



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

**Menggali Konsep Matriarki
Upaya Membangun Sistem Hukum
yang Berkeadilan bagi Perempuan**
Pinky Saptandari

**Program Pelatihan Pembentukan Tim
untuk Pengembangan Sumber Daya Manusia**
E.M. Agus Subekti Doelhadi

**Kekerasan Sosial dan Politik
Suatu Ancaman Teori**
Muhammad Asfar

**Perpu Tenaga Kerja dan Perlindungan TKW
dari Tindak Kekerasan**
I.B. Wirawan

**Militer dalam Konflik Bersenjata
di Kawasan Asia Tenggara**
Tri Yoga

**Kriminalitas dan Dampaknya terhadap Perekonomian
di Kota Surabaya**
H. Karjadi Mintaroem

**Regionalisation of the World Economy :
Stepping - Stones or Stumbling Block ?**
Sartika Soesilowati

**Kejahatan dalam Dunia Kedokteran
Contoh Kasus Mal Praktek**
Bambang Subagio

**Resensi Buku
Anthony Giddens : Suatu Pengantar**
Karnaji

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Tema *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* edisi kali ini terfokus pada persoalan kekerasan dan tindak kejahatan di perkotaan. Sengaja tema ini dipilih, karena sebagai sebuah realitas sosial, perkembangan berbagai aksi kekerasan dan tindak kejahatan belakangan ini bukan saja makin mencemaskan, tetapi juga makin tak terbendung. Gejala kekerasan (*violence*), kebiadaban (*barbarity*), kekejaman (*cruelty*) dan segala bentuk tindakan yang melampaui batas kemanusiaan (*inhumanity*) yang muncul dalam kehidupan umat manusia tak ubahnya seperti sebuah kutukan: ia hadir begitu saja tanpa permisi dan sepertinya tidak mudah untuk ditanggulangi dalam waktu cepat.

Dari berbagai tulisan yang masuk ke meja redaksi, beberapa memiliki topik sama dengan tema edisi ini antara lain tentang Kekerasan Sosial dan Politik: Suatu Ancangan Teori yang ditulis oleh Muhammad Asfar, Perpu Tenaga Kerja dan Perlindungan TKW dari Tindak Kekerasan oleh I.B. Wirawan, Militer dalam Konflik Bersenjata di Kawasan Asia Tenggara dari Tri Yoga, Kriminalitas dan Dampaknya terhadap Perekonomian di Kota Surabaya ditulis H. Karjadi Mintaroem, serta Kejahatan dalam Dunia Kedokteran: Contoh Kasus Mal Praktek oleh Bambang Subagjo. Selain mengetengahkan permasalahan kejahatan dan kekerasan di Perkotaan, redaksi juga menghadirkan tulisan tentang konsep matriarki berlandaskan sistem hukum yang berkeadilan bagi perempuan oleh Pinky Saptandari, E.M. Agus Subekti Doelhadi tentang Program Pelatihan Pembentukan Tim untuk Pengembangan Sumber Daya Manusia, dari ekonomi Regionalisation of the World Economy: Stepping-Stones or Stumbling Block? oleh Sartika Soesilowati serta Resensi Buku dari Karnaji mengenai Anthony Giddens: Suatu Pengantar.

Terlepas teori dan pendekatan manakah yang lebih mampu menjelaskan realitas kekerasan di masyarakat saat ini, yang jelas di Indonesia sejak situasi krisis ekonomi, suasana euforia mulai merambah sendi-sendi kehidupan masyarakat, konflik mulai meletup di berbagai wilayah, tindakan kekerasan yang berkembang di masyarakat kian lama justru kian populer. Kekerasan, apakah itu yang berdimensi politik, sosial maupun berdimensi budaya seolah begitu mudah mencuat tanpa bisa dibendung sedikit pun oleh sistem integrasi yang ada.

Diakui atau tidak, di masyarakat kita saat ini yang terjadi adalah gejala sofistikasi kekerasan. Artinya cara-cara melakukan kekerasan makin hari cenderung makin sadis dari yang paling sederhana melukai, menganiaya sampai membunuh dengan cara-cara yang sudah berada di luar batas kemanusiaan.

Harapan kami, semoga edisi kali ini dapat memberikan manfaat yang besar bagi para pembaca yang budiman.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 4 (Oktober) 2003:
Pertanahan dan Pembangunan

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Menggali Konsep Matriarki

Upaya Membangun Sistem Hukum yang Berkeadilan bagi Perempuan

Pinky Saptandari

1

Program Pelatihan Pembentukan Tim untuk Pengembangan

Sumber Daya Manusia

E.M. Agus Subekti Doelhadhi

11

Kekerasan Sosial Dan Politik : Suatu Ancaman Teori

Muhammad Asfar

29

Perpu Tenaga Kerja dan Perlindungan TKW dari Tindak Kekerasan

I.B. Wirawan

41

Militer Dalam Konflik Bersenjata di Kawasan Asia Tenggara

Tri Yoga

53

Kriminalitas dan Dampaknya terhadap Perekonomian di Kota Surabaya

H. Karjadi Mintaroem

67

Regionalisation of the World Economy :

Stepping - Stones or Stumbling Block ?

Sartika Soesilowati

75

Kejahatan dalam Dunia Kedokteran : Contoh Kasus Mal Praktek

Bambang Subagjo

89

Resensi Buku

Anthony Giddens : Suatu Pengantar

Karnaji

93

Perpu Tenaga Kerja dan Perlindungan TKW dari Tindak Kekerasan

L.B. Wirawan

Dosen Program Studi Sosiologi FISIP Unair

Abstract

The implementation of new regulation on labor in Indonesia is expected to protect labors who work overseas. However, this regulation has several weaknesses. This situation affects the way labors have been treated, for example, discrimination in salary, working hour, violence, human rights and law. It is a contradictory situation when examining the fact that their contributions in the form of remittance are very high for their original hometown.

