

## **BAB IV**

### **EFEKTIVITAS PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA**

#### **A. Implementasi Peraturan di Bidang Ketenagakerjaan mengenai Perlindungan pekerja Migran Indonesia.**

Setiap peraturan pemerintah bertujuan untuk melindungi setiap warga negaranya dari setiap bentuk penyelewengan atas alasan apapun dan oleh siapapun. Hanya saja permasalahannya sejauh mana peraturan tersebut dapat menjangkau efektifitasnya sesuai dengan keberadaan tingkah laku masyarakat, guna diterapkan oleh para penegak hukum terhadap pelanggar hukum.

Undang-undang merupakan sebuah alat normatif untuk membangun dan mengembangkan sebuah sistem. Sehingga alat normatif ini harus mengandung dua unsur keadilan dan kepastian hukum. Melalui pasal-pasal dalam Undang-undang no.39 tahun 2004 seharusnya tergambar sistem yang akan dibangun dan dikembangkan serta kerangka berpikir normatif undang-undang dapat diketahui. Sejak UU.No.39 tahun 2004 ini di sahkan sampai saat ini permasalahan legalitas TKI semakin banyak.

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang no. 39 tahun 2004 bahwa Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Namun kewenangan tersebut kenyataannya diserahkan kepada PPTKIS. Ini berdampak pada pada sering terjadinya pemalsuan identitas kepada seluruh calon TKI. Karena

PPPTKIS dapat melakukan *open recruitment* di mana saja. Kemudian dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa pemerintah daerah juga dapat mengambil perannya sehingga calon TKI yang ditampung di PPTKIS dapat berangkat dari kabupaten atau kotanya masing tanpa adanya pengesahan legalitas dari pemerintah pusat dan ini makin membuka peluang besar untuk terjadinya pemalsuan identitas.

Kondisi tersebut diperparah dengan minimnya koordinasi antar instansi atau lembaga terkait yang terlibat dalam proses penempatan TKI<sup>1</sup>. Hal ini diperkuat dengan perbincangan kepala pendamping Kementerian Sosial dengan peneliti, berikut perbincangannya :

P: Bu, kenapa ya ? kalo pemulangan dari arab satgasnya banyak seluruh institusi terjun langsung tapi kalau pemulangan dari Malaysia engga?

L : Iya put, soalnya pemulangan dari Malaysia ga ada duitnya makanya kalo pemulangan ini koordinasinya ala kadarnya cuman intern kita, pelni, sama damri. Padahal setiap pemulangan harus didampingi oleh semua instansi terkait pemulangan<sup>2</sup>.

Contoh di atas merupakan wujud dari kurang optimalnya koordinasi dari setiap institusi yang melindungi pekerja migran. Para mitra penyalur melakukan pelanggaran karena undang-undang yang mengatur perlindungan TKI belum memenuhi kepentingannya. Jadi dari contoh ini peraturan perlindungan belum lah efektif. Pelanggaran terkait legalitas para pekerja migran (pemalsuan dokumen pemberangkatan, kemudian visa untuk bekerja oleh PPPTKIS hanya diurus visa pelancong) ini dikarenakan adanya kepentingan ekonomi dari kedua belah pihak. Jasa

---

<sup>1</sup> Wawancara tidak berstruktur dengan Bapak Ali Masjono selaku pendamping surveyor selama di tanjung Pinang Jum'at 4 November 2011 pukul 14.00.

<sup>2</sup> Wawancara sambilan dengan Ibu Lusi Selasa 18 Oktober 2011

penyaluran tenaga kerja ini oleh beberapa PPPTKIS adalah ladang bisnis. Sedangkan TKI sebagai kelas bawah ingin mencari kehidupan yang lebih baik mereka berjuang untuk keluar dari kelas bawah tersebut.

PPPTKIS yang menjanjikan pengurusan dokumen ditanggung olehnya memunculkan ketidakjelasan mengenai besaran biaya penempatan TKI di luar negeri. Karena TKI berada pada posisi yang membutuhkan pelayanan. Ditambah lagi ketidaktahuannya mengenai pengurusan dokumen wajar saja jika TKI suka tidak suka mesti menyetujui segala sesuatu yang telah ditetapkan.

Selama masa pra hingga purna penempatan, selalu terlibat segitiga hubungan antara pemerintah, PPPTKIS, dan TKI. Pada masa pra penempatan tenaga kerja di luar negeri, sering dimanfaatkan PPPTKIS untuk mendapatkan keuntungan, ini sering mengakibatkan calon TKI yang akan ke Malaysia menjadi korban dengan janji berbagai kemudahan untuk dapat bekerja diluar negeri, termasuk yang melanggar prosedur serta ketentuan pemerintah, akhirnya sering memunculkan kasus TKI Ilegal.

