

## DESENTRALISASI DAN TATA KELOLA KETENAGAKERJAAN LUAR NEGERI *DECENTRALIZATION AND THE GOVERNANCE OF OVERSEAS EMPLOYMENT*



Palmira Permata Bachtiar/SMERU

Proses desentralisasi yang berkembang sejauh ini belum berhasil mendekatkan pelayanan publik kepada buruh migran, terutama pelayanan publik yang berorientasi kepada perlindungan kelompok pekerja tersebut. Kondisi ini tidak terlepas dari berbagai persoalan yang mengitari kebijakan, di antaranya, lemahnya undang-undang yang mengatur perlindungan buruh migran, kesenjangan kebijakan yang terjadi akibat wewenang yang tidak jelas antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, dan ketidaktersediaan anggaran untuk perlindungan buruh migran. Sebagaimana ditemukan dalam studi SMERU, persoalan tersebut memunculkan masalah yang kompleks dalam hal pengelolaan buruh migran.

*The decentralization process thus far has not succeeded in providing migrant workers with easy access to public services, especially protection-oriented services. This condition cannot be separated from the various problems surrounding policies, including the weak law regulating the protection of migrant workers, policy gaps emerging from the unclear division of authority between the central government and the regional government, as well as the fact that there is no budget allocated for the protection of migrant workers. As revealed in SMERU's study, these issues have given rise to a complex problem concerning the management of migrant workers.*

**DARI EDITOR/  
FROM THE EDITOR** 2

**FOKUS KAJIAN  
FOCUS ON** 3

Desentralisasi Pengelolaan Migrasi Internasional: Memecahkan Masalah di Hulu  
*Decentralization of International Migration Governance: Solving Problems at the Upstream*

**DATA BERKATA  
AND THE DATA SAYS** 11

Perda yang Berkaitan dengan TKI: Analisis Tipologi dan Pemetaan  
*Perda Related to Overseas Employment: Typology and Mapping Analysis*

**DARI LAPANGAN  
FROM THE FIELD** 18

- Layanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Nusa Tenggara Barat  
*One-Stop Service in West Tenggara Barat Province*
- Radio Komunitas Mutiara FM: Inisiatif Desa Ngeni untuk Perlindungan Buruh Migran di Kabupaten Blitar  
*The Mutiara FM Community Radio: A Desa Ngeni Initiative to Protect Migrant Workers in Kabupaten Blitar*
- Menilik Peraturan Desa Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia: Kasus Dua Desa di Nusa Tenggara Barat  
*Examining Village Regulations on Protection for Indonesian Migrant Workers: The Case of Two Villages in West Nusa Tenggara*

**OPINI  
OPINION** 31

Usulan Perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri  
*Amendment Proposal to Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers*

**KABAR DARI LSM  
NEWS FROM NGOs** 37

Advokasi Perlindungan Buruh Migran di Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Cianjur  
*Pengalaman PPSW Pasoendan Advocacy for the Protection of Migrant Workers in Kabupaten Sukabumi and Kabupaten Cianjur*  
*The Experience of PPSW Pasoendan*

Buletin SMERU lainnya tersedia di [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).  
Other newsletters are available on [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).



**SMERU** adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

*SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socioeconomic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.*

*With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.*

#### DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Asep Suryahadi, Widjajanti Isdijoso, Bambang Sulaksono, Syaikhul Usman, Nuning Akhmadi, M. Sulton Mawardi, Rizki Fillaili, Palmira Permata Bachtiar

#### REDAKSI/EDITORIAL STAFF:

Editor/Editors/ Penerjemah/ Translators: Liza Hadiz, Budhi Adrianto, Mukti Mulyana, Gunardi Handoko  
Perancang Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir  
Distribusi/Distribution: Mona Sintia

Buletin SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam buletin SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyanggah dana SMERU. Silahkan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi situs web SMERU atau kirim e-mail Anda kepada kami.

*The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please visit our website or send us an e-mail.*

LEMBAGA PENELITIAN  
**SMERU**  
RESEARCH INSTITUTE

Jl. Cikini Raya No. 10A,  
Jakarta 10330 Indonesia

Phone: +6221-3193 6336; Fax: +6221-3193 0850  
e-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); website: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

## Pembaca yang Budiman,

Dikotomi Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi dapat menghasilkan kesenjangan kebijakan. Perlindungan yang kurang memadai terhadap buruh migran merupakan salah satu contoh dari dampak kesenjangan kebijakan tersebut. Edisi buletin SMERU ini mengangkat kompleksitas masalah pengelolaan buruh migran yang terungkap dari hasil studi Lembaga Penelitian SMERU tentang Desentralisasi dan Pengelolaan Buruh Migran di Indonesia. Studi yang didukung IDRC-PIDS ini dilakukan selama 2009–2011 di empat kabupaten, yaitu Kabupaten Blitar, Ponorogo, Lombok Barat, dan Lombok Tengah dan menganalisis faktor-faktor yang mendorong munculnya kebijakan perlindungan buruh migran di sebuah kabupaten.