Keywords: *Regulations on labor, women labor, violence, remittance*

Berdasarkan data yang dipublikasi pada tahun 1971, diketahui bahwa orang Indonesia yang bertempat tinggal di luar propinsi kelahirannya hanyalah sebesar 5 % dari seluruh jumlah penduduk propinsi yang bersangkutan. Oleh karena itu, migrasi antar- daerah sebagai fenomena kuantitatif demografis relatif kurang penting bagi Indonesia pada saat itu (Titus, 1988:34). Tetapi sejak Indonesia mencapai perkembangan ekonomi yang relatif maju pada tahun 1994, maka arus perpindahan penduduk terutama dari desa ke kota dan menuju daerah - daerah lainnya, terus meningkat sepanjang tahun (Tjiptoherijanto, 1997:2). Kondisi ini menyebabkan banyak peneliti dan para ahli kependudukan pada periode 1971 hingga menjelang periode 1980-an lebih memusatkan perhatiannya pada migrasi internal, yaitu perpindahan penduduk

antar-propinsi atau dalam satu propinsi, khususnya pola migrasi desa-kota yang sedang tumbuh (lihat: Hugo, 1975; Mantra, 1979; Naim, 1979; Goldstein, 1980 dan Titus, 1988). Di sisi lain, gejala perpindahan penduduk dari desa-desa di pulau Jawa dan Nusa Tenggara yang melampaui batas negara atau yang lebih dikenal dengan migrasi internasional, sesungguhnya sudah lama dilakukan, seperti penduduk di pulau Bawean dan Flores ke Sabah Malaysia, bahkan sejak sebelum kemerdekaan (Eki, 2002:36). Suko Bandiyono (1998:3) juga menunjukkan hal yang sama bahwa, secara historis penduduk Indonesia dari propinsi-propinsi Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara bahkan Sumatra sudah melakukan migrasi ke wilayah Sabah Malaysia jauh sebelum adanya *Border Crossing Agreement* tahun 1972. Akan tetapi data yang akurat mengenai jumlah penduduk yang

bermigrasi ke luar negeri tidak pernah tercatat dengan baik (Eki, 2002:9).

Hal ini antara lain disebabkan oleh proses migrasi yang dilakukan oleh penduduk dari wilayah-wilayah tersebut sebagian besar tidak melalui prosedur ke-emigrasian yang sah (ilegal) dan juga karena rendahnya perhatian yang diberikan oleh pihak Departemen Kehakiman c.q. Ditjen Imigrasi, serta para peneliti pada periode tersebut (lihat juga: Eki, 2002:51-8). Selama Pelita I, data migrasi internasional yang tercatat hanyalah 5.624 orang saja. Baru kemudian, setelah periode Sensus Penduduk 1980 dan Sensus Penduduk 1990 ada indikasi bahwa migrasi internasional tercatat meningkat tajam (Sukamdi and Haris, 2000:1-2). Untuk Sensus Penduduk 1980, tercatat sebanyak 21.524 orang yang melakukan migrasi ke luar negeri, dan jumlah tersebut naik lagi menjadi dua kali lipat (49.909 orang) pada tahun 1990. Bahkan menurut Sukamdi dan Abdul Haris (2000:2) hasil Supas tahun 1995 yang lalu, telah menunjukkan peningkatan yang lebih besar lagi, yaitu mencapai angka 89.345 orang migran. Sementara itu, Effendi (1995) menemukan peningkatan jumlah arus migrasi internasional keluar (*out international migration*) sampai 26,8 % atau sekitar 652.272 orang migran, selama periode tersebut (Sukamdi and Haris, 2000:2).

Bahwa mobilitas penduduk desa ke luar negeri — melewati batas politik suatu negara seperti itu, sebenarnya sejalan dengan teori peralihan mobilitas penduduk dari Wilbur Zelensky. Menurut Zelensky, ada hubungan yang signifikan antara jenis dan tinggi-rendahnya mobilitas geografis dengan fase modernisasi suatu masyarakat (Mantra, 1981:5). Bukti empirik dari teori

peralihan mobilitas Zelensky ini sudah tampak sejak periode pembangunan ekonomi Orde Baru.

Dampak Migrasi Internal

Perlu pula diingat bahwa baik migrasi internal maupun migrasi eksternal, sama — sama membawa permasalahan (disamping, tentu saja juga keuntungan), tidak hanya bagi daerah asal, tetapi juga bagi daerah tujuan. Arus migrasi internal; sempat menimbulkan kekhawatiran di kalangan para ahli lingkungan dan demografi; bahwa mobilitas penduduk dari desa-ke kota secara besar-besaran seperti yang telah terjadi pada dua dekade yang lalu, menyebabkan kota-kota tujuan migrasi mengalami tekanan penduduk yang luar biasa dan membawa permasalahan yang kompleks. Kota Bandung misalnya, pada periode tahun 1985 lalu, diproyeksikan mempunyai jumlah penduduk sebanyak 4,1 juta jiwa; kemudian DKI Jakarta telah diperkirakan mendekati jumlah penduduk kota Bombay (India) dengan 12,1 juta penduduk pada akhir abad 21 (lihat: Todaro, 1978; dan Nasikun, 1984). Kekhawatiran para ahli tersebut nampaknya memang beralasan, karena dampak dari urbanisasi berlebih seperti dikemukakan oleh Nasikun (1984) lebih banyak menimbulkan sisi negatifnya daripada sisi positifnya; baik dilihat dari sisi kehidupan migran sendiri di kota dan dampaknya bagi daerah asal — maupun dari sisi kebijakan penataan ruang kehidupan perkotaan di masa depan.