TKI pada masa penempatan TKI tidak berdokumen di tempatkan pada posisi yang tidak menguntungkan. TKI tidak berdokumen ini dianggap melakukan tindakan melanggar undang-undang atau disebut sebagai 'kriminal'. Padahal TKI yang ilegal ini bisa saja korban penipuan pada masa pra penempatan. Sebagaimana dijelaskan di atas tidak sedikit TKI yang mengeluarkan sejumlah uang bahkan menjual tanah harta

warisan untuk diurus segala keperluan mengenai pengurusan kelengkapan dokumen ke Malaysia.

Beban kerja terlalu berat, tindak kekerasan, kebutuhan pokok tidak dipenuhi, gaji tidak dibayar, pembatasan komunikasi, dipaksa bekerja melampaui masa kontrak secara tidak bertanggung jawab, hingga pelecehan seksual masih berkaitan dengan masalah pelanggaran legalitas di masa sebelum keberangkatan. Dalam ekonomi kebutuhan meningkat akan pekerja migran yang murah di Malaysia menyebabkan agen pada masa pra hingga penempatan melakukan pelanggaran-pelanggaran legalitas.

Contoh kasusnya dapat dijabarkan sebagai berikut :

Kegiatan pra penempatan TKI di luar negeri terkait perekrutan dan seleksi, pendidikan dan pelatihan kerja, pengurusan dokumen, PAP, dan pemberangkatan tidak sesuai dengan UU No.39 Tahun 2004. Misalnya saja perekrutan dan seleksi seharusnya berdasarkan pasal 35 yang menjadi calon TKI berusia sekurang-kurangnya 18 tahun dan berpendidikan sekurang-kurangnya adalah SLTP. Sedangkan dari hasil penelitian penulis pada grafik III. 4 bahwa usia bekerja memang sudah mencukupi TKI yang bekerja di Malaysia rata-rata berusia 26-30 tahun. Namun jika dilihat dari tingkat pendidikan pada grafik III.3 bahwa TKI yang bekerja di Malaysia paling banyak berpendidikan SD. Menurut penulis wajar saja jika TKI banyak yang disiksa dikarenakan majikan kesal dengan perbuatan TKI yang tidak mengerti apa-

apa. Selain itu selama penulis melakukan wawancara dengan panduan instrumen identifikasi permasalahan pekerja migran di debarkasi 2011 ada beberapa TKI ketika bekerja di Malaysia dalam keadaan buta huruf. TKI tersebut berasal dari Medan. Berangkat melalui jalur tingkus yang berada di Tanjung Belawan.

Kemudian dalam Undang-undang tersebut juga disebutkan bahwa calon TKI harus terdaftar pada instansi pemerintah bidang ketenagakerjaan. Pada kenyataannya banyak TKI yang tidak terdaftar sebagai pekerja bahkan telah terjadi pemalsuan dokumen. Dari mulai pemalsuan nama, umur, bahkan status perkawinan sering terjadi. Pemalsuan dokumen ini dikarenakan beban biaya pemberangkatan dilimpahkan pada TKI. Padahal mereka yang menjadi calon TKI dalam proses prekrutan dijanjikan semua biaya pengurusan dokumen dan ongkos transportasi ditanggung oleh PPTKIS. Pada bab tiga dijelaskan bahwa ES harus membayar paspor dengan harga Rp 600.00,- lebih. ES membayar sedanya saja asal bisa cepat kerja di Malaysia dan ternyata paspor yang dibuatkan oleh agen yang merekrut ES adalah paspor pelancong. Paspor pelancong ini tidak dapat digunakan dalam jangka waktu yang panjang. Alhasil ketika bekerja ES dideportasi karena menggunakan paspor pelancong<sup>3</sup>.

Selanjutnya pada pengurusan dokumen dan perjanjian kerja sebagaimana dijelaskan di atas pengurusan dokumen memang diserahkan kepada PPTKIS dikarenakan para calon TKI masih berusia mudan dan tingkat pendidikan yang rendah tidak mengerti tentang pengurusan dokumen. Hal ini dimanfaatkan oleh para

---

<sup>3</sup> Lihat juga grafik III.10

PPTKIS dalam proses perjanjian kerja. Banyak calon TKI yang tidak boleh membaca surat perjanjian kerja, mereka hanya boleh membubuhkan tanda tangan kemudian diberangkatkan ke Malaysia. Sesampainya di sana mereka juga tidak mengetahui berapa jumlah gaji, kapan lamanya bekerja, bahkan biaya hidup. Misalnya ES sesampainya di Malaysia diatidak memperoleh perjanjian kerja. ES bekerja di restoran melayu selama dua minggu, ES tidak menerima gaji, lama bekerja dari pukul 07.30- 17.00 serta tidur di rumah sewa dengan bayaran RM 150 per bulan sewa tersebut dibayar dengan dengan uang tabungan ES.

