

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH TERHADAP  
PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) DI LUAR NEGERI  
(Kajian dari Perspektif Hak Asasi Manusia)**

**REGIONAL GOVERNMENT'S RESPONSIBILITY TO THE PROTECTION OF  
INDONESIAN WORKER EMPLOYED (TKIs) ABROAD  
(Review of Human Rights Perspective)**

**Asri Lasatu**

Faculty Of Law Tadulako University  
JL. Soekarno Hatta KM. 9 Palu, Central Sulawesi, Indonesia  
Telp./Fax: +62-451-45446 Email: [asrilasatu@gmail.com](mailto:asrilasatu@gmail.com)

*Submitted: Des 01, 2016; Reviewed: Dec 28, 2016; Accepted: Jun 05, 2017*

**Abstrak**

*Tujuan pembentukan NKRI adalah melindungi dan mewujudkan kesejahteraan warga-negara. Olehnya, tanggungjawab utama pemerintah adalah memberikan perlindungan dan jaminan kepada setiap warga negara untuk mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Keterbatasan lapangan kerja dalam negeri yang didukung animo masyarakat untuk bekerja diluar negeri, harus di respon secara positif oleh pemerintah, dengan membentuk regulasi baik ditingkat pusat maupun daerah. Penelitian ini akan menelaah peran dan tanggungjawab pemerintahan daerah sebagai upaya perlindungan hukum terhadap TKI yang bekerja di luar negeri. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep dan dianalisa secara kualitatif untuk memberikan preskriptif terhadap isu hukum yang menjadi objek kajian penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggungjawab pemerintah daerah terutama pada tahap pra penempatan, purna penempatan, dan tahap pemberdayaan purna penempatan TKI., sedangkan penempatan TKI merupakan tanggungjawab pemerintah pusat. Pelaksanaan tanggungjawab pemerintah daerah harus didukung oleh regulasi yang dibentuk oleh pemerintah daerah.*

**Kata Kunci:** *Tanggung Jawab Pemerintah; Tenaga Kerja Indonesia*

**Abstract**

*The purpose of the establishment of the Republic of Indonesia is to protect and realize the welfare of citizens. Therefore, the main responsibility of the government is to provide protection and guarantee to every citizen to get a job and a decent living for humanity. Limitations of domestic employment, as well as the public's desire to work overseas, should be responded positively by the government, by formulating regulations both at the central and regional levels. This study will examine the roles and responsibilities of local governments as an effort the law protection against Indonesian Migrant Worker working abroad. This research is a normative legal research with approach of legislation and concept approach and analyzed qualitatively to give perspective on legal issue to the object of this research study. The results show that the responsibility of*

*local government, especially in the pre-placement, post-placement, and empowerment phase of placement of migrant workers, while the placement of migrant workers is the responsibility of the central government. Implementation of local government responsibilities should be supported by regulations established by local governments.*

**Keywords:** *Government responsibility; Indonesian Migrant Worker*

## PENDAHULUAN

Bekerja merupakan salah satu Hak Asasi Manusia (HAM) yang melekat pada diri seseorang yang wajib dijunjung tinggi, dihormati, dan dijamin penegakannya. Jaminan tersebut telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Bentuk perhatian pemerintah terhadap pengakuan dan perlindungan HAM, ditindaklanjuti dengan pembentukan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 38 menegaskan bahwa:

1. Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.
2. Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil.
3. Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama.
4. Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan

yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.

Pelaksanaan hak-hak warga negara untuk bekerja di luar negeri harus mendapat jaminan perlindungan hukum oleh pemerintah, bahwa tidak akan terjadi perdagangan manusia, perbudakan, tindak kekerasan, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. Olehnya perlu sinergitas dan upaya terpadu antara instansi pemerintah baik pusat dan daerah. Pada dasarnya penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat karena berkaitan dengan hubungan antar negara. Namun pemerintah pusat tidak dapat bertindak sendiri, olehnya perlu keterlibatan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, serta swasta.

Penempatan TKI di luar negeri merupakan wewenang pemerintah pusat yang dilakukan atas dasar perjanjian secara tertulis yang dilakukan antara pemerintah pusat (diwakili oleh men-

teri dan dapat didelegasikan kepada BNP2TKI) dengan pemerintah pengguna TKI atau pemerintah pusat dengan pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan.<sup>1</sup> Dengan demikian tanggungjawab pemerintah daerah terbatas pada proses rekrutmen dan tahap pemberdayaan purna penempatan TKI. Olehnya, dibutuhkan koordinasi antar tingkatan pemerintahan pada semua tahapan, demi terwujudnya sinergitas program dan kebijakan pemerintah yang bermuara pada perlindungan TKI secara optimal.

Keterlibatan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota diharapkan sebagai ujung tombak pemerintah dalam menyeleksi dan mempersiapkan calon TKI, baik segi mental maupun keterampilan yang menjadi modal calon TKI bekerja di luar negeri. Untuk menegaskan kewenangan sekaligus sebagai legalitas pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI yang bekerja di luar negeri, pemerintah daerah perlu menyusun regulasi baik dalam bentuk peraturan daerah provinsi/ peraturan daerah kabupaten/kota, peraturan gubernur/ peraturan bupati/walikota, keputusan gubernur/ keputusan bupati/walikota, atau pigur hukum lainnya sesuai dengan kebutuhan

dan kewenangan pemerintah provinsi/kabupaten/kota.

Pembentukan regulasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan perlindungan hukum terhadap calon TKI/TKI yang akan bekerja di luar negeri. Namun faktanya, masih banyak terjadi kasus TKI, terutama pada tahap penempatan TKI. Tahun 2011, Kasus Sumiati, 23 tahun, TKI asal NTB yang menderita luka-luka di bagian muka dan menjalani operasi paru-paru setelah disiksa oleh istri majikannya di Arab Saudi. Kasus Suyanti, 19 tahun, yang ditemukan tak sadarkan diri setelah dianiaya majikannya di Malaysia pada tanggal 21 Desember 2016. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengeliminir kasus-kasus TKI di luar negeri. Upaya diplomasi dengan menjalin kerjasama dengan negara tujuan penempatan TKI, evaluasi/larangan pengiriman TKI ke negara tertentu, moratorium pengiriman TKI, hingga kebijakan penghentian pengiriman TKI sektor informal (pembantu rumah tangga) yang dianggap memiliki tingkat kerawanan sangat tinggi terjadinya kekerasan terhadap mereka oleh majikannya.