Sebagaimana ditengarai dalam beberapa artikel dalam edisi ini, kompleksitas yang mengitari pengelolaan buruh migran di era desentralisasi tidak hanya meliputi masalah pembagian wewenang, tetapi juga ada atau tidak adanya tata kelola pemerintahan daerah yang mampu melibatkan dan mendukung kapasitas masyarakat sipil, organisasi berbasis komunitas, dan sektor swasta dalam proses-proses kebijakan untuk melindungi buruh migran. Penulis tamu Agustinus Supriyanto dari Komnas Perempuan melihat sisi hukum perlindungan buruh migran dengan meninjau kembali isi Undang-Undang No. 39/2004 dan Endang Sri Rahayu dari PPSW Pasoendan membagi pengalaman organisasinya dalam melakukan advokasi kebijakan peraturan daerah untuk perlindungan buruh migran.

Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah tentunya berperan besar dalam upaya transformasi kebijakan tersebut. Namun, tak dapat dipungkiri, organisasi masyarakat sipil merupakan katalis bagi perbaikan kebijakan perlindungan buruh migran.

Selamat membaca.

Liza Hadiz  
Editor

## Dear Readers,

*The existing dichotomy between the central and regional governments under the framework of decentralization may pose policy gaps. Lack of protection for migrant workers is one example of the effects of these policy gaps. This edition of the SMERU newsletter discusses the complex problems of the management of migrant workers uncovered in The SMERU Research Institute's study on decentralization and management of migrant workers in Indonesia. The study, which was supported by the IDRC-PIDS, was conducted in four kabupaten, namely Blitar, Ponorogo, Lombok Barat, and Lombok Tengah between 2009 and 2011 and analyzes factors that trigger a kabupaten to issue policies aiming to protect migrant workers.*

*As pointed out in some of the articles in this edition, the complexity surrounding the management of migrant workers in the decentralization era includes not only issues concerning the division of authority, but also the question of whether regional governance is able to involve and support the capacity of civil society, community-based organizations, and the private sector in policy processes to protect migrant workers. Guest writer Agustinus Supriyanto of the National Commission on Violence against Women looks at the legal aspect of migrant workers' protection by reviewing Law No. 39/2004, and Endang Sri Rahayu of PPSW Pasoendan shares her organization's experience in advocating for regional regulations on migrant workers' protection.*

*Without a doubt, the central and regional governments both have a major role in this legal transformation. However, it is undeniable that civil society organizations are the catalyst behind the policy reform for migrant workers' protection.*

We hope you enjoy this edition.

Liza Hadiz  
Editor



# DESENTRALISASI PENGELOLAAN MIGRASI INTERNASIONAL: MEMECAHKAN MASALAH DI HULU

## DECENTRALIZATION OF INTERNATIONAL MIGRATION GOVERNANCE: SOLVING PROBLEMS AT THE UPSTREAM

Palmira Permata Bachtiar\*



Palmira Permata Bachtiar/SMERU

Pengelolaan migrasi internasional di Indonesia selama ini sangat sentralistik. Pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) pada tahun 2007 menguatkan perspektif pemerintah bahwa urusan ketenagakerjaan luar negeri melibatkan aktivitas-aktivitas yang berhubungan dengan luar negeri sehingga tidak bisa didesentralisasi.<sup>1</sup> BNP2TKI sendiri merupakan sebuah badan koordinasi vertikal yang mempunyai pusat-pusat layanan (BP3TKI) di 19 provinsi. Dari sudut pandang struktural, BNP2TKI tidak mempunyai kantor di tingkat kabupaten, kecuali di 14 kabupaten khusus di mana pos-pos layanan (BP4TKI) ditempatkan secara selektif.<sup>2</sup>

Artikel ini diambil dari penelitian kualitatif SMERU yang didanai IDRC tentang migrasi internasional di Indonesia yang terdesentralisasi. Penelitian tersebut tidak menerapkan pendekatan

*The governance of international migration in Indonesia has been largely centralistic. The establishment of the National Agency of the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers (BNP2TKI) in 2007 reinforces the government's perspective that overseas employment involves foreign activities and thus cannot be decentralized.<sup>1</sup> BNP2TKI itself is a vertical coordinating body with service centers (BP3TKI) in 19 provinces. From a structural point of view, BNP2TKI has no offices at the kabupaten (district) level, except in 14 specific kabupaten where service posts (BP4TKI) are selectively located.<sup>2</sup>*

*This article is drawn from SMERU's IDRC funded qualitative study on international migration in decentralized Indonesia. It does not take a black and white approach to the issue of centralization*

\* Palmira Permata Bachtiar adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.  
<sup>1</sup> Undang-Undang No. 3 Tahun /2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa semua urusan, termasuk ketenagakerjaan, didesentralisasikan, kecuali kebijakan-kebijakan luar negeri, urusan pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter, peradilan, dan urusan keagamaan.  
<sup>2</sup> Indonesia sekarang ini terdiri atas 33 provinsi dan 509 kabupaten ([www.djpk.go.id](http://www.djpk.go.id)).