Berdasarkan undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah calon TKI hanya boleh diberangkatkan jika keahlian kerja sesuai. Realitas yang ada TKI diberangkatkan dengan pekerjaan yang tidak sesuai keahlian calon TKI. Misalnya saja SSR ketika di Indonesia ia dijanjikan bekerja di cafe atau restoran cepat saji. Sesampainya di Malaysia SSR tidak langsung bekerja. Ia diserahkan oleh “Bapak ayam” yang bernama Ellen besar. Ellen besar meneyrahkan klien ke Toke acan dan SSR memiliki hutang sebesar 500 RM digunakan untuk biaya transport. Maka dari itu SSR harus bekerja untuk melunasi hutangnya dan ia dipekerjakan di klub malam sebagai pelacur.

Masa purna penempatan TKI dipulangkan karena telah terjadi penyelewengan dokumen. Dari grafik III. 10 TKI sebab TKI dipulangkan adalah Menggunakan paspor pelancong, paspor mati, exit permit palsu, exit permit mati, dan tidak ada dokumen. Contoh kasus pemulangan TKI terjadi pada BIHA ia bekerja di Malaysia selama delapan bulan. Jamkerja dimulai pkul 06.00 sampai dengan pukul 01.00 dan

tidak ada istirahat. Hampir setiap hari BIHA mendapatkan 'ocean dari majikan BIHA dianggap tidak benar kerjanya. Selama bekerja gaji BIHA tidak pernah dibayar. BIHA tidak boleh sholat. Karena BIHA tidak betah lagi kerja ditempat maikan pukul 04.30 BIHA melarikan diri. Sedangkan, paspor BIHA ditahan oleh majikan. Sepanjang BIHA menyuri alan BIHA bertemu orang asli melayu dan BIHA pun dibawa ke KJRI Malaysia. Setelah dilakukan pengecekan BIHA tidak mempunyai paspor. Alhasil BIHA dipulangkan ke Indonesia.

Berdasarkan wawancara sambil lalu peneliti dengan wakil kepala divisi pekerja migran bermasalah bahwa PPTKIS melakukan pelanggaran-pelanggaran hanya untuk mendapatkan keuntungan. Pada awal sebelum pemberangkatan calon TKI diinapkan di penampungan. Calon TKI di sana banyak bahkan tempat penampungan penuh dan buat tidur saja sulit. Biaya kebutuhan pokok selama di penampungan ditanggung oleh PPTKIS. Oleh karena itu PPTKIS berinisiatif untuk mempercepat pemberangkatan calon TKI dengan paspor pelancong guna menutup besarnya pengeluaran untuk biaya kebutuhan pokok<sup>4</sup>. Hal ini diperkuat dengan pernyataan dari salah satu pemilik PPTKIS PT. Mitrakarya Saranusa :

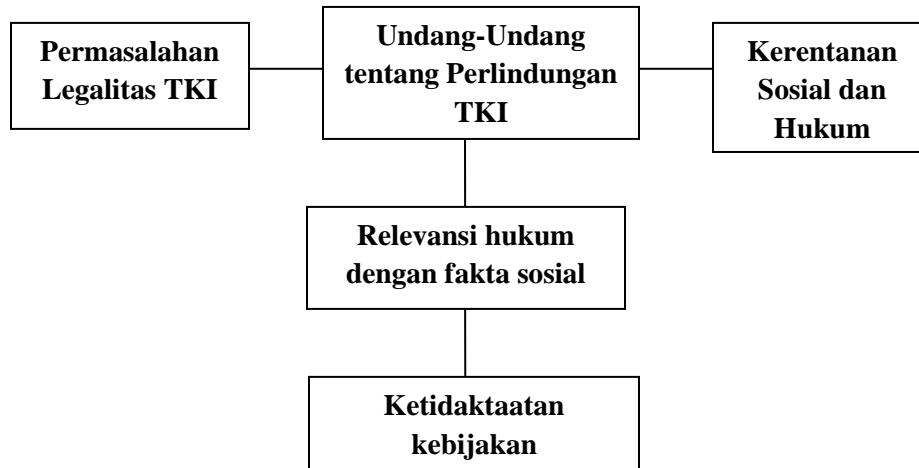
Iyalah bu, kalo ngikut peraturan pemerintah rugi lah kita. Cuman abis-abis dibikin dokumen doang buat pergi ke Malaysia.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Paragraf ini merupakan obrolan peneliti ketika magang di Kementerian Sosial dengan Ibu Ade pada tanggal 5 Oktober 2011.

<sup>5</sup> Wawancara sambil lalu dengan Bapak Caskinuh pada tanggal 5-5/2012 ketika seminar.

**Skema  
IV. 1.  
Analisa Penelitian**



**Sumber : Hasil Analisa Penelitian , 2012.**

Fungsi penting aturan perundang-undangan adalah sebagai penuntun perilaku masyarakat. Dampaknya aturan hukum ini bukan sekedar ketaatan tetapi juga perilaku manusia, baik positif maupun negatif. Peraturan dikatakan efektif apabila perilaku para pemegang peranan sesuai dengan arah yang dikehendaki oleh pembuat peraturan.