Tahun 2016, Pemerintah Indonesia melalui kementerian tenaga kerja berencana untuk memperbanyak pengiriman

<sup>1</sup> Pasal 2 PP No. 3 Tahun 2013

TKI sektor formal ke berbagai negara. Hal ini dilakukan agar aspek perlindungan dan kesejahteraan TKI dapat meningkat secara optimal. Olehnya, setiap tahun pemerintah mengupayakan peningkatan kualitas tenaga kerja yang akan bekerja di luar negeri. Periode tahun 2011 – 2014, menunjukkan bahwa prosentase pengiriman TKI formal terus meningkat jika dibandingkan dengan TKI Informal. Tahun 2011 jumlah TKI 586.802 terdiri dari 266.191 (45%) TKI formal dan 320.611 (55%) TKI Informal. Tahun 2012 jumlah TKI 494.609 terdiri dari 258.411 (52%) TKI formal dan 236.198 (48%) TKI informal. Tahun 2013, jumlah TKI 512.168 terdiri dari 285.297 (56%) TKI formal dan 226.871 (44%) TKI informal. Tahun 2014 jumlah TKI 429.872 terdiri dari 247.610 (58%) TKI formal dan 182.262 (42%) TKI informal.

Perlindungan terhadap calon TKI/TKI oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sejalan dengan tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945 alinea ke tiga, yakni “. . . melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, . . .” Tujuan negara tersebut bermakna tanggungjawab negara dalam memberikan perlindungan bagi warganya

baik yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia maupun yang ada di luar wilayah Indonesia (luar negeri)

Keterbatasan lapangan kerja dalam negeri yang berbanding terbalik dengan jumlah angkatan kerja, menyebabkan tenaga kerja mencari alternatif lain dengan mengadu nasib bekerja di luar negeri. Tindakan bekerja di luar negeri sebagai TKI bukanlah pilihan yang dikehendaki oleh TKI, tetapi demi memenuhi kebutuhan hidup dirinya beserta keluarganya, mengharuskan para TKI rela menerima dan menjalani hidup sebagai TKI di luar negeri.

Di sisi lain, pemerintah tidak dapat melarang/menghalangi warga negara untuk mencari pekerjaan di luar negeri, karena bekerja merupakan hak setiap warga negara yang telah dijamin oleh konstitusi. Ketidakmampuan pemerintah menyediakan lapangan kerja dalam negeri, mengharuskan pemerintah membuka kran bagi warganya untuk bekerja di luar negeri. Adanya lowongan kerja di luar negeri dan besarnya animo masyarakat untuk bekerja di luar negeri, harus direpson secara positif oleh pemerintah. Olehnya, pemerintah baik pada tingkat pusat maupun di daerah, harus menyusun strategi dan kebijakan yang mengutamakan perlindungan calon TKI/TKI.

Keberpihakan pemerintah pada perlindungan calon TKI/TKI tidak boleh terdai oleh kepentingan ekonomi/bisnis, kepentingan politik, kepentingan hubungan bilateral, atau kepentingan lainnya.

### Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang, permasalahannya adalah Bagaimanakah tanggungjawab pemerintah daerah terhadap perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri?.

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menemukan argumentasi, yang dilaksanakan dengan menelaah bahan hukum dan bahan non hukum yang terkait dengan kedudukan TKI dari perspektif HAM serta tanggungjawab pemerintah daerah terhadap perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri. Hasil penelitian dianalisa secara kualitatif untuk memberikan preskriptif terhadap isu hukum yang menjadi objek penelitian.

## Pembahasan

### Konsep HAM dan Kaitannya dengan Perlindungan Tenaga Kerja.

HAM adalah hak –hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.

Istilah Hak Asasi Manusia merupakan terjemahan dari istilah *droit de l'homme* (bahasa Prancis) yang berarti hak-hak manusia atau *human rights* (bahasa Inggris) atau *mensenrechten* (bahasa Belanda).

Menurut **D.F. Schelten** dalam bukunya *men en mensenrechten*, membedakan antara *mensenrechten* (Hak Asasi Manusia) dengan *grondrechten* (hak dasar manusia). Perbedaan keduanya menurut **Aswanto**:

- Hak dasar diambil dari terjemahan *grondrechten* merupakan hak yang diperoleh seseorang, karena menjadi warga negara dari suatu negara. Dasar dari hak dasar berasal dari negara, bersifat domestik dan tidak bersifat universal.

- Hak asasi, berasal dari terjemahan *Mensen rechten* ialah hak yang diperoleh seseorang kaena dia manusia dan bersifat universal. Sedangkan di Indonesia antara hak dasar dan hak asasi tidak dibedakan dan disebut dengan Hak Asasi Manusia.

Singkatnya bahwa HAM berasal dari istilah *mensenrechten* dan *grondrechten*. *Mensenrechten* (HAM) adalah hak yang diperoleh seseorang karena ia dilahirkan sebagai manusia. Jadi sumbernya adalah Tuhan dan sifatnya universal. Namun *grondrechten* (hak dasar) adalah hak yang diperoleh seseorang karena ia menjadi warga negara dari suatu negara. Sumbernya adalah negara dan sifatnya domestik.

Hak Asasi Manusia (*human rights*) yang secara universal diartikan sebagai *those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human being* oleh masyarakat di dunia perumusan dan pengakuannya telah diperjuangkan dalam kurung waktu yang sangat panjang. Bahkan sampai saat ini dengan berbagai dimensi permasalahan yang muncul karena berbagai sfektrum penafsiran yang terkait di dalamnya.

Pengaturan HAM dalam UUD NRI 1945 yang dijawantahkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dibawah

UUD NRI 1945, merupakan *conditio sine quanon* dalam rangka perlindungan dan penegakan HAM. Demikian selanjutnya perlindungan dan penegakan HAM merupakan *conditio sine quanon* negara hukum, sebagaimana disebutkan oleh Aswanto bahwa suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila negara tersebut memberikan jaminan perlindungan dan penghargaan HAM, demikian pula pendapat Immanuel Kant bahwa untuk dapat disebut sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) harus memenuhi dua unsur pokok yaitu adanya perlindungan HAM dan adanya pemisahan kekuasaan dalam negara. Pendapat senada juga diungkapkan oleh J.B.J.M. ten Berge yang membahas duet integral prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, bahwa salah satu prinsip-prinsip negara hukum adalah adanya “perlindungan HAM”, demikian pula pendapat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, bahwa prinsip *rechtstaat* adalah terdapat hak-hak manusia yang sangat fundamental. Sedangkan dalam sistem *anglo saxon* menurut A.V. Dicey mengemukakan ada 3 (tiga) unsur *rule of law* yaitu : *supremacy of the law, equality before the law*, terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh UUD).