Salah satu bukti dari kekhawatiran para ahli tersebut adalah, bahwa antara periode 1971-1990 yang lalu, distribusi kota-kota di Indonesia (terutama di Jawa dan Sumatra) cenderung bergerak ke arah

sistem perkotaan terpadu. Perkembangan kota-kota di Indonesia sebagaimana digambarkan itu telah menunjukkan kecenderungan terbentuknya wilayah-wilayah *mega urban*. Beberapa contoh dari pola perkembangan semacam itu adalah, munculnya kota *Jabotabek* yang meliputi pemekaran wilayah perkotaan antara; Jakarta-Bogor-Tangerang dan Bekasi. Kemudian Bandung cenderung menjadi satu dengan kota-kota; Cimahi-Lembang-Banjaran dan Majalaya. Di Jawa Timur juga dikenal konsep *Gerbangkertosusila* yang meliputi wilayah-wilayah; Gresik-Bangkalan-Mojokerto-Surabaya-Sidoarjo dan Lamongan, kemudian juga di Sumatra; antara kota-kota Medan – Lubuk Pakam – Binjai – Stabat dan Tebing Tinggi ada kecenderungan menjadi satu (Tjiptoherijanto, 1977:59). Kondisi semacam inilah kiranya yang telah mempengaruhi perhatian riset para ahli, sehingga studi-studi tentang migrasi internasional masih tergolong sangat sedikit yang mengerjakan (lihat: Bandiyono, 1998:3; Sukamdi, dkk., 2000:17; Haris dan Andika, 2002:10-1) meskipun Pemerintah Indonesia c.q. Departemen Tenaga Kerja, secara resmi telah melakukan pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri setelah tahun 1975 (Mantra, Kasto dan Jeremias T Keban, 1999 : 1)

Kategori Migran

Selama ini ada tiga kategori migran internasional tenaga kerja Indonesia yang sudah dikenal dalam kepustakaan migrasi, yaitu; *pertama*; migran tenaga kerja legal; yakni tenaga kerja yang dikirim ke luar negeri berdasarkan surat perjanjian kerja

dengan pihak negara tuan rumah serta dilengkapi dengan dokumen keemigrasian yang sah. *Kedua*, migran tenaga kerja ilegal; yakni tenaga kerja yang bermigrasi ke luar negeri atas bantuan calo tenaga kerja atau migran lama, tanpa dilindungi oleh dokumen perjanjian kerja dan dokumen keemigrasian yang sah. *Ketiga*, adalah migran tenaga kerja yang masuk kategori pertama (legal), tetapi setelah di negara tujuan, mereka berpindah pekerjaan sebelum habis masa kontrak kerjanya dan bekerja di tempat lain tanpa dilindungi oleh dokumen perjanjian kerja baru yang sah. Migran seperti ini kemudian masuk kategori ilegal. Ketiga kategori migran ini akan dibahas lebih lanjut dalam hubungannya dengan Perpu Tenaga Kerja di halaman 7 tulisan ini.

Sebagaimana disinggung di atas, bahwa; semua kategori migran tenaga kerja internasional yang dilakukan oleh penduduk desa dari daerah Sumatra, Pulau Jawa, dan Nusa Tenggara ini — tidak kalah menarik untuk dikritisi, mengingat berbagai permasalahan yang dihadapi oleh para TKI terutama tenaga kerja wanita (TKW) telah membawa implikasi persoalan tidak hanya di tingkat pelaksana di lapangan, tetapi juga di tingkat '*policy*' Pemerintah; terutama yang berkaitan langsung dengan Peraturan Perundang-undangan dan perlindungan Ketenaga Kerjaan.

Kenyataan yang berhasil dicatat oleh beberapa media massa lokal maupun nasional menunjukkan bahwa, para TKI terutama TKW; umumnya tidak punya posisi tawar yang kuat dalam menghadapi perlakuan-perlakuan diskriminatif dalam hal upah, jam kerja, tindak kekerasan dan pelanggaran HAM serta pelanggaran hukum, baik ketika masih di tempat-tempat

penampungan — maupun setelah berada di rumah majikan di luar negeri. Ini memberikan indikasi bahwa, diakui atau tidak; Pemerintah Indonesia (dalam hal ini Ditjen Binapenta - Depnakertrans) maupun *Lembaga Pengerah Jasa tenaga Kerja Indonesia* (PJTKI) dan *Assosiasi Pengusaha Jasa Tenaga Kerja Indonesia* (APJATI) telah dinilai oleh sementara kalangan — tidak memperhatikan dan kurang memberikan perlindungan yang memadai kepada para TKI khususnya TKW (Tenaga Kerja Wanita) di tempat kerjanya (lihat : Jawa Pos, 1 Februari 2002 :8 ; Jawa Pos, 12 Agustus 2002 dan Kompas, 27 Juli 2002) Padahal, dari sudut pandang "remittance", sumbangan devisa yang diberikan oleh sebagian para TKI yakni yang bekerja di Malaysia saja misalnya; untuk Jawa Timur pada tahun 2001 tidak kurang dari USD. 568,000.- (Disnaker — Propinsi Jawa Timur, 2001)

Posisi Tawar TKW dan Tindak Kekerasan

Permasalahan emigran tenaga kerja asal Indonesia terutama yang ilegal tersebut, tidak hanya dialami setelah mereka berada di negara tujuan, akan tetapi ketika mereka masih di lokasi penampungan PJTKI, para TKI khususnya TKW ini, tetap saja tidak mampu membela diri dari tindakan intimidasi, penangkapan, pemerasan dan bahkan (ada banyak kasus) pelecehan seksual yang dilakukan oleh oknum calo TKI atau Tekong yang merekrutnya. Kasus penangkapan calon TKW di lokasi Penampungan PT. Binhasan Maju Sejahtera di jalan Penanggungan Kota Kediri misalnya, adalah secuil bukti betapa rentannya para

TKW ini dari segala bentuk tindakan pelanggaran HAM di tempat asalnya. Mereka sudah berada di tempat penampungan selama satu bulan lebih, namun tidak ada tanda-tanda akan diberangkatkan ke Malaysia sebagai negara tujuan. (Jawa Pos, 8 Mei 2003 : 9). Di dalam perjalanan menuju negara tempat majikannya pun—ancaman yang tak terduga dapat muncul sewaktu-waktu. Harian Jawa Pos yang terbit hari Sabtu, 26 Agustus 2000 misalnya; telah mencatat bahwa ada sebanyak 70 orang dari 104 orang TKI yang tewas tenggelam bersama Kapal Tongkang yang membawanya pada Kamis malam di perairan selat Malaka. Penyebab tenggelamnya kapal, antara lain karena Tongkang itu kelebihan beban dan penumpang sehingga mesin kapal 'overload' dan mati, selanjutnya tenggelam dihantam ombak.