\* Palmira Permata Bachtiar is a senior researcher at The SMERU Research Institute.  
<sup>1</sup> Law No. 32/2004 on Regional Government stipulates that all matters including employment are decentralized, except for foreign policies, defense and security, fiscal and monetary, justice, and religious matters.  
<sup>2</sup> Indonesia currently comprises 33 provinces and 509 districts ([www.djpk.go.id](http://www.djpk.go.id))

yang hitam-putih terhadap isu sentralisasi dan desentralisasi. Sebaliknya, ia mendorong adanya (i) pembagian kerja yang jelas antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah; dan (ii) inisiatif pemerintah daerah dalam menangani masalah-masalah dan isu-isu di kabupaten dan desa pengirim.<sup>3</sup>

Secara keseluruhan penelitian tersebut mencakup sebuah kajian kebijakan dan studi lapangan. Kajian kebijakan menganalisis kerangka kebijakan, dan hasil disajikan dalam dua bagian pertama artikel ini. Kerja lapangan dilakukan di Provinsi Jawa Timur pada Mei–Juni 2010 dan di Provinsi Nusa Tenggara Barat pada Oktober–November 2010. Empat kabupaten yang dipilih untuk studi kasus—Blitar, Ponorogo, Lombok Barat, dan Lombok Tengah—merupakan wilayah yang mendapat bantuan dari lembaga-lembaga donor untuk merumuskan peraturan daerah (perda) tentang perlindungan buruh migran. Hanya Kabupaten Blitar (Perda No. 16 Tahun 2008) dan Kabupaten Lombok Barat (Perda No. 5 Tahun 2008) yang akhirnya bisa menghasilkan perda dimaksud. Lebih lanjut, baru Lombok Barat yang sudah mulai melaksanakan perda tersebut, meskipun agak lambat. Karena itu, bagian terakhir artikel ini akan mengilustrasikan Lombok Barat sebagai kasus praktik terbaik.<sup>4</sup>

### Meninjau Ulang Peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten

Indonesia merupakan satu dari sembilan sumber utama buruh migran di Asia (Ananta dan Arifin, 2008). Krisis ekonomi di Asia tahun 1997/1998 telah memicu peningkatan dramatis aliran migrasi ke luar. Pada tahun 1994, hanya 175.187 buruh migran yang bekerja di luar negeri, namun ini dengan cepat membesar menjadi 427.619 orang pada 1999 dan mencetak rekor 748.825 orang pada 2008 (BNP2TKI, 2009). Setelah krisis keuangan global, BNP2TKI (2011) mencatat menurunnya jumlah orang yang bekerja di luar negeri menjadi 632.172 orang pada 2009 dan 575.804 orang pada 2010. Hal ini disebabkan oleh moratorium pengiriman TKI untuk negara tujuan yang terjadi pada 2009.

Mengingat besarnya aliran ke luar tersebut, tugas untuk mengelola migrasi internasional merupakan tugas yang terlalu besar untuk ditangani hanya oleh Pemerintah Pusat. Yang membuat persoalan ini menjadi lebih kompleks ialah isu-isu hak asasi manusia yang muncul berbarengan dengan derasnya aliran ke luar buruh migran perempuan berketerampilan rendah yang bekerja di ranah domestik, dan tidak adanya kesepakatan bilateral dengan beberapa negara tuan rumah.

*and decentralization. Instead, it encourages (i) a clearer division of labor between the central and local governments; and (ii) local government initiatives in dealing with problems and issues at the sending kabupaten and villages.<sup>3</sup>*

*The overall study included a policy review and field work. The policy review analyzed policy framework and its results are presented in the first two parts of this article. The field work was conducted in East Java Province in May–June 2010 and in the West Nusa Tenggara (NTB) Province in October–November 2010. The four kabupaten chosen for the case study—Blitar, Ponorogo, Lombok Barat, and Lombok Tengah—are those receiving assistance from donor agencies to draft perda (regional regulations) on the protection of migrant workers. Only Kabupaten Blitar (Local Government Regulation No. 16/2008) and Kabupaten Lombok Barat (Local Government Regulation No. 5/2008) were able to eventually legislate the perda. Furthermore, only West Lombok has started to implement the perda, although rather slowly. For this reason, the latter part of this article will illustrate West Lombok as the best practice case.<sup>4</sup>*

### Re-examining the Roles of the Central and Kabupaten Government

*Indonesia is one of the nine major sources of migrant workers in Asia (Ananta and Arifin, 2008). The 1997/1998 Asian economic crisis has triggered a dramatic increase of migration outflow; In 1994 only 175,187 migrants worked overseas but this quickly expanded to 427,619 people in 1999 and hit a record of 748,825 people in 2008 (BNP2TKI, 2009). Following the global financial crisis, BNP2TKI (2011) recorded declining overseas employment to 632,172 people in 2009 and 575,804 people in 2010. This is due to the moratorium of overseas workers sent to destination countries.*

*Considering the magnitude of the outflow, the task of managing international migration is one too huge to be handled by the central government alone. Adding to the complexity are the human rights issues that emerge alongside the massive outflow of low-skilled female migrants working in the domestic sphere and the absence of bilateral agreements with some host countries.*

<sup>3</sup> Desentralisasi tidaklah berarti bahwa semua aspek migrasi internasional diserahkan kepada pemerintah kabupaten. Desentralisasi berarti bahwa pemerintah-pemerintah daerah aktif mengatur proses-proses yang berada di dalam wilayah hukum mereka.