Mengkaji HAM (tenaga kerja) tidak dapat dilepas dari kajian HAM secara umum. Perlindungan terhadap HAM dapat ditelusuri dalam konsep hukum Islam, Hukum Internasional dan hukum positif. HAM dalam konsep Islam telah ada sejak kelahiran Islam itu sendiri. Dalam Al-Qur'an banyak ayat-ayat yang menjelaskan pentingnya penegakan HAM khususnya hak untuk bekerja. Surat Al-Mulk 15. Intinya bumi diciptakan Allah untuk kebaikan manusia tetapi manusia harus mengambil inisiatif sendiri secara bebas untuk menentukan pilihan terhadap pekerjaannya.

هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمْ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِنْ رِزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ

*Dialah yang menjadikan bumi itu mudah bagi kamu, maka berjalanlah di segala penjurunya, dan makanlah sebagian dari rejeki-Nya. Dan hanya ke pada-Nya-lah kamu (kembali setelah) dibangkitkan." – (QS.67:15)*

Islam tidak hanya menempatkan bekerja sebagai hak, tetapi juga sebagai kewajiban. Bekerja merupakan kehormatan yang perlu dijamin, sebagaimana sabda Nabi Muhammad SAW yang artinya: "Tidak ada makanan yang lebih baik yang dimakan seseorang daripada makanan yang dihasilkan tangan sendiri." (HR Bukhari). Di samping itu, Islam juga

menjamin hak bekerja, seperti dalam hadits, yang artinya " Berilah pekerja itu upahnya sebelum kering keringatnya." (HR. Ibnu Majah)

HAM dalam pandangan hukum internasional terjadi di Inggris pada tanggal 15 Juni 1215 yang ditandai dengan lahirnya Piagam Magna Charta. Prinsip dasar yang dicetuskan para bangsawan Inggris antara lain memuat: *pertama* kekuasaan raja harus dibatasi, *kedua* HAM lebih penting dari pada kedaulatan raja. Tak seorangpun dari warga negara merdeka dapat ditahan atau dirampas harta kekayaannya atau diperkosa atau diasingkan, atau dengan cara apapun diperkosa hak-haknya, kecuali berdasarkan pertimbangan hukum.

### **Perlindungan Tenaga Kerja dalam Perspektif Instrumen Hukum Internasional**

Beberapa Instrumen hukum internasional yang mengatur masalah perlindungan tenaga kerja baik yang berstatus *soft law* maupun *hard law*. Dalam kajian ini, dibatasi pada instrumen hukum internasional yang sudah diratifikasi, antara lain *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* atau Deklarasi Umum tentang Hak Asasi Manusia (DUHAM), *International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) atau Konvensi Inter-

nasional tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik, (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights/ ICESCR*) atau Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya (EKOSOB), serta *Convention On The Protection Of The Rights Of All Migrant Workers And Members Of Their Families (CMW)* atau (Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran Dan Anggota keluarganya)

#### **Hak TKI berdasarkan Kovenan UDHR, ICESCR, dan ICCPR**

UDHR yang di deklarasikan pada tanggal 10 Desember 1948 terdiri dari 30 pasal yang berisi sederetan HAM, yang meliputi hak sipil (ICCPR) dan hak politik, serta hak ekonomi, sosial dan budaya (ICESCR). Secara umum keseluruhan pasal tersebut berkaitan dengan tenaga kerja. Namun, beberapa pasal penting dalam UDHR yang berkaitan dengan eksistensi tenaga kerja, antara lain Pasal 4 tentang larangan perbudakan, Pasal 20 tentang hak untuk berkumpul dan berserikat, Pasal 22 tentang hak atas jaminan sosial, Pasal 23 tentang hak atas kebebasan memilih pekerjaan, menentukan syarat-syarat perburuhan, dan mendapat upah layak, Pasal 24 tentang hak untuk istirahat, pembatasan jam kerja,

dan libur berkala dengan tetap menerima upah.

ICESCR yang mulai berlaku pada tanggal 3 Januari 1976 atau berlaku tiga bulan setelah tanggal disimpennya instrumen ratifikasi atau aksesinya yang ketigapuluh lima pada Sekretaris Jendral PBB, mengatur hak-hak pekerja, antara lain :

- Pengakuan atas hak pekerjaan dan kesempatan mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih secara bebas (Pasal 6).
- Hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan dalam rangka menjamin pembayaran upah yang adil, kehidupan yang layak bagi mereka beserta keluarganya, kondisi kerja yang sehat, kesempatan untuk dipromosikan kejenjang yang lebih tinggi berdasarkan senioritas dan kemampuan, istirahat, liburan dan pembatasan jam kerja yang wajar (Pasal 7).
- Hak setiap pekerja untuk membentuk serikat pekerja, federasi serikat pekerja atau konfederasi serikat pekerja, hak serikat pekerja untuk bertindak bebas sepanjang tidak dilarang oleh hukum negara yang bersangkutan, dan hak pekerja untuk mogok (Pasal 8).

- Hak setiap orang (pekerja) untuk mendapatkan jaminan sosial (pasal 9).

Sedangkan dalam ICCPR yang juga berlaku tiga bulan setelah tanggal disimpannya instrumen ratifikasi atau aksesi yang ketiga puluh lima pada Sekretaris Jendral PBB, telah mengatur hak-hak pekerja antara lain Pasal 8 yang menegaskan bahwa:

1. Tidak seorangpun dapat diperbudak; perbudakan dan perdagangan budak dalam segala bentuknya harus dilarang;
2. Tidak seorang pun dapat diperhambakan.
3. (a) Tidak seorang pun dapat diwajibkan untuk melakukan kerja paksa atau kerja wajib;
  - (b) Ayat 3 (a) tidak boleh menghalangi pelaksanaan kerja paksa sebagai akibat hukuman yang dijatuhkan suatu pengadilan yang berwenang, di negara-negara di mana hukum dan engankerjapaksa dapat dijatuhkan sebagai hukuman terhadap kejahatan;
  - (c) Bagi keperluan ayat ini, pengertian "kerja paksa atau kerja wajib" tidak boleh mencakup:
    - i) Setiap pekerjaan atau jasa yang tidak disebutkan dalam subayat(b), yang biasanya diwajibkan pada

orang yang ditahan atas perintah yang sah dari pengadilan, atau pada orang yang tengah menjalani pembebasan bersyarat dari penahanan tersebut;

ii) Setiap kewajiban kemiliteran dan, dinegara-negara yang mengakui adanya keberatan atas dasar keyakinan seseorang, setiap kewajiban nasional yang ditetapkan berdasarkan hukum mengenai keyakinan tersebut;

iii) Setiap tugas yang dituntut untuk dilakukan dalam keadaan darurat atau bencana yang mengancam kehidupan atau kesejahteraan masyarakat;

iv) Setiap pekerjaan atau jasa yang merupakan bagian dari kewajiban-kewajiban umum warga Negara.