Permasalahan legalitas ini menjadikan kerentanan sosial dan hukum pekerja migran. Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya contoh kerentanannya adalah eksploitasi di tempat kerja seperti upah tidak dibayar atau dibayar rendah, jam kerja panjang, tidak ada libur, bahkan sering lembur. Pekerja migran kerap kali mendapat



kekerasan fisik dan pelecehan seksual. Bahkan pekerja migran tidak boleh menyiapkan makan sendiri, tidak boleh beribadah.

Kerentanan sosial dan hukum ini terjadi karena pekerja migran terlibat dalam prosedur migrasi ilegal. Kerentanan mereka dijadikan sebagai ajang eksploitasi oleh banyak pihak baik secara ekonomis, fisik, psikologis, maupun pelecehan seksual di sepanjang proses pra penempatan hingga purna penempatan. Berawal dari ketika mereka direkrut dari desa (daerah asal), berlanjut setelah mereka tiba di penampungan dan balai latihan kerja, kemudian ketika berada di rumah majikan dan agensi, hingga dalam perjalanan pulang kembali ke sanak keluarganya.

Undang-undang yang mengatur perlindungan seharusnya bertujuan melaksanakan keadilan sosial bagi pekerja migran. Pada tahap implementasi undang-undang perlindungan tidak dapat dilaksanakan. Misalnya, undang-undang perlindungan tidak mampu melindungi pekerja migran terhadap kekuasaan majikan.

Ketaatan para pemegang peranan pun belum sampai pada tahapan yang bersifat *internalization*, dan baru sampai pada tahapan *compliance*<sup>6</sup>. Para pemegang peranan khususnya para penyalur tenaga kerja patuh terhadap peraturan perlindungan karena takut terkena sanksi. Sehingga pengawasan harus terus dilakukan oleh para penegak hukum.

---

<sup>6</sup> *Compliance* adalah seseorang menaati peraturan karena takut terkena sanksi. *Identification* adalah seseorang menaati peraturan karena takut hubungannya dengan pihak lain akan rusak. *Internalization* adalah seseorang menaati peraturan karena aturan itu sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya.

Pelanggaran-pelanggaran undang-undang sangat mempengaruhi tingkah laku. Berbagai macam kepentingan dan tuntutan tidak dapat dimasuki oleh hukum. Sehingga aturan hukum tidak bisa diselenggarakan oleh para institusi-institusi yang berperan untuk menciptakan integrasi sosial seperti dalam integrasi sistem hukum migrasi, peran bersama antar TKI, PPPTKIS, bahkan pemerintah dalam sistem sosial yang semakin kompleks yang didasarkan pada ikatan saling ketergantungan antara unsur-unsur dalam sistem hukum migrasi tersebut. Dalam efektivitas hukum problematika pelanggaran-pelanggaran hukum adalah konsepsi tentang nilai-nilai kemasyarakatan.

Undang-undang perlindungan merupakan refleksi dari kebutuhan masyarakat terhadap suatu keadilan dan ketertiban sosial dalam menata interaksi antar anggota masyarakat. Namun masyarakat sudah terbiasa melihat bagaimana realitas sosial pelanggaran hak TKI dengan aturan-aturan hukum yang melindungi TKI. Sehingga ketidaktaatan terhadap undang-undang karena para penegak hukum belum melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik.

**Tabel IV.1**  
**Bentuk-Bentuk Pelanggaran yang dilakukan PPTKIS dan Mitra Penyalurnya**

| NO | MASALAH   | DAMPAK   |
|----|---|--|
| 1. | Calon Pekerja Migran dibuat tidak tahu tentang informasi migrasi yang benar dan aman                | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dijadikan peluang oleh pihak yang tidak bertanggung jawab untuk memberikan informasi kepada Calon Pekerja Migran sesuai dengan hasrat dan kepentingannya;</li> <li>➤ Calon Pekerja Migran menerima saja terhadap informasi yang didapat karena tidak ada informasi pembandingan kecuali dari pihak yang tidak bertanggung jawab tersebut; dan</li> <li>➤ Dijadikan pintu masuk untuk melakukan perekrutan secara tidak sah.</li> </ul>  |
| 2. | Upaya sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap perekrutan, penempatan & pemulangan.              | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Memberi keleluasaan kepada pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab (calo dsb) untuk melakukan perekrutan tanpa memiliki <i>job order</i>.</li> <li>➤ Pihak yang tidak bertanggung jawab (calo dsb) tersebut bebas mengirim kepada PPTKIS yang mampu membayar upah tinggi;</li> <li>➤ Calon Pekerja Migran ditampung dengan jangka waktu yang tidak jelas.</li> <li>➤ Adanya jeratan hutang;</li> <li>➤ Maraknya penempatan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak punya kewenangan.</li> </ul> |
| 3. | Calon Pekerja Migran dibuat tidak tahu tentang biaya yang menjadi kewajibannya.                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Penarikan biaya yang melebihi batas pembiayaan yang sudah ditentukan;</li> <li>➤ Pemotongan upah yang begitu lama dan melebihi beban biaya;</li> <li>➤ Penarikan biaya lebih dianggap oleh Pekerja Migran bukan perampasan hak melainkan takdir;</li> </ul>   |
| 4. | Calon Pekerja Migran dibuat tidak tahu tentang biaya pengurusan dokumen dan tatacara pengurusannya. | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Banyak pungutan liar;</li> <li>➤ Praktek percaloan;</li> <li>➤ Calon Pekerja Migran tidak tahu tatacara mengurus dokumen sendiri.</li> </ul>  |
| 5. | Calon Pekerja Migran dibuat tidak tahu tentang gaji yang harus didapat                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pekerja Migran tidak merasa ada pelanggaran hak;</li> <li>➤ Pekerja Migran dibuat tidak tahu dan tidak mampu cara menangani pelanggaran hak yang harus dilakukan.</li> </ul>  |