Persoalan TKW ternyata tidak berhenti sampai disitu. Masalah yang justru nampak ironis adalah, pengiriman TKW yang berlatar belakang ikatan primordial Agama Islam ke Arab Saudi secara Legal. Di negara yang dianggap sebagai tumpuan harapan, baik dari segi "keimanan" karena menganut keyakinan yang sama—maupun dari segi ekonomi (baca: income) ternyata tidak juga ada kepastian akan jaminan perlindungan hukum bagi para TKW ini. Hukum "pangung" terhadap empat orang TKW di Kota Riyadh, misalnya; adalah merupakan salah satu bukti, betapa lemahnya perlindungan hukum mereka dihadapan kekuasaan Negara Tuan Rumah. Bahkan yang jauh lebih ironis lagi; Pemerintah Indonesia c.q. KBRI di Riyadh justru menolak untuk membuat kerjasama perlindungan TKW dengan pihak Pemerintah Arab Saudi, dengan alasan

yang sangat inkonstitusional, yaitu; takut kalau hubungan baik KBRI dengan Pemerintah Arab Saudi terganggu (*Surabaya Post*, 6 Juli 2000 : 8) Kondisi itu pula nampaknya yang telah mendorong Dr. Din Sjamsuddin (Ditjen Binapenta-Depnaker saat itu) untuk mengusulkan kepada Pemerintah RI agar menghentikan pengiriman TKW ke Arab Saudi (*Surabaya Post*, 3 Juli 2000 : 2) Permasalahan TKW dalam beberapa bulan terakhir selama tahun 2002, yang ramai diberitakan oleh media massa cetak maupun elektronik adalah tentang kebijaksanaan Pemerintah Malaysia, yang segera memberlakukan "*Hukum Cambuk*" bagi para TKI ilegal, serta akan mendeportasi secara paksa bagi TKI yang ditemukan aparat Pemerintah Malaysia tanpa dokumen keemigrasian yang sah di wilayahnya.

Lemahnya posisi tawar para TKW ini dihadapan para Pengerah Jasa Tenaga Kerja, telah terbukti lagi di Arab Saudi. Sebanyak 118 orang TKW saat ini ditahan di Penjara Arab Saudi dengan tuduhan telah melakukan praktek prostitusi (Jawa Pos, 8 Mei 2003 : 6) Secara kultural, ada pembatas dan bahkan "larangan" tertulis bagi TKW untuk bekerja di luar negeri, sebagaimana dinyatakan di dalam FATWA Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang dikeluarkan pada akhir bulan Juli tahun 2000 yang lalu. Di dalam Fatwa itu dengan tegas dinyatakan bahwa, "*adalah haram hukumnya (Fatwa Haram) untuk mengirim TKW ke luar negeri tanpa didampingi oleh mukhrimnya*" (*Republika*, 30 Juli 2000 : 2)

Meskipun demikian, selama Pelita VI, Pemerintah Indonesia telah mentargetkan 1,2 juta tenaga kerja yang akan dikirim ke luar negeri. Antara tahun

1969 – 1993 yang lalu, Pemerintah Indonesia juga telah berhasil mengirim sebanyak 877.310 TKI ke luar negeri, dengan rincian; 62,9 persen ke Arab Saudi; 19,7 persen dengan tujuan Malaysia; dan 6 persen lainnya di kirim ke Singapura. Dalam tahun 1996 yang lalu, tidak kurang dari 220.162 calon TKI yang telah mendaftarkan diri untuk bekerja di luar negeri (Tjiptoherijanto, 2000: 67-8)

Menurut data yang dikutip oleh Harian Kompas, TKI yang bekerja di luar negeri, baik yang legal maupun yang ilegal, ternyata lebih banyak melibatkan tenaga kerja wanita (TKW). Hal ini secara terbuka telah diakui oleh Khofifah Indar Parawansa (saat itu Menteri Tenaga Kerja Pemberdayaan Perempuan/Kepala BKKBN) bahwa, ada sekitar 70 % TKI yang bekerja di luar negeri terdiri dari wanita (TKW) Dari jumlah tersebut, ada sebanyak 60 % di antaranya bekerja di sektor ekonomi informal, yaitu sebagai Pembantu Rumah Tangga, atau *Inang Pengasuh (Baby Sitter)* dan sejenisnya. Khofifah juga mengakui bahwa, karena keterbatasan manajerial, maka jaminan perlindungan terhadap TKW hampir tidak ada (*Kompas*, 11 Juli 2000 : 10)

Perpu Tenaga Kerja RI dan Perlindungan TKW

Ada dugaan sementara di kalangan ahli, bahwa; munculnya berbagai persoalan TKI khususnya Tenaga Kerja Wanita baik ketika masih di tempat penampungan PJTKI maupun ketika berada di negara tujuan – adalah lemahnya perlindungan hukum yang bersumber dari Peraturan Per Undang-Undangan (Perpu) Tenaga Kerja yang berlaku di Indonesia (Kedaulatan

Rakyat, 2002 : 4) Di dalam Kitab Undang-Undang Ketenaga Kerjaan (Buku kesatu) yang dihimpun oleh Prof. Kansil dan Christine Kansil (2000 : 96-170) disebutkan bahwa, telah terjadi perubahan berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1925 – 2000; berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1998. Pada awal diundangkannya, yaitu pada tanggal 3 Oktober 1997; UU Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenaga Kerjaan tersebut, telah mengalami perubahan yang sangat cepat dan mendasar di dalam dinamika kehidupan masyarakat, seiring dengan era reformasi yang tengah berlangsung saat itu. Perubahan-perubahan tersebut mencakup perkembangan situasi politik, ekonomi dan sosial yang melahirkan nilai-nilai dan aspirasi-aspirasi baru dalam masyarakat. Khusus di bidang ketenaga kerjaan, perkembangan nilai dan aspirasi baru dalam masyarakat itu,, ternyata mendapat perhatian dari Pemerintah dibawah Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie saat itu; yang segera mengakomodasi aspirasi yang muncul dari masyarakat.