### **Hak TKI dalam Kovenan CMW.**

Secara khusus perlindungan buruh migran telah diatur dalam *Convention on the Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW)*, yang disahkan Melalui Resolusi Majelis Umum PBB 45/158 pada Tanggal 18 Desember 1990. CMW atau Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya telah diratifi-

kasi Indonesia pada Tanggal 2 Mei 2012, melalui UU No. 6 Tahun 2012.

Salah satu alasan pembentukan Kovenan CMW adalah untuk melindungi kepentingan para pekerja ketika mereka dipekerjakan di negara-negara yang bukan negaranya sendiri. Ditegaskan bahwa Konvensi ini berlaku (kecuali jika ditentukan sebaliknya) bagi seluruh pekerja migran dan anggota keluarganya tanpa pembedaan apa pun seperti jenis kelamin, ras, warna kulit, bahasa, agama atau kepercayaan, pendapat politik atau lain-lain, kebangsaan, asal-usul etnis atau sosial, kewarganegaraan, usia, kedudukan ekonomi, kekayaan, status perkawinan, status kelahiran atau lain-lain. Selain itu, konvensi ini berlaku selama proses migrasi para pekerja migran dan anggota keluarganya, yang terdiri atas persiapan untuk migrasi, keberangkatan, transit dan keseluruhan masa tinggal dan aktivitas yang dibayar di negara tujuan kerja, dan juga kembalinya ke negara asal atau negara tempat tinggal mereka.

Negara-negara pihak berupaya, sesuai dengan instrumen-instrumen internasional tentang HAM untuk menghormati dan memastikan semua pekerja migran dan anggota keluarganya dalam wilayahnya atau yang tunduk pada yurisdiksinya memperoleh hak-hak yang diatur

dalam konvensi ini tanpa diskriminasi. Pekerja migran dan anggota keluarganya harus bebas untuk meninggalkan negara mana pun, termasuk negara asal mereka. Hak ini tidak boleh dibatasi kecuali sebagaimana ditetapkan oleh hukum, diperlukan untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan dan moral umum, atau hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan yang sesuai dengan hak-hak lain yang diakui dalam konvensi ini. Demikian sebaliknya, pekerja migran dan anggota memiliki hak untuk memasuki dan tinggal di negara asalnya setiap saat.

Singkatnya, hukum harus melindungi hak-hak pekerja migran beserta keluarganya. Tidak seorang pun diantara mereka dijadikan sasaran penyiksaan, penghukuman yang kejam, atau tindakan lainnya yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan seperti perbudakan/perhambaan, kerja paksa atau kerja wajib termasuk hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, berbicara, berpendapat, berekspresi, serta hak untuk tidak dirampas harta bendanya secara sewenang-wenang, serta hak-hak lainnya.

### **Perlindungan Tenaga Kerja dalam Perspektif Hukum Positif**

Perlindungan tenaga kerja baik di dalam negeri maupun di luar negeri, sudah

menjadi issue internasional, dan menjadi tanggungjawab masyarakat internasional. Mobilisasi tenaga kerja (buruh migran) dari negara-negara sedang berkembang menuju negara yang maju mewarnai hubungan bilateral antar negara. Masalah tidak hanya dirasakan oleh negara pengirim buruh migran, tetapi terkadang dampaknya juga akan dirasakan oleh negara penerima (tujuan) buruh migran. Olehnya, banyak lembaga internasional memberikan perhatian khusus, termasuk lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa. Buruh migran tidak hanya sebatas hubungan kerja antara seorang buruh dengan majikan di negara tujuan. Tetapi, dampak yang lebih luas, akan bersentuhan dengan aspek hukum misalnya terjadinya penipuan dalam pengiriman buruh migran, *human trafficking*, tindakan diskriminatif, kekerasan dan lain-lain. Demikian selanjutnya, buruh migran akan berdampak aspek ekonomi, sosial, budaya, maupun hubungan bilateral antar negara.

Pada tataran Indonesia, Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri juga menarik untuk didiskusikan karena keberadaan TKI di luar negeri selain sebagai pahlawan devisa negara, dan ujung tombak dalam memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, juga terkait langsung

dengan hubungan bilateral Indonesia dengan negara tujuan pengiriman TKI.

### **Bekerja sebagai Hak Konstitusional**

Salah satu tugas pemerintah yang terkandung dalam pembukaan UUD NRI 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan setiap warga negara. Untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara, maka pemerintah harus memenuhi kebutuhan hidup setiap individu, melalui upaya penyediaan lapangan kerja dan memberikan hak dan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara untuk bekerja.

Bekerja merupakan hal yang paling esensial dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup setiap warga negara. Olehnya, negara memberikan jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Jaminan tersebut tertuang Pada Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal ini disatu sisi memberikan jaminan kepada setiap warga untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, dan pada sisi lainnya merupakan kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi setiap warga negara, dengan catatan bahwa penggunaan tenaga kerja asing tidak akan menghilangkan hak warga negara Indonesia untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

Hak untuk bekerja dan mendapat imbalan yang layak dipertegas lagi pada Pasal 28D ayat (2) “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”. Pasal ini menjamin bahwa setiap orang yang bekerja dijamin untuk mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil (nondiskriminatif) dalam hubungan kerja. Dengan demikian penggunaan tenaga kerja asing di daerah telah dijamin oleh Konstitusi, sekaligus sebagai konsekuensi yuridis keikutsertaan Indonesia dalam keanggotaan WTO. Namun demikian pengaturan penggunaan tenaga kerja asing tetap dalam nuansa dan kerangka Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2), dapat disimpulkan bahwa tidak ada alasan bagi pemerintah untuk tidak menyediakan lapangan kerja bagi seluruh warga negara, serta imbalan yang diterima dari pekerjaan tersebut layak dan cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya beserta keluarganya.