<sup>4</sup> Pada saat artikel ini ditulis, Peraturan Pemerintah Kabupaten Blitar No. 16 Tahun 2008 sedang direvisi sebagai langkah kompromi di tengah penolakan oleh eksekutif untuk melaksanakannya.

<sup>3</sup> Decentralization does not mean that all aspects of international migration are handed over to the kabupaten government. It means that local governments actively govern the processes that fall under their jurisdiction.

<sup>4</sup> At the time this article is written, Kabupaten Blitar Government Regulation No. 16/2008 is being revised as a compromise amid the resistance of the executive to implement it.

Migrasi internasional itu sendiri dicirikan dengan suatu sifat yang kompleks. Ia dimulai dengan proses perekrutan di tingkat desa dan kabupaten. Kepala BNP2TKI mengakui bahwa 80% dari masalah yang dihadapi buruh migran dialami di dalam negeri (BNP2TKI, 2008). Pemalsuan identitas, penipuan, pemerasan, dan penahanan merupakan bagian dari masalah-masalah besar yang terjadi di tingkat lokal sehingga bisa ditangani secara lebih efektif oleh pemerintah daerah.

Sayangnya, pembagian kerja antara Pemerintah Pusat dan pemerintah kabupaten masih jauh dari jelas. Perihal ketenagakerjaan luar negeri terletak di wilayah urusan ketenagakerjaan dan urusan luar negeri. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan ketenagakerjaan bisa didesentralisasikan, namun urusan luar negeri tidak bisa. Kalangan yang mendukung sentralisasi berpendapat bahwa ketenagakerjaan di dalam negeri tentu saja bisa didesentralisasikan, namun ketenagakerjaan luar negeri tidak bisa. Ini memunculkan pertanyaan mengapa calon TKI tidak bisa diperlakukan sama sebagaimana rekan mereka di dalam negeri selama masa prapenempatan ketika mereka masih berada di dalam yurisdiksi kabupaten.

Di sisi lain, orang hendaknya jangan lupa bahwa perlindungan buruh migran itu sejalan dengan kepentingan pemerintah daerah. Di antara hasil-hasil emigrasi lainnya, dampak paling nyata adalah remitansi yang jauh lebih signifikan di tingkat lokal daripada nasional. Sebagai contoh, di tingkat nasional remitansi hanya menyumbang sebesar 1,6% dari produk domestik bruto (PDB) tahun 2006 (Ananta, 2009). Ini jauh lebih kecil daripada hal yang sama di Filipina yang mencapai 13% dari PDB pada tahun yang sama. Meskipun demikian, di Kabupaten Blitar dan Kabupaten Ponorogo, rasio remitansi dengan produk domestik regional bruto (PDRB) mencapai masing-masing 4,4% dan 6,3%. Di Kabupaten Lombok Barat, angkanya lebih spektakuler lagi, yakni mencapai 24,3%.<sup>5</sup>

Indonesia merupakan satu dari sembilan sumber utama buruh migran di Asia.

*Indonesia is one of the nine major sources of migrant workers in Asia.*



Palmitra Permatas Bachtiar/SMERU

*International migration itself is characterized by a complex nature. It starts with the recruitment process at the village and kabupaten levels. The head of BNP2TKI admitted that 80 percent of the problems migrant workers face are encountered at domestic levels (BNP2TKI, 2008). Identity fraud, cheating, extortion, and detention are among the big problems that happen at the local level and thus can be more effectively handled by the local government.*

*Unfortunately, the division of labor between central and kabupaten government is far from clear. Overseas employment lies in the area of employment and foreign affairs. According to Law No. 32/2004 on Regional Governance, the former can be decentralized, but not the latter. Those in favor of centralization argue that domestic employment is definitely decentralizable, while overseas employment is not. This poses the question of why overseas workers cannot be treated similarly as their domestic counterpart during preplacement while they are still within the kabupaten jurisdiction.*

*On the other hand, one should not forget that migrant protection is in line with the interest of the local government. Among other gains of emigration, the most tangible impact is the remittance, the significance of which is much more obvious locally than nationally. For example, at the national level, remittance only contributed to 1.6% of the gross domestic product (GDP) in 2006 (Ananta, 2009). This is much less than that of the Philippines' which reaches 13% of their GDP in the same year. However, in Kabupaten Blitar and Kabupaten Ponorogo, the ratio of remittance to the gross domestic regional product (GDRP) reaches 4.4% and 6.3%, respectively. In Kabupaten Lombok Barat, the ratio is even more spectacular, reaching 24.3%.<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Perhitungan penulis didasarkan atas Jawa Timur dalam Angka (2007), Nusa Tenggara Barat dalam Angka (2007), Bank Indonesia Kantor Cabang Kediri (2008), (2009), (2010); Bank Indonesia Kantor Cabang Mataram (2010); Indikator-indikator sosial dan ekonomi (Maret, 2009).