Sumber: Data diolah berdasarkan hasil penelitian 2013.

## **B. Peran Negara dalam Melakukan Fungsi Perlindungan bagi Pekerja Migran.**

Sebagaimana yang kita ketahui bahwa salah satu peran utama badan legislatif adalah membuat peraturan perundang-undangan yang kemudian dilaksanakan oleh lembaga eksekutif. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi adalah lembaga pemerintah utama untuk pengaturan pekerja migran di Indonesia. Rekrutmen dan penempatan tenaga kerja dilakukan oleh agen swasta, yang diberikan izin oleh Kemenakertrans, kementerian ini berperan dalam mengawasi pelatihan keterampilan, pembekalan wajib pra-pemberangkatan.

Penelitian ini merujuk pada Undang-undang no. 39 tahun 2004 bahwa pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota atau Kabupaten dalam menerapkan Undang-undang Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran tidak dibuat dengan jelas. Undang-Undang tersebut tidak menjelaskan hubungan antara peranan BNPP-TKLN dan tingkat-tingkat pemerintahan yang berbeda-beda. Saat ini, kesepakatan penempatan kerja haruslah didaftarkan dengan wewenang dari kabupaten atau kota, dan 'Biro Pelayanan' akan dibentuk di kota provinsi. Pengawasan perizinan terhadap para perekrut dan pelatihan nampaknya dibagi secara informal oleh tingkatan pemerintahan yang berbeda. Hal ini menjadikan hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah, Kabupaten tidaklah jelas.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa rekrutmen dan penempatan pekerja migran untuk bekerja di luar negeri dilakukan oleh perusahaan swasta yang disebut sebagai PPPTKIS. Peran pemerintah menurut kerangka yang ada sekarang untuk mengawasi agen-agen ini melalui skema perizinan yang disebut sebagai Surat Izin Pelaksana penempatan TKI atau SIPPTKI. “Saat ini setidaknya ada sekitar 400 PPPTKIS dengan izin beroperasi di Indonesia dan 90% di antaranya tergabung dalam APJATI. Selain PPPTKIS yang memiliki izin resmi, diperkirakan sekurangnya 800 perusahaan penyalur tenaga kerja yang illegal di Indonesia. Sebagian besar dari perusahaan illegal ini sebenarnya dikontrak oleh PPTKIS resmi untuk menyelenggarakan open rekrutmen pada awal pemberangkatan”<sup>7</sup>.

Menurut hasil wawancara sambil lalu yang dilakukan peneliti di lingkungan yang terdapat banyak sekali PPPTKIS daerah Condet menurut salah satu warganya bahwa PPTKIS yang illegal sulit diberantas karena masyarakat setempat diunutkan oleh sistem kontrakan rumah bahkan jual beli tanah. Serta mudah sekali menemukan PPTKIS yang illegal. Jika illegal PPTKIS tidak memberi label nama perusahaan di pintu pagar atau bahkan terlihat seperti rumah hunian<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> ILO. *Perlindungan Pra-Keberangkatan dalam Jurnal Penerapan Perundangan Indonesia untuk Melindungi dan Memberdayakan Pekerja Migran Indonesia: Beberapa Pelajaran dari Filipina, Proyek ILO tentang Menggalang Aksi untuk Perlindungan PRT dan Kerja Paksa dan Perdagangan di Asia Tenggara*. 2006. Hlm, 12.

<sup>8</sup> Wawancara dengan Bapak Ade warga Condet. 12 April 2012.

**Gambar IV.1**  
**Perbedaan Bangunan Penampungan PPTKIS legal dan Ilegal**



PPPTKIS Legal

Sumber : Dokumentasi Peneliti, tahun 2012.



PPPTKIS Ilegal

Menurut Nurhasono, “PPPTKIS yang illegal ini tetap melakukan rekrutmen dan memiliki 200-500 orang yang siap dikirimkan ke luar negeri per tiga bulan sekali. Ini dikarenakan peranan pemerintah dalam melindungi TKI tidak jelas. Ditambah lagi dengan adanya BNP2TKI dimana institusi ini memiliki divisi BINAWAS yang berperan melakukan pengawasan internal. Divisi ini pun fungsi perannya masih bersifat umum dimana tidak memiliki peranan yang jelas dalam penempatan, pengawasan, dan perlindungan”<sup>9</sup>.