Pemenuhan hak konstitusional warga negara di satu sisi, dan ketidakmampuan pemerintah menyediakan lapangan kerja dalam negeri di sisi lain, mengharuskan pemerintah membuat kebijakan dengan mengizinkan warganya untuk bekerja di

luar negeri. Kebijakan tersebut sangat dilematis dan merupakan pilihan pahit bagi pemerintah, karena tanggungjawab semakin berat untuk memberikan perlindungan dan pengawasan terhadap TKI yang bekerja di luar negeri. Olehnya, pengiriman TKI ke luar negeri sebagai salah satu pengejawantahan pemenuhan hak konstitusional warga negara, harus diikuti dengan upaya pembinaan dan pengawasan baik pada tahap pra penempatan, selama penempatan, purna penempatan hingga pemberdayaan purna penempatan.

### **Pengaturan TKI dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.**

UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan merupakan undang-undang pokok, sehingga masalah TKI hanya di atur dalam dua pasal, dan selanjutnya di delegasikan untuk membentuk undang-undang tersendiri, dengan tujuan agar pengiriman TKI ke luar negeri benar-benar diatur secara detail dan lengkap, demi terwujudnya perlindungan TKI mulai dari pra penempatan sampai pada tahap purna penempatan. Perlindungan TKI tidak sebatas perlindungan hukum, tetapi menyangkut perlindungan semua aspek, termasuk aspek hubungan bilateral Indonesia dengan negara tujuan penempatan TKI. Berdasarkan pertimbangan ter-

sebut, pemerintah merekomendasikan bahwa penempatan TKI di luar negeri harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Rekomendasi tersebut sebagai delegasi Pasal 34 UU No. 13 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa “ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b di atur dengan undang-undang”. Sedangkan Pasal 33 mengatur bahwa penempatan tenaga kerja terdiri dari:

- Penempatan tenaga kerja di dalam negeri; dan
- Penempatan tenaga kerja di luar negeri.

Penjelasan Pasal 34 di sebutkan bahwa sebelum undang-undang mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri di undangkan, maka segala peraturan perundangan yang mengatur penempatan tenaga kerja di luar tetap berlaku. Penjelasan Pasal 34 tersebut, menindikasikan bahwa pemerintah sangat intens memperhatikan keberadaan TKI, tidak hanya dari aspek ekonomi (pendapatan TKI), tetapi dari aspek perlindungan hukumnya jauh lebih penting, karena hal tersebut tidak hanya berkaitan dengan harkat dan martabat manusia tetapi juga menyangkut martabat dan pencitraan Bangsa Indonesia di mata dunia.

### **Perlindungan TKI berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri beserta Peraturan Pelaksanaannya**

Sebagaimana amanat Pasal 34 UU No. 13 Tahun 2003, maka pada tanggal 18 Oktober 2004 telah diundangkan UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Undang-undang ini merupakan *lex* sehingga segala permasalahan TKI, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya harus berpedoman pada undang-undang *a quo*, termasuk pembentukan regulasi di tingkat daerah.

Dasar pembentukan UU No. 39 Tahun 2004 antara lain bahwa tenaga kerja mempunyai hak yang sama untuk bekerja baik di dalam maupun di luar negeri, bahwa TKI di luar negeri sering menjadi objek perbudakan dan mendapat tindakan sewenang-wenang, bahwa negara wajib menjamin hak asasi TKI, dan terpenting bahwa penempatan tenaga kerja di luar negeri merupakan upaya untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama. Olehnya, harus dilakukan secara terpadu antar instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, serta perlu adanya peran serta masyarakat dalam rangka

meningkatkan perlindungan hukum bagi calon TKI/TKI yang bekerja di luar negeri.

Keseriusan pemerintah pusat dalam mengatur dan mengurus calon TKI/TKI di tandai dengan pembentukan PP No. 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yang merupakan amanat Pasal 80 ayat (2), Pasal 81 ayat (3), dan Pasal 84 UU No. 39 Tahun 2004 serta dalam rangka memberikan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri,

Sebagai peraturan pelaksanaan UU No. 39 Tahun 2004, maka peraturan pemerintah, secara normatif mengejawantahkan norma-norma tertentu yang termuat dalam UU No. 39 Tahun 2004. Substansi yang di atur dalam peraturan pemerintah ini terdiri dari tiga, yaitu:

- Perlindungan TKI mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan;
- Perlindungan TKI melalui penghentian dan pelarangan penempatan TKI; dan

- Program pembinaan dan perlindungan TKI.

Khusus penempatan TKI yang dilaksanakan oleh pemerintah telah dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah.

Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2004, maka PP No. 4 Tahun 2013 hanya mengatur pihak pemerintah, artinya PP tersebut tidak mengikat pelaksana TKI swasta.

Kedudukan peraturan daerah, secara hirarki tidak mengikat pelaksana penempatan TKI oleh pemerintah (BNP2TKI yang merupakan lembaga vertikal), namun substansi peraturan daerah dapat mengatur garis koordinasi antara pemerintah daerah dengan BNP2TKI, sehingga calon TKI/TKI yang berangkat ke luar negeri (TKI formal), secara administratif terdata/terdeteksi oleh pemerintah daerah. Hal tersebut sangat penting bagi pemerintah daerah, sebagai referensi dalam penyusunan kebijakan, termasuk upaya pembinaan dan pengawasan calon TKI/TKI yang bekerja di luar negeri.

**Tanggungjawab Pemerintah Daerah terhadap Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.**

Pilosofi perlindungan tenaga kerja pada dasarnya berkaitan dengan hak untuk memperoleh pekerjaan (*right to work*) dan hak dalam pekerjaan (*right in work*). *Right to work* tercantum dalam Pasal 6 Kovenan EKOSOB yang mengatur pengakuan atas hak pekerjaan, termasuk hak semua orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterima secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang memadai guna melindungi haknya. Sedangkan *right in work* tercantum pada Pasal 7 yang mengatur tentang hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan dalam rangka menjamin pembayaran upah yang adil, kehidupan yang layak bagi mereka beserta keluarganya, kondisi kerja yang sehat, serta kesempatan untuk dipromosikan kejenjang yang lebih tinggi berdasarkan senioritas dan kemampuan, istirahat, liburan dan pembatasan jam kerja yang wajar.