<sup>5</sup> Author's calculation based on East Java in Figures (2007), West Nusa Tenggara in Figures (2007), Bank of Indonesia Kediri Office (2008), (2009), (2010); Bank of Indonesia Mataram Office (2010); Socioeconomic Indicators (March 2009).



Pada saat yang sama, kepedihan akibat emigrasi juga lebih signifikan di tingkat lokal. Walaupun para buruh migran itu berhasil dalam kerjanya, mereka tetap tidak bisa menghindari biaya-biaya sosial. Masalah-masalah seperti keutuhan keluarga, tingkat perceraian, dan kenakalan remaja juga lebih berpengaruh di tingkat lokal daripada nasional. Karena itu, kiranya, merupakan kepentingan pemerintah daerahlah untuk menyediakan layanan-layanan bagi buruh migran dan melindungi mereka agar bisa memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian akibat emigrasi.

### Kesenjangan Kebijakan dalam Hal Perlindungan

Salah satu kritik utama terhadap UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri adalah adanya bias kepada penempatan daripada perlindungan buruh migran. Dari 109 pasal dalam UU tersebut, hanya satu bab yang terdiri atas delapan pasal, yakni Pasal 77–84 yang membahas perlindungan. Pasal 77 UU tersebut sebenarnya menetapkan cakupan mulai dari perlindungan prapenempatan, penempatan, sampai pascapenempatan, ketentuan-ketentuan lainnya pada dasarnya mempersepsi perlindungan hanya dalam masa penempatan di luar negeri (lihat Pasal 78–81) dan mewajibkan pekerja membayarkan sejumlah uang untuk mendapatkan program bantuan dan perlindungan (lihat Pasal 83–84). Dalam hal prapenempatan, UU ini menunjuk Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) sebagai pihak yang bertanggung jawab (Pasal 82), sedangkan tidak ada pembahasab tentang perlindungan pascapenempatan.

Sementara itu, pengawasan terhadap PPTKIS tidak secara jelas disebutkan dalam UU ini. Pasal 92 hanya secara umum menyatakan bahwa pemerintah di segala tingkatan bertanggung jawab untuk urusan perlindungan.<sup>6</sup> Lebih lanjut, pasal itu juga menjanjikan elaborasi lebih jauh tentang ketentuan-ketentuan pengawasan dalam sebuah peraturan pemerintah. Namun, tujuh tahun telah berlalu, janji ini tak kunjung terwujud. Selain itu, mekanisme pelaporan pengawasan—yang merupakan tanggung jawab pemerintah di segala tingkatan—ditetapkan secara umum dalam Pasal 93 dan rinciannya dipastikan akan diatur secara khusus dalam sebuah peraturan menteri. Namun, lagi-lagi, rinciannya belum juga muncul di peraturan menteri yang mana pun.

*At the same time, the pains of emigration are also more significant at the local level. Even if the migrant workers are successful in their work, they still cannot avoid the social costs. Problems such as family cohesion, divorce rate, and juvenile delinquency are also more influential at the local rather than the national level. It is, therefore, the interest of the local government to provide services for and protect the migrant workers so as to maximize the advantages and minimize the disadvantages of emigration.*

### Policy Gap in Protection

*One of the main criticisms against Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers is its bias towards the placement rather than the protection of migrant workers. Out of 109 articles of the law, only one chapter of eight articles, e.i., articles 77–84 deals with protection. Article 77 of the law determines that the scop of protection includes preplacement, placement, and postplacement. The rest of the provisions basically perceive protection only in terms of placement period overseas (see articles 78–81) and obligates the workers to pay fee for assistance and protection programs (see articles 83–84). In terms of preplacement, the law assigns the private recruitment agencies (PPTKIS) as the party in charge (Article 82). On the other hand, there is no provision on postplacement.*

*Meanwhile, supervision against the private recruitment agencies has been missing in the law. Article 92 only generally states that the government at all levels is responsible for protection.<sup>6</sup> Furthermore, the very article promises further elaboration of supervision provisions in a government regulation. However, seven years have passed, this promise has still not materialized. Similarly, the reporting mechanism of supervision—being the responsibilities of government at all levels—is stipulated generally in Article 93 and its details are assured to be specified in a ministerial regulation. However, again, the details have not yet been made in any of the ministerial regulations.*

**“Salah satu kritik utama terhadap UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri adalah adanya bias kepada penempatan daripada perlindungan buruh migran.”**

**“One of the main criticisms against Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers is its bias towards the placement rather than the protection of migrant workers.”**

<sup>6</sup> Namun, Pasal 95 UU ini meletakkan urusan pengawasan di tangan BNP2TKI. Hal ini membuat beberapa pejabat pemerintah daerah memandang urusan perlindungan sebagai tanggung jawab Pemerintah Pusat semata.

<sup>6</sup> However, Article 95 of the law puts the supervision in the hands of BNP2TKI. This makes some officials of the local government perceive protection as the responsibility of the central government only.