Mengingat demikian berragamnya tuntutan perubahan dari masyarakat tentang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 tersebut, maka Pemerintah memerlukan waktu yang cukup untuk melakukan revisi. Dari situ muncullah kemudian Perubahan Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenaga kerjaan RI yang diberlakukan mulai tanggal 1 Oktober Tahun 2000. Tetapi secara yuridis, sebenarnya Undang-Undang No. 25 tahun 1997 tersebut sudah berlaku sejak tanggal 1 Oktober 1998. Oleh karena itu, untuk memberi kapstian hukum bagi masyarakat dan aparat penegak hukum, maka Pemerintah menegaskan

kembali bahwa, setelah diundangkannya UU Nomor 25 tahun 1997 tentang Ketenaga Kerjaan itu, semua peraturan perundang-undangan yang dahulu dicabut (tidak berlaku) maka oleh UU Nomor 25 tahun 1997 itu, dinyatakan berlaku kembali, berdasarkan pasal 199.

Ketika Menteri Tenaga Kerja RI dijabat oleh Drs. Abdul Latief, keluarlah Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI nomor ; Per-02/Men/1994, yang memuat ketentuan tentang Penempatan Tenaga Kwerja di Dalam dan di Luar Negeri. Dalam konsiderans-nya; antara lain disebutkan bahwa, penempatan tenaga kerja baik di dalam maupun di luar negeri, perlu ditingkatkan dan dikembangkan sesuai dengan amanat BGHN tahun 1993 (Kansil dan Christine Kansil, 2000: 189) Selanjutnya, di dalam konsiderans itu pula disebutkan bahwa, Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI nomor: Per-02/Men/1994 itu, dimaksudkan sebagai pengganti Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. Per-06?Men/1987; tentang Bursa Kerja Swasta; dan juga mencabut Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor: Per-01/Men/1991; tentang Antar Kerja Antar Negara (AKAN) yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan keperluan dan perkembangan kondisi saat itu.

Isi Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI nomor: Per-02?Men/1994 tersebut, antara lain; mengatur penempatan TKI ke dan di Luar Negeri. Dalam hubungan ini lembaga yang diberi hak untuk menempatkan TKI ke luar negeri adalah Perusahaan Jasa TKI yang telah memiliki surat izin usaha penempatan (SIUP) yang dikeluarkan oleh Menteri Tenaga Kerja. Isi selengkapnya adalah sebagai berikut:

"Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya

disebut PJTKI adalah Badan Usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang memiliki Surat Izin Usaha PJTKI untuk melaksanakan kegiatan jasa penempatan tenaga kerja di dalam dan ke luar negeri"

Bahwa, untuk mendapatkan Surat Izin Usaha Penempatan (SIUP) tersebut, perusahaan pemohon SIUP-PJTKI harus menyetorkan modal sekurang-kurangnya Rp.375.000.000,- (tiga ratus tujuh puluh lima juta rupiah) dalam rangka penempatan tenaga kerja ke luar negeri (Kansil dan Christine Kansil, 2000 : 192-96) Ketentuan pada huruf (g) selanjutnya menyatakan bahwa, PJTKI yang telah memiliki SIUP, harus mempunyai mitra usaha penempatan tenaga kerja. Mitra usaha yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah, Instansi atau Badan Hukum atau pihak lain baik di dalam maupun di luar negeri yang bertanggung jawab menyalurkan tenaga kerja kepada Pengguna Jasa Tenaga Kerja. Selanjutnya, dalam ketentuan huruf (n) dinyatakan bahwa;

"Perjanjian Pengerahan (Recruitment Agreement) adalah perjanjian secara tertulis antara PJTKI dengan Mitra Usaha atau Pengguna Jasa, mengenai penempatan TKI yang mengatur hak dan kewajiban serta kedudukan masing-masing pihak"

Ketentuan pada huruf (o) menyatakan bahwa, "*Perjanjian Kerja adalah perjanjian yang dibuat secara tertulis antara TKI dengan Pengguna Jasa TKI, yang memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak*" Berikutnya, ketentuan pada huruf (p) menyatakan bahwa, Visa Kerja Panggilan

Perorangan adalah izin masuk ke suatu negara untuk bekerja berdasarkan panggilan dari Pengguna Jasa; sedangkan ketentuan pada huruf (q) memuat tentang Bank Peserta Program Penempatan TKI yang berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan penempatan tenaga kerja, di dalam dan ke luar negeri secara utuh sebagai satu paket, mulai dari pra penempatan sampai dengan purna penempatan. Selanjutnya, isi dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: Per-02 / Men /1994 ; sebagaimana disebutkan dalam Bab II, tentang Pelaksanaan Penempatan TKI; bahwa, Lembaga Pelaksana Penempatan TKI terdiri dari; Lembaga dan Instansi Pemerintah dalam rangka kerjasama antar lembaga pemerintah atau swasta, dapat melaksanakan penempatan tenaga kerja ke luar negeri, setelah mendapatkan persetujuan dari Dirjen Binapenta-Depnaker – atas nama Menteri (Pasal 5 ayat (1) huruf: a , b dan c) Badan Usaha Swasta yang memenuhi persyaratan, dapat melaksanakan penempatan tenaga kerja setelah mendapat Surat Izin Usaha Penempatan PJTKI dari Dirjen Binapenta-Depnaker, atas nama Menteri.