Hak atas pekerjaan sebagai salah satu hak yang telah diatur dalam kovenan hak EKOSOB merupakan hal yang *urgent* karena secara langsung berhubungan dengan kemampuan seseorang untuk memenuhi hak asasi lainnya, sebagaimana diungkapkan oleh Manisuli Ssenyonjo:

*Although the right to work has been described as 'the right to be economically exploited', only a right to*

*wage-earning labour, and 'a duty to work', ie a duty imposed on individuals to disassociate themselves from state support, the importance of the right to work has been aptly summarised by the ICESCR as follow:*

*The right to work is essential for realising other human rights [including the rights to life, education, health, housing, and adequate food] and forms an inseparable and inherent part of human dignity, Every individual has the right to be able to work, allowing him/her to live in dignity. The right to work contributes at the same time to the survival of individual and to that of his/her family, and insofar as work is freely chosen or accepted, to his/her development and recognition within the community.*

Adapun kesimpulan penting dari Komite Hak EKOSOB menyangkut hak atas pekerjaan, yakni hak atas pekerjaan merupakan hal yang penting dalam mewujudkan HAM lainnya, termasuk hak hidup, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas perumahan dan hak atas pangan yang layak dan itu adalah bentuk yang tak terpisahkan dan melekat pada martabat manusia. Setiap orang memiliki hak untuk bekerja, dengan bekerja berarti mengizinkan mereka untuk hidup bermartabat. Hak atas pekerjaan juga memberikan kontribusi terhadap bertahan hidupnya seseorang dan keluarganya dan selama pekerjaan itu adalah pekerjaan yang dipilihnya secara bebas atau diterimanya untuk pengembangan dirinya

dan mendapat pengakuan dalam masyarakat.

*This chapter deals with two aspect of the right to work based on existing international human rights standars. It focuses mainly on two aspect of the right to work, namely (i) non-discrimination with particular reference to non-nationals and equal pay for men and women; and (ii) freedom from slavery,forced and compulsory labour, and exploitative child labour. Space liminations and the need to examine comprehensively the selected areas are the basis for the choices made here.*

Ada dua aspek yang terkandung di dalam hak atas pekerjaan berdasarkan standar HAM internasional, yaitu :

- Non diskriminasi yang khususnya ditujukan kepada pekerja asing dan pemberian upah yang sama kepada pekerja laki-laki dan perempuan;
- Kebebasan dari perbudakan, bebas dari pemaksaan dan bebas dari kerja paksa dan kerjajawib serta eksploitasi pekerja anak.

Kaitannya dengan perlindungan TKI di luar negeri, *right to work* berkenaan dengan pemberian kesempatan yang sama terhadap setiap warga negara yang memenuhi persyaratan untuk bekerja di luar negeri. *Right in work* berkaitan dengan hak-hak TKI yang telah bekerja di luar negeri. Hak-hak tersebut baik selama dalam penempatan maupun purna penempatan dan pemenuhannya merupakan

tanggungjawab pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Tanggungjawab pemerintah terhadap calon TKI/TKI meliputi seluruh proses/tahapan yang dimulai dari tahap pra penempatan, selama penempatan, purna penempatan, hingga pemberdayaan purna penempatan. Tanggungjawab tersebut tidak sepenuhnya di bebankan kepada pemerintah pusat, tetapi secara terpadu menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Pelaksanaan tanggungjawab oleh pemerintah pusat didasarkan atas undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri atau bentuk regulasi lainnya yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan pada tingkat daerah, harus dibentuk peraturan daerah sebagai legitimasi pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sebagaimana di tegaskan pada Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Selanjutnya, Pasal 17 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa “daerah ber-

hak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Yang dimaksud dengan “kebijakan daerah” dalam ketentuan ini adalah peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah harus berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Jika ketentuan tersebut dilanggar, pemerintah pusat dapat membatalkan kebijakan pemerintah daerah.

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, pemerintah daerah dapat membentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan/atau keputusan kepala daerah dalam rangka pelaksanaan urusan di bidang penempatan dan perlindungan TKI. Namun demikian kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, dan substansinya harus mengejawantahkan kebijakan pemerintah pusat.

Salah satu kebijakan pemerintah pusat yang terpenting adalah dengan ditetapkannya PP No. 3 Tahun 2013, yang menegaskan bahwa perlindungan TKI mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan, termasuk penghentian dan pelarangan

penempatan TKI serta program pembinaan dan perlindungan TKI.

Ketiga masalah pokok tersebut harus tercermin dalam kebijakan daerah terutama dalam peraturan daerah yang akan di bentuk. Perlindungan di mulai sejak pra penempatan, masa penempatan, sampai purna penempatan. Perlindungan pada tahap pra penempatan mencakup perlindungan administratif dan perlindungan teknis. Perlindungan administratif terkait dengan dokumen calon TKI, biaya serta syarat-syarat kerja. Sedangkan perlindungan teknis terkait dengan sosialisasi dan desiminasi informasi, peningkatan kualitas calon TKI, pemenuhan hak-hak TKI, serta pembinaan dan pengawasan.

Perlindungan TKI melalui penghentian dan pelarangan penempatan TKI dapat dilakukan dengan alasan pemerataan kesempatan kerja, kepentingan ketersediaan tenaga kerja nasional, keselamatan TKI; dan/atau jabatan/pekerjaan tertentu yang tidak sesuai dengan kemanusiaan dan kesusilaan. Sedangkan program pembinaan dan perlindungan TKI pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kompetensi, serta menyiapkan mental dan spritual calon TKI untuk menghadapi segala kemungkinan yang akan terjadi di tempat kerja (negara tujuan). Pada tingkat pusat pembinaan dan pengawasan meru-

pakan kewenangan kementerian yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan, sedangkan pada tingkat provinsi menjadi tanggungjawab instansi pemerintah daerah yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan.