Jelaslah, ini menunjukkan adanya kesenjangan kebijakan yang secara potensial bisa diisi oleh inisiatif-inisiatif pemerintah daerah sejauh inisiatif tersebut bersifat melengkapi dan tidak melanggar UU No. 39 Tahun 2004. Inisiatif untuk menerbitkan sebuah perda dengan fokus untuk perlindungan di hulu dan dalam masa prapenempatan pada akhirnya akan mendatangkan manfaat bagi buruh migran. Selain itu, perda ini bisa menyebutkan kebutuhan-kebutuhan spesifik kabupaten yang tidak bisa diakomodasi dalam hukum nasional. Sebagai contoh, struktur biaya pasti lebih mudah dihitung secara lokal daripada nasional. Terlebih lagi, proses perumusan peraturan melibatkan partisipasi organisasi-organisasi masyarakat sipil sehingga memperkuat demokratisasi dan tata pengelolaan yang baik. Terakhir, tujuan utama untuk penetapan perda ini ialah bahwa, dalam jangka panjang, perda ini dapat berfungsi sebagai panduan menuju perilaku dan sikap menuju masyarakat sipil yang menghormati buruh migran.

### Perda Perlindungan Kabupaten Lombok Barat: Praktik Terbaik

Inisiatif ini dimulai pada tahun 2006 ketika ornop setempat—Koslata<sup>7</sup> dan PPK<sup>8</sup>—dengan pendanaan dari Uni Eropa dan Yayasan TIFA memutuskan untuk menganjurkan kepada pemerintah daerah Lombok Barat agar melanjutkan rencana perda perlindungan. Lombok Barat sengaja dipilih karena komitmennya untuk melindungi buruh migran.

Krisis ekonomi di Asia tahun 1997/1998 telah memicu peningkatan dramatis aliran migrasi ke luar.

*The 1997/1998 Asian economic crisis has triggered a dramatic increase of in migration outflow.*

<sup>7</sup> Koslata adalah sebuah ornop advokasi di Mataram yang memiliki kepedulian pada masalah-masalah sosial, khususnya masalah yang dihadapi buruh migran dan keluarganya di era globalisasi.

<sup>8</sup> Perkumpulan Panca Karsa (PPK) adalah sebuah ornop di Mataram yang bekerja terutama dalam isu-isu pemberdayaan gender, termasuk pemberdayaan perempuan buruh migran.

*Clearly, this demonstrates an existing policy gap that can potentially be filled in by local government initiatives as long as they complement and do not violate Law No. 39/2004. Initiative to pass a perda with the focus of protection at the upstream and in the preplacement period would eventually benefit the migrant workers. Additionally, the perda could state the specific needs of the kabupaten which could not be accommodated in the national law. For instance, the cost structure must be easier to calculate locally than nationally. Furthermore, the legal drafting process involves the participation of civil society organizations and therefore strengthens democratization and good governance. Finally, the ultimate desire for establishing this perda is that, in the long run, it could serve as the guidance towards a civil society behavior and attitude that respect migrant workers.*

### Protection Perda of Kabupaten Lombok Barat: Best Practice

*The initiative started in 2006 when local NGOs—Koslata<sup>7</sup> and PPK<sup>8</sup>—with funding from the European Union and TIFA Foundation decided to recommend to the West Lombok government to proceed with its protection perda. West Lombok was purposely chosen due to its commitment to protect migrant workers.*



Palmira Permata Bachtiar/SMERU

<sup>7</sup> Koslata is a Mataram-based advocacy NGO. It was founded based on the concern over social problems, particularly the plights of migrant workers and their families facing the era of globalization.

<sup>8</sup> Perkumpulan Panca Karsa (PPK) is a Mataram-based NGO with a main involvement in gender empowerment issues, including female migrant workers issues.

Koslata dan PPK pun membagi kerja. Di tingkat desa, PPK menyelenggarakan diskusi-diskusi bersama calon buruh migran, mantan buruh migran dan keluarga-keluarga migran, serta pemangku-pemangku kepentingan lainnya yang terkait. Di tingkat kabupaten dan provinsi, sepuluh diskusi juga diselenggarakan untuk menindaklanjuti temuan-temuan di tingkat desa. Diskusi-diskusi tersebut melibatkan berbagai pemangku kepentingan dan tim perumus peraturan yang terdiri atas (i) Koslata dan PPK, (ii) bagian hukum kantor kabupaten, (iii) kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans), dan (iv) akademisi. Disertakannya para pemangku kepentingan ini adalah untuk memastikan rasa kepemilikan mereka akan perda tersebut. Terakhir, konsultasi publik dengan PPTKIS dilakukan sebelum diselenggarakannya audiensi publik dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Lobi dengan anggota-anggota DPRD setempat amatlah penting guna meyakinkan mereka untuk pada akhirnya menyetujui draf perda tersebut.