Jika ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: Per-02?Men/1994 tersebut di atas dikaji secara kritis, maka beberapa kelemahan akan ditemukan terutama di tingkat pelaksana – dimana telah menimbulkan implikasi persoalan TKI yang rumit baik di negara tujuan maupun ketika masih di daerah asal. Dalam implementasinya di lapangan, isi dari ketentuan Peraturan Menteri dalam huruf (e) di atas, ternyata sangat rentan menimbulkan berbagai kasus penyimpangan. Salah satu bukti dari penyimpangan tersebut telah di tunjukkan

oleh Harian Jawa Pos edisi hari Jum'at (1 Februari 2002 :14) bahwa, ada Perusahaan PJTKI yang menarik dana dari para calon TKI (sebagian besar TKW) sampai puluhan juta rupiah per orang — agar mereka dapat diberangkatkan ke luar negeri untuk bekerja. Tetapi yang terjadi kemudian, mereka bukan dikirim ke luar negeri — melainkan para calon TKW ini disekap di sebuah rumah kontrakan yang sempit, dengan fasilitas yang sangat tidak memadai untuk 80 orang wanita. Sampai tiga bulan lamanya mereka di tempat penampungan, ternyata belum ada tanda-tanda akan diberangkatkan. Setelah diselidiki, ternyata Perusahaan Jasa tersebut belum memiliki SIUP-PJTKI. Nampaknya Perusahaan tersebut tidak berhasil mengumpulkan dana dari para calon TKW (Rp.375.000.000,-) untuk disetorkan kepada Bank Peserta Program agar mendapatkan SIUP-PJTKI. Setelah peristiwa ini terbongkar, dana yang telah ditarik dari para calon TKW itupun tidak jelas keberadaannya; sementara calon TKW ini hanya menerima Paspor palsu (Jawa Pos, 1 Februari 2002)

Kelemahan lain dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor:Per-02/Men/1994, terlihat di Bagian Ketiga, yang mengatur tentang: Tugas, Hak dan Kewajiban. Pasal 12, misalnya; mengatur kewajiban Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja seperti dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) antara lain dinyatakan dalam huruf (g) bahwa, Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja berkewajiban melaporkan setiap pemberangkatan, penempatan dan pemulangan TKI kepada Departemen Tenaga Kerja secara berkala, dan insidental, untuk hal yang khusus; huruf (h) Pelaksana Penempatan TKI berkewajiban memberikan perlindungan

kepada tenaga kerja mulai dari pra penempatan sampai purna penempatan termasuk pengamanan pelaksanaan perjanjian kerja yang mengikat Pengguna Jasa TKI yang bersangkutan.

Di dalam praktek, Ketentuan Peraturan sebagaimana dipaparkan di atas, ternyata masih rentan terjadi tindak penyimpangan. Para PJTKI jarang bahkan tidak pernah melakukan monitoring tentang kondisi dan keberadaan para TKI yang telah disalurkan ke para Pengguna Jasa di negara tujuan. Menurut Harry Hariawan Saleh (Dirjen Mobilitas Penduduk-Depnakertrans) dalam suatu kesempatan wawancara di TVRI Stasiun Pusat Jakarta, tanggal 19 Juli 2002 yang lalu; mengatakan bahwa, ada tiga kategori TKI yang saat ini bekerja di Malaysia. Pertama, adalah TKI legal yang disalurkan oleh PJTKI yang memiliki SIUP dan sesuai dengan prosedur serta ketentuan peraturan Perpu; dan yang bersangkutan memiliki dokumen keemigrasian yang sah. Kedua, adalah TKI ilegal; yang masuk ke wilayah Malaysia secara tidak sah melalui "Tekong". Mereka ini tidak dilindungi oleh dokumen keemigrasian yang sah dan surat perjanjian kontrak kerja. Ketiga; adalah TKI yang semula masuk ke wilayah Malaysia secara legal; tetapi belum genap setahun bekerja (selesai masa kontrak kerjanya) di Perusahaan Pengguna Jasa (berdasarkan kontrak kerja tertulis) ia keluar dan pindah ke Perusahaan lain yang memberikan upah yang lebih besar. Karena tidak lagi dilindungi oleh dokumen perjanjian kerja yang sah, maka statusnya berubah menjadi TKI Ilegal di Perusahaan yang baru tersebut.

Harry Heriawan Saleh selanjutnya menyatakan bahwa, TKI kategori kedua dan ketiga itulah yang banyak menjadi

masalah di Malaysia. Secara kronologis Saleh menjelaskan lebih lanjut bahwa, yang mengamuk dalam peristiwa kerusuhan di Malaysia bulan Juni 2002 yang lalu adalah TKI kategori ini. Umumnya, para TKI ilegal ini dipekerjakan di Perkebunan atau Perusahaan dengan cara pembayaran upah mundur; yaitu setelah 2-3 bulan bekerja di Perusahaan tersebut. Tetapi nampaknya; ketika saat pembayaran upah itu tiba – para TKI ini bukannya di bayar upahnya — tetapi dilaporkan kepada Polisi Emigrasi Malaysia. Para TKI ilegal tersebut kemudian ditangkap dan selanjutnya dideportasi ke Indonesia. Namun di tengah laut, kapal yang mengangkut mereka itu dicegat oleh "Mafia TKI" dan membawanya kembali ke wilayah Malaysia dengan janji akan dipekerjakan kembali. Menurut Saleh, keadaan ini dapat berlangsung beberapa kali – sehingga para TKI ilegal ini merasa jengkel dan dipermainkan oleh para "Tekong". Puncaknya menurut Harry Heriawan Saleh adalah mengamuknya para TKI ini dan peristiwa itu kemudian dijadikan dasar untuk mengusir TKI Ilegal dari Malaysia secara besar-besaran (lihat juga, Kompas, 27 Juli 2002)