Pemerintah pusat bertanggungjawab penuh atas semua proses penempatan TKI di luar negeri, mulai dari proses rekrutimen calon TKI, penempatan hingga pemulangan TKI ke tanah air. Tanggungjawab pemerintah pusat pada tahap rekrutimen terutama yang dilaksanakan oleh BNP2TKI karena secara organisasi tidak melibatkan pemerintah daerah. Sedangkan penempatan TKI yang dilaksanakan oleh PPTKIS merupakan tanggungjawab bersama semua tingkatan pemerintah, dengan menempatkan pemerintah kabupaten/kota sebagai ujung tombak untuk memberikan perlindungan preventif (perlindungan administratif dan teknis) terhadap setiap calon TKI. Seleksi calon TKI dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, dan hasilnya disampaikan kepada pemerintah provinsi untuk mendapatkan rekomendasi kelayakan calon TKI. Rekomendasi pemerintah provinsi menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk menyetujui penempatan TKI di negara tujuan.

Permasalahan bagi pemerintah daerah terkait dengan penempatan TKI oleh pemerintah yang dilaksanakan oleh BNP2TKI, karena proses rekrutmen TKI tidak melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah (instansi teknis), sehingga pemerintah daerah tidak memiliki data yang valid untuk menyusun kebijakan terkait dengan perlindungan TKI.<sup>2</sup>

Pasal 7 PP No. 4 Tahun 2013 menegaskan bahwa Penempatan TKI oleh Pemerintah dilaksanakan oleh BNP2TKI dan berkoordinasi dengan instansi teknis terkait. Instansi teknis terkait yang dimaksud adalah instansi teknis yang ada di pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat. Koordinasi dilakukan pada tahap perekrutan yang meliputi pemberian informasi, pendaftaran TKI, dan seleksi TKI.<sup>3</sup>

Perlindungan TKI masa penempatan di mulai sejak TKI tiba di bandara/pelabuhan negara tujuan penempatan, selama bekerja, sampai kembali ke bandara debarkasi Indonesia. Perlindungan tersebut menjadi tanggungjawab pemerintah pusat melalui perwakilan yang dilaksanakan berdasarkan hukum posisitf Indonesia, hukum negara setempat, serta

<sup>2</sup> Hasil wawancara dengan pejabat pada Kantor Disnakertrans Provinsi Sulawesi Tengah.

<sup>3</sup> Pasal 8 dan Pasal 9 PP No. 4 Tahun 2013.

hukum dan kebiasaan internasional dengan melibatkan pemangku kepentingan terkait. Perlindungan masa penempatan meliputi pembinaan dan pengawasan, bantuan dan perlindungan kekonsuleran, pemberian bantuan hukum, pembelaan atas pemenuhan hak-hak TKI, perlindungan dan bantuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional, dan upaya diplomatik.<sup>4</sup>

Perubahan rezim undang-undang pemerintahan daerah berdampak langsung pada pola hubungan kerja antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Rezim UU No. 32 Tahun 2004 berbeda dengan rezim undang-undang sebelumnya. Pengesahan UU No. 23 Tahun 2014 termasuk perubahannya, juga berdampak pada perubahan pola atau mekanisme hubungan kerja antara pusat dan daerah, terutama dalam bidang pembagian urusan.

Pembagian urusan pemerintahan perspektif UU No. 23 Tahun 2015 lebih rinci jika dibandingkan dengan UU No. 32 Tahun 2004, bahkan memunculkan konsep baru, misalnya urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah uru-

san pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 merinci urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas 6 (enam) jenis urusan, urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari 18 (delapan belas) jenis urusan, dan urusan pemerintahan pilihan terdiri dari 8 (delapan) jenis urusan. Di antara pembagian berbagai jenis urusan tersebut, bidang ketenagakerjaan masuk dalam ranah urusan konkuren yang bersifat wajib tetapi tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

<sup>4</sup> Pasal 15 dan Pasal 16 PP No. 3 Tahun 2013.

Dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Bagian G tentang urusan pemerintahan bidang tenaga kerja, ditegaskan bahwa urusan pemerintah provinsi adalah “perlindungan TKI di luar negeri (pra dan purna penempatan) di daerah provinsi”. Demikian pula pada tingkat kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa, urusan tenaga kerja, termasuk penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Jika pada tataran pemerintah pusat, pemerintah telah membentuk UU No. 39 Tahun 2004 beserta peraturan pelaksanaannya, maka sebagai wujud tanggungjawab pemerintah daerah sekaligus sebagai respon terhadap tingginya animo

masyarakat untuk bekerja di luar negeri, maka pemerintah daerah harus membentuk peraturan daerah yang menjadi pedoman bagi pemerintah daerah serta pihak swasta dalam proses rekrutmen dan pengiriman TKI ke luar negeri.

Walaupun media massa banyak memberitakan tentang adanya tindakan penganiayaan, penipuan, pemerkosaan, gaji yang tidak dibayar, serta tindakan-tindakan lainnya kepada calon TKI/TKI, namun hal tersebut tidak mengurungkan niat warga negara Indonesia untuk bekerja di luar negeri. Secara nasional jumlah calon TKI/TKI untuk 5 (lima) tahun terakhir mengalami pluktuasi, namun jumlahnya cukup signifikan dan berasal dari seluruh wilayah provinsi di Indonesia sebagaimana tergambar pada tabel berikut ini:

Tabel 1  
Penempatan TKI di Luar Negeri Tahun 2011 s/d 2016

NO	TAHUN	JUMLAH TKI
1	2011	586.802
2	2012	494.609
3	2013	512.168
4	2014	429.872
5	2015	275.736
6	Jan – Agust 2016	153.804

Sumber data: Subbid Pengolahan Data , Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

Tabel 2  
Penempatan TKI di Luar Negeri Berdasarkan Provinsi  
Tahun 2012 s/d 2015

NO	PROVINSI	2012	2013	2014	2015
1	Jawa Barat	119,620	129,885	105,479	63,102
2	Jawa Tengah	115,456	105,971	92,590	57,077
3	Jawa Timur	100,368	93,843	78,306	48,312
4	Nusa Tenggara Barat	46,245	63,438	61,139	51,743
5	Lampung	16,259	17,975	18,500	16,109
6	Sumatera Utara	13,728	13,299	14,782	12,054
7	Dki Jakarta	15,021	14,248	7,561	1,212
8	Bali	14,082	14,617	7,716	4,869
9	Banten	10,853	13,244	9,720	4,257
10	Sulawesi Selatan	13,875	10,358	7,497	2,348
11	Nusa Tenggara Timur	8,328	5,308	5,515	3,307
12	Kalimantan Barat	2,607	10,091	5,190	2,221
13	Di Yogyakarta	4,620	4,967	3,808	1,856
14	Sumatera Selatan	1,874	2,662	1,958	1,403
15	Sulawesi Utara	1,742	1,543	1,076	428
16	Kepulauan Riau	1,427	1,540	1,223	804
17	Sumatera Barat	1,176	1,639	1,227	789
18	Sulawesi Tengah	820	1,066	896	586
19	Aceh	762	910	951	786
20	Jambi	747	934	835	528
21	Kalimantan Selatan	797	888	711	422
22	Kalimantan Timur	959	716	449	179
23	Riau	459	717	868	556
24	Sulawesi Tenggara	641	689	423	135
25	Sulawesi Barat	625	542	450	132
26	Maluku	353	325	312	78
27	Bengkulu	317	334	319	294
28	Bangka Belitung	144	110	49	22
29	Maluku Utara	44	56	121	85
30	Papua	47	110	48	8
31	Kalimantan Tengah	67	60	69	24
32	Papua Barat	75	54	47	6
33	Gorontalo	46	29	37	4
<b>Total</b>		<b>494,609</b>	<b>512,168</b>	<b>429,872</b>	<b>275,736</b>