Peraturan Pemerintah Kabupaten Lombok Barat No. 5 Tahun 2008 diundangkan pada tanggal 14 Maret 2008. Walaupun pelaksanaannya terhambat oleh jadwal pilkada yang berturut-turut, Komisi Perlindungan—salah satu mandat dari perda tersebut, dan yang keanggotaannya mencakup lima orang independen yang terpilih—dibentuk pada Oktober 2010.<sup>9</sup> Menurut Pasal 23 perda ini, Komisi Perlindungan bertanggung jawab untuk menerima pengaduan keluhan; mengumpulkan dan menganalisis data; mendesak Disnakertrans setempat, dinas-dinas terkait, dan PPTKIS untuk menyelesaikan kasus-kasus buruh migran; memediasi pihak-pihak yang bertikai; dan berkoordinasi dengan lembaga-lembaga terkait di kabupaten dan provinsi lainnya. Kewenangannya (Pasal 24) mencakup kewenangan untuk meminta informasi dari PPTKIS dan petugas yang bertanggung jawab; dan mengundang berbagai pihak untuk konsultasi dan mediasi. Akhirnya, dengan adanya Komisi Perlindungan, masalah-masalah di hulu diharapkan akan berkurang, yang berarti bahwa secara teori, para buruh migran akan terlindungi dengan lebih baik.

Inilah janji perda perlindungan. Karena Komisi Perlindungan baru saja muncul pada saat penelitian ini dilakukan, maka penelitian ini tidak bisa menilai kinerja Komisi Perlindungan dan tidak bisa memeriksa pelaksanaan perda, apalagi dampak-dampaknya terhadap buruh migran. Penelitian lebih lanjut tentang aspek ini amatlah dianjurkan.

*Koslata and PPK divided the work. At the village level, PPK held discussions with prospective migrants, ex-migrants, and migrant families, and other relevant stakeholders. At the kabupaten and provincial level, ten discussions were also held to follow up findings at the village level. The discussions involved various stakeholders and the legal drafting team consisting of (i) Koslata and PPK, (ii) legal department of the kabupaten head office, (iii) head of the local labor agency, and (iv) academics. The inclusion of these stakeholders is to ensure their ownership. Finally, a public consultation was conducted with PPTKIS before a public hearing with local parliament. Lobbying with local parliament members was very important to convince them to finally agree with the draft perda.*

*Kabupaten Lombok Barat Government Regulation of No. 5/2008 was legislated on 14 March 2008. Although the implementation was delayed by consecutive schedule of elections, the Protection Commission—one of the mandates of the perda and whose membership includes five selected independent people—was established in October 2010. According to Article 23 of the perda, the Protection Commission is in charge of receiving complaints; collecting and analyzing data; pushing the local labor agency, relevant agencies, and the PPTKIS to solve the cases of migrants; mediate parties in dispute; and to coordinate with relevant institutions in other kabupaten and provinces. Its authorities (Article 24) include requesting information from PPTKIS and responsible officials; and inviting parties for consultation of mediation. Eventually, with the existence of the Protection Commission, problems at the upstream are expected to reduce, meaning that the migrants are, in theory, better protected.*

*This is the promise of protection perda. Since the protection commission has newly come into being at the time the study was conducted, the study was unable to assess the protection commission's performance and to examine the implementation of perda, let alone its impacts on the migrant workers. Further study on this aspect is strongly recommended.*



<sup>9</sup> Pilkada dua putaran pertama berlangsung pada 30 Oktober 2010, putaran kedua pada 15 Desember 2008; pemilihan legislatif berlangsung pada 6 Maret 2009.

<sup>9</sup> Executive elections occurred twice: the first round on 30 October 2010, the second round on 15 December 2008; the legislative election on 6 March 2009.



## Kesimpulan dan Rekomendasi

Dengan tidak adanya pembagian kerja yang jelas, mayoritas pemerintah kabupaten masih yakin bahwa penempatan dan perlindungan buruh migran sepenuhnya berada di bawah kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah Pusat. Berpijak pada hal tersebut, alasan bagi keengganan dan kurangnya komitmen untuk menerbitkan perda perlindungan menjadi jelas. Disnakertrans Kabupaten Ponorogo dan Disnakertrans Kabupaten Lombok Tengah mengakui bahwa mereka tidak punya anggaran ataupun sumber daya manusia untuk mengurus persoalan-persoalan ketenagakerjaan secara keseluruhan, apalagi ketenagakerjaan luar negeri.

Bahkan untuk contoh kasus praktik terbaik sekalipun, cepatnya pembentukan Komisi Perlindungan sangat bergantung pada tersedianya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan untuk Disnakertrans. Sementara itu, APBD tidaklah sedemikian fleksibel sehingga bisa mengakomodasi pendanaan untuk tugas-tugas tambahan yang dilakukan oleh Disnakertrans. Dalam hal ini, amatlah dianjurkan agar Pemerintah Pusat membagi porsi dana perlindungannya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada pemerintah-pemerintah daerah untuk keperluan perda perlindungan. Hanya dengan mengalokasikan dana perlindunganlah Pemerintah Pusat bisa melimpahkan sebagian tanggung jawab untuk melindungi buruh migran kepada pemerintah kabupaten. Akan cukup adil kiranya bila porsi ini dikembalikan kepada pemerintah kabupaten untuk menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia peduli akan migrasi internasional. Jika biaya bantuan dan pembinaan dihapuskan, maka kemungkinan untuk menyalurkan dana alokasi khusus (DAK) hendaknya juga dijajaki. ■

## Conclusion and Recommendation

*In the absence of a clear division of labor, the majority of kabupaten governments still believe that the placement and the protection of migrant workers is entirely under the authority and responsibility of the central government. On this ground, the reason for hesitation and lack of commitment to issuing a protection perda is obvious. The Kabupaten Ponorogo and Kabupaten Lombok Tengah labor agencies admitted that they have neither the budget nor the human resources to deal with the overall employment issues, let alone overseas employment.*