Bukti empirik dari kasus TKI tersebut di atas, menunjukkan bahwa, secara analitis sebenarnya ada tiga pihak yang harus bertanggung jawab dalam kasus semacam ini. Pertama, pihak PJTKI melalui mitra kerjanya di luar negeri, ternyata tidak melaksanakan ketentuan peraturan Menteri Tenaga Kerja No.Per-02/Men/1994 secara konsekuen seperti diatur dalam Pasal 10, 11 dan 12 tentang Hak, Tugas dan Kewajiban PJTKI. Buktinya telah terjadi kasus TKI legal menjadi ilegal, Kedua; para TKI sendiri kemungkinan besar tidak

memahami apa arti dan konsekuensinya, jika peraturan Ketenaga Kerjaan tersebut dilanggar. Dugaan ini cukup beralasan, karena secara rata-rata pemahaman hukum para TKI ini sangat rendah sementara dari pihak PJTKI tidak ada upaya untuk memberikan sosialisasi tentang peraturan kepada para TKI ini. Ketiga, para Pengguna Jasa TKI di Malaysia lebih senang menggunakan TKI ilegal, karena dari segi pajak dan biaya – mereka tidak perlu lagi mengeluarkan uang ekstra untuk merekrut, mengurus dokumen dan mendatangkan sendiri TKI dari Indonesia ke Malaysia, yang berarti "extra cost" bagi Perusahaan.

Sebaliknya, bagi Pemerintah Indonesia sendiri, sesungguhnya penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, akan berarti memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan partisipasi angkatan kerja di dalam negeri — yang berarti pula mengurangi tekanan pengangguran di dalam negeri, serta sekaligus sebagai sumber devisa bagi negara melalui "remittance" yang dikirim oleh para TKI ini ke daerah asalnya. Akan tetapi imbalannya di sisi lain, perlu perhatian dan perlindungan hukum yang maksimal dari para 'stakeholder' agar para TKI ini tidak rentan terhadap berbagai macam ketidakadilan dan tindak kekerasan (Tunggal dan Amin W. Tunggal, 2000 : 77)

Sejalan dengan itu, perlu dilakukan upaya-upaya pemberdayaan, pembelaan dan perlindungan terhadap kepentingan serta hak para TKI (khususnya TKW) baik di daerah asal maupun di negara tujuan. Hal ini merupakan masalah struktural yang perlu segera diatasi secara sistemik dan konsepsional. Kelemahan kinerja PJTKI sebagai pelaksana program penempatan TKI dinilai cukup banyak

memberikan andil bagi munculnya tindak kekerasan dan ketidakadilan yang dialami oleh para TKI ini. Kondisi tersebut diakui dan disadari sendiri oleh Dirjen Binapenta-Depnakertrans; bahwa, penyimpangan terhadap peraturan pelaksanaan, praktik bisnis secara tidak etis dengan oknum jaringan agensi asing; kerjasama dengan sponsor atau rekruter tidak resmi; serta praktik jual beli Paspor TKI di tempat-tempat tertentu; terus makin marak dan sulit untuk dilacak dan diberantas.

Senada dengan pernyataan Dirjen Binapenta tersebut di atas, Menteri Luar Negeri Hassan Wirayuda juga berpendapat bahwa, korupsi di tanah air adalah merupakan salah satu faktor dominan penggerak dan penyebab membengkaknya jumlah TKI Ilegal ke Malaysia. Pihak lain yang diduga kuat menjadi penyebab makin banyaknya jumlah TKI Ilegal ke Malaysia ini adalah para Pengerah Tenaga Kerja gelap yang disebut "Tekong" itu (Jawa Pos, 8 Agustus 2002 : 5)

Meskipun secara substansial isi Peraturan Menteri Nakertrans tersebut sudah preventif sifatnya, tetapi jumlah TKI Ilegal bukannya berkurang ke Malaysia. Persoalan TKI Ilegal ini menjadi kian kompleks dan rumit karena dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Pertama*, sukses beberapa TKI Ilegal di negara tujuan diakui atau tidak telah turut menumbuhkan daya tarik bagi calon TKI Ilegal baru di daerah asalnya, untuk bermigrasi dengan cara yang sama (2) Peranan para Tekong yang memiliki akses informasi lapangan kerja serta hubungan pribadi dengan Pengusaha di Malaysia, memberi peluang bagi calon TKI untuk bermigrasi secara Ilegal (3) Meskipun mungkin biaya yang dikeluarkan relatif lebih besar untuk

bermigrasi, tetapi karena prosesnya cepat dan pelayanannya memuaskan serta prosedurnya mudah — maka bukan tidak mungkin para calon TKI baru lebih memilih jasa para Tekong "gelap" dibandingkan lewat PJTKI yang resmi yang mereka nilai lebih rumit dan birokratis. (4) Perbedaan pendapatan di Malaysia dengan di daerah asal, sesungguhnya lebih disebabkan oleh perbedaan nilai tukar (kurs) rupiah dibandingkan nilai ringgit Malaysia.