Sumber data: Subbid Pengolahan Data , Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

Salah satu indikator keseriusan pemerintah daerah dalam bidang perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri dapat dilihat dari ada tidaknya peraturan daerah yang dibentuk oleh masing-masing tingkatan pemerintah daerah.

Faktanya, baru sebagian kecil pemerintah daerah yang memiliki peraturan daerah tentang perlindungan TKI, termasuk pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah yang baru menginisiasi di tahun 2016, sedangkan 12 (dua belas) kabu-

paten dan 1 (satu) kota yang ada di Provinsi Sulawesi Tengah belum memiliki peraturan daerah tentang perlindungan TKI. Artinya, pemerintah daerah kurang serius terhadap perlindungan TKI yang akan bekerja ke luar negeri.

Kebijakan pemerintah daerah mengizinkan pelaksana penempatan TKI untuk merekrut warganya menjadi calon TKI/TKI, merupakan bentuk inkonsistensi sebab tidak di ikuti dengan pembentukan peraturan daerah sebagai pedoman dalam rekrutmen dan penempatan TKI di luar negeri. Inkonsistensi tersebut sebagai salah satu penyumbang terjadi tindakan sewenang-wenang terhadap calon TKI/TKI baik yang dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI maupun oleh majikan di luar negeri. Persyaratan dan seleksi yang kurang tegas, melahirkan calon TKI/TKI yang kurang kompeten, yang berdampak pada ketidakpuasan pengguna jasa TKI, dan pada akhirnya mengakibatkan terjadinya tindakan yang merugikan calon TKI/TKI itu sendiri.

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan

bahwa tanggungjawab pemerintah daerah terhadap perlindungan TKI terutama pada tahap pra penempatan (rekrutmen) TKI termasuk peningkatan kualitas calon TKI, purna penempatan TKI, dan pemberdayaan purna penempatan TKI. Sedangkan tahap penempatan TKI merupakan wewenang pemerintah pusat karena berkaitan dengan hubungan bilateral antar negara. Untuk melaksanakan tanggungjawab tersebut, pemerintah daerah harus menyusun kebijakan (pembentukan peraturan daerah, peraturan gubernur/bupati/walikota, dan/atau keputusan gubernur/bupati/wali kota, sebagai pedoman sekaligus legalitas pemerintah daerah terhadap penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun oleh swasta.

## **2. Saran**

Berdasarkan kesimpulan tersebut, direkomendasikan sebagai berikut:

- Pemerintah Indonesia harus menjalin hubungan bilateral dengan negara-negara tujuan penempatan TKI, demi meningkatkan perlindungan calon TKI/TKI yang bekerja di luar negeri.

- Sebagai bentuk tanggungjawab dan respon pemerintah daerah atas animo masyarakat Indonesia untuk bekerja di luar negeri, maka pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus membentuk kebijakan daerah di bidang penempatan dan perlindungan TKI baik dalam bentuk peraturan daerah, peraturan gubernur/bupati/wali kota, maupun keputusan gubernur/bupati/wali kota.

**BIBLIOGRAFI**

- Achmad Ali. 2008. *Menguak Realitas Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Achmad Ruslan. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education dan PuKAP Indonesia.
- Asri Lasatu, 2016, Perlindungan Hukum atas Hak-Hak Normatif Pekerja dalam Sistem Hubungan Industrial, Disertasi, Universitas Hasanuddin Makassar.
- Aswanto, 2012 Hukum dan Kekuasaan, Relasi hukum, politik dan Pemilu, Mahakarya Rangkang Offset, Yogyakarta.
- Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta.
- Jimly Assidhiqi dan M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- , 2009, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Lawrence M. Friedman, 2009, Penerjemah M. Khosim, Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial (the Legal System – A Social Science Perspective), Nusa Media, Bandung.
- Mahadi, 1989, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989
- Marwati Riza, 2009, Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri, As Publishing, Makassar
- Manisuli Ssenyonjo, 2009, *Economic, Social and Cultural Right in International Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- Morissan, 2005, Hukum Tata Negara RI Era Reformasi, Ramdina Prakarsa.
- Muhammad Tahir Ashari, 2007, Negara hukum, suatu studi tentang prinsip-prinsip dilihat dari segi hukum islam, implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini, Jakarta Kencana.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (edisi khusus), Peradaban, 2007
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2008, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Rhona K.M. Smith *et al*, 2010, Hukum Hak Asasi Manusia, PUSHAM UII, Yogyakarta
- Rosjidi Ranggawijaya. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangungan Indonesia*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988
- Siti Zuhro, 2012, prolog dalam Luthfi J. Kurniawan dan Hesti Puspitosari, *Negara, Demokrasi, dan Civil Society*, Intrans Publishing, Malang.
- Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983
- Soetandyo Wignjosebroto. 1997. *Sosiologi Hukum*. Bandung: Penerbit Bina Cipta.

- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996
- Wibowo Alamsyah, 2004, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Penangkapan dan Penahanan pada Proses Penyidikan*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.
- William G. Andrews. 1968. *Constitutions and Constitutionalism* 3rd edition, (New Jersey: Van Nostrand Company.
- Wolfgang Friedman, 1971, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Stevens and Sons, London.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families* (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5314).
- UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan PERPU No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan telah ditetapkan menjadi UU No. 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan PERPU No. 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.
- PP No. 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
- PP No.4 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penempatan TKI di Luar Negeri oleh Pemerintah.

\*\*\*