna penempatan, dengan tujuan penelitian Tesis untuk mengetahui dan mengevaluasi Perlindungan Hukum Dalam Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia meliputi pra penempatan, penempatan dan purna penempatan serta mengetahui dan mengevaluasi Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran hukum dalam penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia meliputi pra penempatan, penempatan dan purna penempatan serta hasil penelitian Tesis menunjukkan bahwa peraturan hukum yang mengatur mengenai perlindungan hukum dalam penempatan TKI di Malaysia meliputi pra penempatan, penempatan dan purna penempatan telah memadai dan secara vertikal maupun horizontal tidak ada pertentangan. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran hukum dalam penempatan TKI di Malaysia meliputi prapenempatan yaitu maraknya praktik percaloan dalam proses perekrutan calon TKI, penempatan yaitu selama dalam penempatan ditempatkan tidak sesuai dengan perjanjian kerja dan purna penempatan yaitu Terminal 3 Bandara Soekarno Hatta



belum dapat merealisasikan konsep awal tentang diperlukannya Terminal 3 sebagai bagian dari upaya perlindungan terhadap TKI.

Letak perbedaan yaitu, penulis Arthur Sembiring lebih menitikberatkan pada perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia yang meliputi pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Sedangkan penulis lebih menitikberatkan terkait peran Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam penanggulangan pengiriman Pekerja Migran Indonesia secara ilegal ke luar negeri di Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui Diskopnakertrans Provinsi Nusa Tenggara Timur.

2. Rejeki Putra Ginting, 2200001174-MIH UAJY, 2008, dengan judul Tesis: Peran Administrasi Kependudukan Dalam Rangka Menunjang Fungsi Imigrasi Sebagai Langkah Awal Perlindungan Hukum Kepada Calon Tenaga Kerja dan rumusan masalah bagaimana Peran Administrasi Kependudukan Dalam Rangka Menunjang Fungsi Imigrasi Sebagai Langkah Awal Perlindungan Hukum Kepada Calon Tenaga Kerja Indonesia dan mengapa masih terjadi batasan atau halangan terkait dengan perlindungan hukum kepada calon tenaga kerja Indonesia, Tesis ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji Peran Administrasi Kependudukan Dalam Rangka Menunjang Fungsi Imigrasi Sebagai Langkah Awal Perlindungan Hukum Kepada Calon Tenaga Kerja serta

mengetahui dan mengevaluasi batasan atau halangan yang dialami Imigrasi dalam rangka menunjang fungsi Imigrasi Sebagai Langkah Awal Perlindungan Hukum Kepada Calon Tenaga Kerja Indonesia, dengan hasil penelitian Tesis adalah, pertama, dari sisi peraturan hukum, prinsip hukum dan opini hukum, administrasi memiliki peran dalam mendukung fungsi imigrasi dalam mengeluarkan dokumen imigrasi dengan tepat atas data NIK, KTP dan dokumen akta kelahiran serta paspor yang berdasarkan pada data yang benar adalah langkah pertama bagi usaha perlindungan hukum bagi calon Tenaga Kerja Indonesia, Kedua, dalam pelaksanaan/penerapan, kantor imigrasi kelas I di Yogyakarta teguh dalam menghadapi halangan/gangguan dalam langkah pertama perlindungan hukum bagi calon Tenaga Kerja Indonesia dari dalam imigrasi maupun dari dokumen sipil yang tidak sah, adalah meningkatkan kehati-hatian administrasi maupun investigasi atas keabsahan dokumen sipil dari calon Tenaga Kerja Indonesia dengan menambahkan istilah formal dalam surat permintaan paspor dan mengatur keberangkatan calon Tenaga Kerja Indonesia di bandara internasional.

Letak perbedaannya yaitu, penulis tesis Rejeki Putra Ginting ini lebih menitikberatkan terhadap Peran Administrasi Kependudukan Dalam Rangka Menunjang Fungsi Imigrasi Sebagai Langkah Awal Perlindungan

Hukum Kepada Calon Tenaga Kerja. Sedangkan penulis lebih menitikberatkan terkait peran Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam penanggulangan pengiriman Pekerja Migran Indonesia secara ilegal ke luar negeri di Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui Diskopnakertrans Provinsi Nusa Tenggara Timur.

3. Rokhiyatun, MIH UGM, 2010, dengan judul Tesis: Pelaksanaan Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul, dan rumusan masalah bagaimana pelaksanaan perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Kabupaten Bantul, apakah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan perlindungan hukum terhadap TKI dan bagaimana upaya yang ditempuh dalam mengatasi kendala yang dihadapi tersebut, selanjutnya, penulisan tesis ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Kabupaten Bantul, dan untuk mengetahui dan mengkaji kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan perlindungan hukum terhadap TKI, serta untuk mengetahui dan mengkaji upaya yang ditempuh dalam mengatasi kendala yang dihadapi, dengan hasil penelitian tesis adalah Pertama,

pelaksanaan perlindungan hukum terhadap TKI oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul masih lemah karena pelaksanaan perlindungan hukumnya belum terlaksana sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Kedua, (1) kendala yuridisnya adalah masih banyak Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) yang tidak menaati peraturan Perundang-undangan Nomor 39 Tahun 2004, adanya dualisme pelaksana perlindungan hukum terhadap TKI, belum lengkapnya peraturan perlindungan hukum, (2) kendala teknisnya adalah kurangnya pegawai pengawas di Disnakertrans Bantul, tidak ada dana untuk melakukan pembinaan terhadap PPTKIS di Bantul, kurangnya kesadaran masyarakat tentang hukum. Ketiga, upaya yang ditempuh dalam menyelesaikan (1) kendala yuridis dengan cara melakukan pengecekan dokumen, SIP, SPR, *job order* yang di berikan pada Disnakertrans Bantul oleh PPTKIS, menunggu TKI melaporkan permasalahannya ke Disnakertrans Bantul, pembuatan peraturan daerah Bantul tentang Penyelenggaraan Penempatan Tenaga Kerja di Bantul, (2) kendala teknis dengan cara pegawai pengawas memberi pengawasan terhadap PPTKIS/TKI yang bermasalah, pelaksanaan pembinaan terhadap PPTKIS diikutsertakan pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi,

diadakannya sosialisasi ke desa-desa maupun kepada pencari kerja yang datang di Disnakertrans Kabupaten Bantul.

Letak perbedaannya yaitu, penulis tesis Rokhiyatun lebih menitikberatkan penelitian tesisnya terhadap Pelaksanaan Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul. Sedangkan penulis lebih menitikberatkan terkait peran Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam penanggulangan pengiriman Pekerja Migran Indonesia secara ilegal ke luar negeri di Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui Diskopnakertrans Provinsi Nusa Tenggara Timur.