*“pengawasan internal BINAWAS yang sifatnya umum menjadikan peranan perlindungan BNP2TKI menjadi tidak jelas dalam proses penempatan. Ini menyebabkan adanya celah untuk melakukan ‘kongkalikong’ dalam administrative perekrutan. Buktinya PJTKI yang tidak punya SIP dan JOB yang tidak jelas dapat melakukan rekrutmen 200-500 orang”.*

<sup>9</sup> Paragraf ini merupakan hasil wawancara dengan Bapak Nurhasono Koordinator Advokasi dan Kebijakan Perlindungan TKI. Pada tanggal 18 Februari 2013.

### **C. Efektivitas Peraturan Perlindungan TKI terhadap Realitas Permasalahan Legalitas Pekerja Migran Indonesia.**

Pada uraian terdahulu dijelaskan bahwa faktor yang mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan ialah optimalnya pelaksanaan peran, wewenang, dan fungsi para penegak hukum, baik dalam menjalankan kewenangan maupun menegakkan perundang-undangan.

Pelanggaran legalitas terjadi karena para penegak hukum tidak memberikan sanksi tegas kepada para mitra penyalur yang menyalahi aturan. Undang-undang akan sangat efektif bila aturan yang melarang mitra penyalur tenaga kerja juga diancam dengan sanksi moral.

Menurut Roscoe Pound dalam karyanya *Law and Morals*, “sanksi moral sangat berpengaruh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan”<sup>10</sup>. Pada dasarnya fungsi moral merupakan kontrol sosial bagi masyarakat. Sebagai aplikasi dalam penerapan undang-undang, sanksi moral haruslah mengacu kepada subyek hukum.

Penelitian ini penulis menarik benang merah ada dua penyebab peraturan perlindungan ini menjadi tidak efektif. Pertama, karena mitra penyalur ingin mendapatkan keuntungan. Sehingga pekerja migran ketika diberangkatkan ke Malaysia tidak diberikan pembekalan mengenai pelatihan yang cukup dan benar.

---

<sup>10</sup> Roscoe Pound, *Law and Morals*, Chape Hill: The University of Nort Calorina Press. 1926, Hlm 63. *When we have found a moral principle we cannot stop of that. We have more to do than to formulate it in a legal rule. We must ask how far it has to do with things that may be governer by legal rules.*

Menurut hasil wawancara penulis dengan staff ahli permasalahan pekerja migran mengatakan bahwa:

“Para tekong paham ilegal itu akan menimbulkan masalah karena tergiur uang mereka melupakan hukum yang berlaku, jadi maslaah ini kembali lagi kepada moral para tekong”<sup>11</sup>.

Sebab pertama ini dalam analisa Pound yang mengacu pada pemikiran Marx bahwasanya “hukum adalah akibat dari pembagian masyarakat ke dalam kelas-kelas. Sehingga mitra penyalur sebagai yang memeras dan pekerja sosial sebagai kelas sosial yang diperas”<sup>12</sup>. Pekerja migran yang berusia produktif tidak tahu bagaimana cara mereka untuk mengisi lapangan pekerjaan di dalam negeri karena mereka tidak mempunyai keterampilan yang memadai juga tingkat pendidikan rendah. Sedangkan mereka ingin ingin keluar dari stratifikasi kelas bawah mereka dengan cara apapun. Akan tetapi hal ini dimanfaatkan oleh para mitra penyalur untuk mendapatkan keuntungan.

Apabila tindakan-tindakan mitra penyalur mengejar kebutuhannya masing-masing dan berusaha mencapai kepuasan bagi dirinya secara maksimal, maka akan merusak sistem sosial<sup>13</sup>. Peraturan pemerintah yang gunanya mengkoordinasi

---

<sup>11</sup> Wawancara via telpon dengan Ibu Lenny staff ahli Kementrian Sosial Direktorat KTK-PM, 1 februari 2013.

<sup>12</sup> Roscoe Pound, *Tugas Hukum oleh Roscoe Pound diterjemahkan M. Radjab, The task of Law*, Jakarta: Bhatara, 1965, Hlm 16.