Beberapa Simpulan

Dari hasil pembahasan terhadap beberapa Peraturan Perundang-Undangan Ketenaga Kerjaan seperti dipaparkan di muka, kiranya beberapa simpulan dapat ditarik sebagai berikut;

a). Bahwa permasalahan TKI khususnya TKW (seperti; ketidakadilan, penipuan, diskriminasi upah, pengekangan, intimidasi, pelecehan seksual dan berbagai tindak kekerasan lainnya) memang sebagian besar berkaitan langsung ataupun tak langsung dengan lemahnya Ketentuan UU Naker secara substansial; korupsi ditingkat Pelaksana dan tiadanya monitoring dan kontrol pelaksanaan Perpu Ketenaga Kerjaan itu sendiri di lapangan baik oleh Pemerintah maupun PJTKI

b). Bahwa permasalahan TKW sebagaimana disebutkan di atas, bersumber dari rendahnya kepedulian; komitmen serta tanggung jawab para pengelola Lembaga Pengerah Jasa TKI terhadap substansi Perpu Ketenaga Kerjaan (dalam arti Tugas, dan Kewajiban sebagai Penyalur dan Pelindung TKW)

c). Dipihak lain; ketidak tahuan dan rendahnya kesadaran hukum para TKW, menyebabkan lemahnya posisi tawar

mereka di dalam upaya menghadapi berbagai situasi dan perlakuan diskriminatif, intimidasi, pengekangan, kesewenang-wenangan, hukum pancung, hukum cambuk dan semacamnya yang mengancam keselamatan dirinya.

d). Bahwa korupsi dan lemahnya sistem kontrol terhadap PJTKI bermasalah yang hanya mengejar keuntungan finansial (praktik jual beli Paspor, praktik bisnis tidak etis dengan oknum jaringan agensi asing, dan semacamnya) tetapi mengabaikan Hak para TKW di dalam memperoleh perlindungan hukum di negara tujuan, menyebabkan mereka sangat rentan dan tak berdaya dalam menghadapi tindak kekerasan dari calo, majikan maupun negara tuan rumah, tempatnya bekerja.

e). Bahwa di tingkat "policy" perlu diupayakan revisi dari beberapa Perpu

Ketenaga Kerjaan yang jelas-jelas memiliki kelemahan, secara konkrit dan konsisten. Sementara itu di tingkat pelaksana, perlu tindakan nyata dalam memecahkan permasalahan TKI khususnya TKW secara sistemik dan berkelanjutan. Penerapan sanksi yang tegas dan konsisten (tidak pandang bulu) perlu dilaksanakan agar tidak lagi memberikan kondisi yang "aman dan nyaman" bagi oknum lembaga PJTKI yang jelas-jelas melanggar ketentuan Perpu Ketenaga Kerjaan. Meski ini dianggap langkah yang sulit dan penuh resiko, tetapi mau tidak mau, suka atau tidak suka; tindakan semacam ini harus dilaksanakan sehingga penegakan supremasi hukum tidak lagi menjadi sekedar wacana dan obrolan di warung kopi.

Daftar Pustaka

- Biro Pusat Statistik. *Sensus Penduduk*; Seri D. (Jakarta, 1971).
- Eki, Ayub., T. *International Labour Emigration From Eastern Flores Indonesia to Sabah Malaysia: A Study of Patterns, Causes and Consequences*. (Desertasi, tidak diterbitkan; The University of Adelaide, 2002).
- Goldstein, Sidney. *Sirkulasi Dalam Konteks Mobilitas Total di Asia Tenggara*. (Yogyakarta; Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan-UGM, 1980).
- Haris, A., dan Nyoman Adika. *Dinamika Kependudukan dan Pembangunan di Indonesia; Dari Perspektif Makro ke Realitas Mikro*. (Yogyakarta; LESFI, 2002).
- Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Ketenagakerjaan*. (Bandung; Penerbit Iqra Media, 1998).
- Hugo, Graeme John. *Population Mobility in West Java*. (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 1975).
- Kansil dan Christine Kansil, *Kitab Undang-Undang Ketenagakerjaan*, Buku Kesatu. (Jakarta: Penerbit PT. Pradnya Paramita, 2002)
- Mantra Ida Bagoes, *Beberapa Masalah Penduduk di Indonesia dan Akibatnya di Bidang Sosial Ekonomi*. Paper Ceramah pada Pertemuan Bappeda se Jawa. Semarang; Jawa tengah., 1981. *Population Movement in Wet Rice Communities; A Case Study of two Dukuh in Yogyakarta Special Region*. (Yogyakarta;

- Gadjah Mada University Press, 1979).
- Mantra, Kasto dan Jeremias T Keban, *Mobilitas Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia*, (Yogyakarta; Pusat Penelitian Kependudukan- UGM, 1999).
- Nasikun, "Urbanisasi Berlebih dan Radikalisme di Perkotaan" dalam PRISMA, No.7, Tahun XI, (Jakarta; LP3ES, 1984).
- Naim, Mochtar, *Merantau, Pola Migrasi Suku Minangkabau*. (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 1979).
- Sudjana, Eggi, *Peraturan Pekerja, Peraturan Buruh 2000-2002*. (Jakarta; Desindo Catur Pratama, 2002).
- Sukamdi, Abdul Haris dan Patrick Brownlee (eds), *Labour Migration in Indonesia : Policies and Practice*, (Yogyakarta; Population Studies Centre, Gadjah Mada University, 2000).
- Todaro, Michael P., *Economic Development in Third World* (Second Ed) (London ; Longman Group Limited, 1978).
- Titus, Milan J., *Migrasi Antar Daerah di Indonesia*. Seri Penerbitan, (Yogyakarta; Pusat Penelitian dan Studi kependudukan-UGM, 1988).
- Tjiptoherijanto, Prijono., *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia*, (Jakarta; Universitas Indonesia Press, 1997).
- Tunggal dan Amin W. Tunggal, *Peraturan Perundang-Undangan Ketenagakerjaan Baru di Indonesia* (Buku5) (Jakarta; Penerbit Harvarindo, 2000).
- Harian Pagi Jawa Pos, 1 Februari 2002 " *Jasa Pengerah Naker Jatim Terancam; Setelah Malaysia Menstop TKI*.
- _____, 8 Agustus 2002. "Oh Malaysia, Mengertilah"
- _____, 8 Mei 2003. "118 TKW ditahan di Saudi"
- _____, 12 Agustus 2002. "Kedubes Kurang Proaktif"
- Harian Pagi Kompas, 27 Juli 2002. "Depnaker Siapkan Dua Kapal"
- Harian Republika, 30 Juli 2000. "MUI; Fatwa Haram Buat TKW"