<sup>13</sup> Dalam buku Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancaman Hukum Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru Bandung, 1985, hal. 57. Dijelaskan bahwa Perbuatan ekonomi yang dianggap sebagai perbuatan rasional dipengaruhi faktor-faktor : 1) pilihan, yaitu pada waktu seseorang melakukan sesuatu perbuatan ia sebenarnya telah mengesampingkan pemikiran untuk melakukan perbuatan yang lain; 2) dalam melakukan pilihan pada suatu perbuatan tertentu, seseorang telah memberikan nilai yang lebih tinggi pada perbuatan itu, dibanding perbuatan-perbuatan lain yang



pengaturan ekonomi pada masa pra hingga purna penempatan pun dilanggar oleh mitra penyalur tersebut. Melihat relevansi antara peraturan dan fakta sosial hukum perlindungan TKI belum mampu menjadikannya sebagai sebuah ketaatan dan kesadaran akan hukum yang berlaku. Sebagaimana Pound menjelaskan hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Kemudian yang kedua ketidakefektifan perundang-undangan tergantung pada cara-cara pekerja migran memperoleh pengetahuan mengenai peraturan perlindungan. Dalam permasalahan ini banyak sekali pekerja migran yang tidak mengetahui tentang perjanjian kerja, mereka hanya mengetahui cara-cara administratif keberangkatan. Namun pemahaman proses administratif hanya diapahami secara umum saja. Misal dalam peraturan perlindungan TKI harus mempunyai paspor kerja sebagai payung hukum jika terjadi masalah di negara tujuan. Namun TKI hanya mengetahui paspornya saja tanpa tahu jenis dari paspor tersebut.

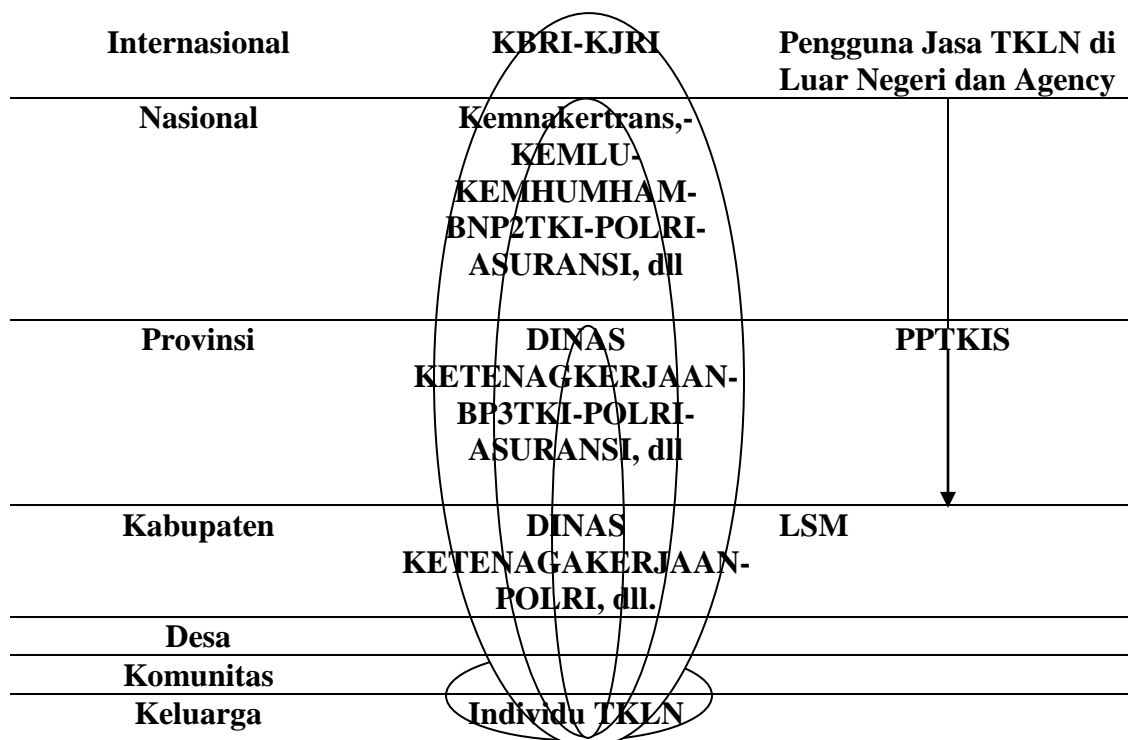
Selain itu calon pekerja migran dibuat tidak tahu tentang informasi migrasi yang benar dan aman. Kemudian calon pekerja migran dibuat tidak tahu tentang biaya yang menjadi kewajibannya. Serta calon pekerja migran dibuat tidak tahu tentang biaya pengurusan dokumen dan tatacara pengurusannya. Menyebabkan adanya penarikan biaya yang melebihi batas pembiayaan yang sudah ditentukan, Banyak

---

merupakan alternatif, 3) seseorang akan memilih untuk melakukan perbuatan yang memenuhi kepuasan pada dirinya.

pungutan liar, praktek percaloan, calon Pekerja Migran tidak tahu tatacara mengurus dokumen sendiri.

**Skema IV.II  
Unit Kerja Perlindungan TKI**



Sumber: Seminar Perlindungan sosial KTK-PM Deputi bidang Perlindungan BNP2TKI, 16-1-2013.

Skema di atas menjelaskan bahwa ketidakefektifannya peraturan perlindungan TKI dikarenakan peran pemerintah yang mempunyai kuasa penuh dalam perlindungan TKI pun hanya sampai pada tingkatan kabupaten saja. Sehingga izin operasional PPTKIS dikeluarkan oleh Provinsi pada kenyataannya operasional PPTKIS berada pada tingkatan desa dan komunitas. Keadaan ini lah yang menyebabkan pemerintah tingkat kabupaten kesulitan untuk melakukan kontrol dan pengawasan terhadap PPTKIS yang beroperasi di wilayahnya. Pemerintah kabupaten

juga tidak memiliki kekuatan apapun untuk mengawasi dan mengendalikan, apalagi menjatuhkan sanksi kepada para PPTKIS yang melanggar aturan.

Dengan lemahnya kontrol dari pemerintah kabupaten membuat PPTKIS semakin leluasa dalam melakukan izin rekrutmen yang dipegang olehnya pada tingkatan desa dan komunitas. PPTKIS bebas merekrut siapa saja, ke mana saja, di manapun. Dari sinilah akar permasalahan legalitas sehingga perundang-undangan belum dikatakan efektif. Dalam analisa penulis mungkin saja seorang calon dari kabupaten A berangkat mendaftar di kabupaten B, di sinilah kemungkinan berlangsungnya pemalsuan identitas.

Berdasarkan kondisi empiris-aktual ini lah maka pada masa pra-penempatan kerap kali mitra penyalur memotong semua peraturan khusus misalnya TKI berangkat ke Malaysia harus memiliki keterampilan namun tidak diindahkan oleh para agen tersebut dan hanya mengutamakan hak dan kewajiban yang universal saja. Contoh lainnya pada UU. No.39 tahun 2004 disebutkan keberangkatan TKI ke luar negeri dibutuhkan kelengkapan dokumen. Dokumen tersebut memang dibuatkan untuk TKI tapi dokumen itu melanggar aturan bekerja di luar negeri yang seharusnya menggunakan paspor bekerja bukan paspor pelancong.

Banyaknya pelanggaran-pelanggaran Undang-Undang no.39 tahun 2004 yang dilakukan oleh subyek hukum, ternyata belum mampu menjadikan para pemegang peranan taat akan undang-undang yang mengatur perlindungan TKI. Hukum

seharusnya menjadi interpretasi terhadap situasi-situasi yang dialami TKI dan sebagai penyeimbang tujuan legislasi seperti ditetapkan oleh pemerintah berkenaan dengan banyaknya perlakuan-perlakuan buruk yang diperoleh TKI selama di Malaysia.

Menurut analisa penulis ketaatan undang-undang tidak hanya terpaku pada prosedur hukum. UU no.39 tahun 2004 atau bahkan ratifikasi Undang-Undang no. 6 tahun 2012 harus dapat mewakili keinginan TKI, yang mampu menciptakan keadilan dan kesejahteraan. Agen dan PPTKIS sebagai pengemban fungsi hukum seharusnya lebih mendahulukan kepentingan TKI ketimbang keuntungan individual yang didapat dari ‘menjual manusia’. Penyelenggaran hukum yang terjadi pada TKI disebut dengan “‘Kejahatan tanpa korban’ yaitu kejahatan di mana tidak ada orang yang bisa mengetahui bahwa dirinya adalah seorang korban”<sup>14</sup>. TKI setuju mereka diberangkatkan tanpa mengerti proses pengurusan dokumen, pelatihan bagi para TKI. Singkatnya, prinsip moral pelaku pelanggaran menghiraukan penderitaan TKI.

Keadaan yang seperti inilah, perilaku manusia tidak dapat bebas tanpa batas, melainkan dibatasi oleh seperangkat norma yang mampu mengendalikan semua tipe perilaku masyarakat dalam terwujudnya keharmonisan dan keseimbangan sosial. Dengan kata lain, adanya peraturan yang mengatur tentang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri pada proses pra-purna penempatan tidak terjadi lagi

---

<sup>14</sup> Roger Cotterell, *Sosiologi Hukum: The Sociology of Law*, Jakarta: Nusa Media, 2012, Hlm 77. Menurut Pound terkadang para pembuat undang-undang lalai akan kepentingan-kepentingan sosio-ekonomi dengan keuntungan individu sehingga memungkinkan hukum untuk mengandalkan pada inisiatif individual dalam menyelenggarakan aturan-aturan. Masalah penyelenggaran hukum ini berkaitan dengan apa yang mereka sebut sebagai ‘kejahatan tanpa korban’.

pelanggaran-pelanggaran legalitas yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Kemudian, dalam proses pelayanan yang diserahkan kepada PPTKIS selama proses tersebut, TKI tidak lagi diposisikan sebagai pundi-pundi keuntungan.

Peraturan pemerintah sebagai instrumen perlindungan sosial pekerja migran akan sulit diupayakan secara serius apabila Negara kurang kuat, kurang memiliki fasilitas untuk melakukan perlindungan terhadap pekerja migran. Selain itu hukum yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka untuk merestrukturisasi rancangan pembangunan ekonomi skala besar, bias dikatakan tidak berjalan ketika pihak-pihak yang terlibat dalam perlindungan tidak mampu menggerakkan mesin-mesinnya.