*Even for the best practice case example, the speedy accomplishment of the Protection Commission strongly depends on the availability of a local budget (APBD) allocated to local labor agency. Meanwhile, APBD is not that flexible as to be able to accommodate funding for additional tasks performed by local labor agency. In this instance, it is strongly recommended that the central government share part of its protection fund from the national budget (APBN) with the local governments for protection perda. Only by allocating protection funds can the central government delegate responsibilities for protecting migrant workers to the kabupaten governments. It would be just fair to have this share returned to the kabupaten governments to demonstrate that international migration is a concern of the Indonesian government. If the assistance and development fee is cancelled, the possibility of channeling specific allocation funds (DAK) should then also be explored. ■*

Derasnya aliran ke luar buruh migran perempuan berketerampilan rendah yang bekerja di ranah domestik memunculkan serangkaian isu hak asasi manusia.

*Human rights issues emerge alongside the massive outflow of low-skilled female migrants working in the domestic sphere.*



<http://nasional.kontan.co.id>

## DAFTAR ACUAN

- Ananta, Aris dan Evi N. Arifin (2008) *Indonesia: Case Study by Economy in Southeast Asia*. [Indonesia: Kajian Kasus Berdasarkan Perekonomian di Asia Tenggara]. Makalah yang Direvisi setelah Konferensi PECC-ABAC tentang *Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: Implications for Business and Cooperation* di Seoul, Korea, pada 25–26 Maret 2008 [online] <[http://www.pecc.org/resources/doc\\_view/689-demographic-and-population-mobility-transitions-in-indonesia](http://www.pecc.org/resources/doc_view/689-demographic-and-population-mobility-transitions-in-indonesia)> [6 Mei 2011].
- Bank Indonesia Kediri (2010) 'Laporan Survei Transfer Dana Tenaga Kerja Indonesia di Wilayah Eks Karesidenan Kediri dan Madiun.' Kediri: Bank Indonesia Kediri.
- . (2009) 'Laporan Survei Transfer Dana Tenaga Kerja Indonesia di Wilayah Eks Karesidenan Kediri dan Madiun.' Kediri: Bank Indonesia Kediri.
- . (2008) 'Laporan Survei Transfer Dana Tenaga Kerja Indonesia di Wilayah Eks Karesidenan Kediri dan Madiun.' Kediri: Bank Indonesia Kediri.
- Bank Indonesia Mataram (2010) 'Laporan Remitansi Tenaga Kerja Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat.' Mataram: Bank Indonesia Mataram.
- Badan Pusat Statistik (2009) *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia 2009*. Jakarta: BPS [dalam jaringan] <[http://www.bps.go.id/booklet/booklet\\_maret\\_2009.pdf](http://www.bps.go.id/booklet/booklet_maret_2009.pdf)> 6 May 2011.
- . (2007), 'Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam Angka 2007.' Mataram: BPS.
- BNP2TKI (2011) 'Penempatan Pekerja Migran Indonesia (2008–2010)' tidak diterbitkan.
- . (2009) *Paparan Publik Capaian Kerja Tahun 2008 (Presentasi Publik tentang Kinerja pada Tahun 2008)* [online] <<http://bnp2tki.go.id/content/view/1064/205/>> [2 September 2010].
- Dahlan, Ali (2000) *Gerakan Ornop di Nusa Tenggara Barat: Sebuah Perbandingan* [online] <<http://www.smeru.or.id/report/workshop/prosiseminar/prosidwawasanlsmpp5.pdf>> [6 Mei 2011].

## LIST OF REFERENCES

- Ananta, Aris and Evi N. Arifin (2008) *Indonesia: Case Study by Economy in Southeast Asia*. Revised Paper after PECC-ABAC Conference on *Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: Implications for Business and Cooperation* in Seoul, Korea on March 25–26, 2008 [online] [http://www.pecc.org/resources/doc\\_view/689-demographic-and-population-mobility-transitions-in-indonesia](http://www.pecc.org/resources/doc_view/689-demographic-and-population-mobility-transitions-in-indonesia) [6 May 2011].
- Bank of Indonesia Kediri Office (2010) 'Laporan Survei Transfer Dana Tenaga Kerja Indonesia di Wilayah Eks Karesidenan Kediri dan Madiun' [Survey Report on Workers' Remittance in Kediri and Madiun Regency]. Kediri: Bank of Indonesia Kediri Office.
- . (2009) 'Laporan Survei Transfer Dana Tenaga Kerja Indonesia di Wilayah Eks Karesidenan Kediri dan Madiun' [Survey Report on Workers' Remittance in Kediri and Madiun Regency]. Kediri: Bank of Indonesia Kediri Office.
- . (2008) 'Laporan Survei Transfer Dana Tenaga Kerja Indonesia di Wilayah Eks Karesidenan Kediri dan Madiun' [Survey Report on Workers' Remittance in Kediri and Madiun Regency]. Kediri: Bank of Indonesia Kediri Office.
- Bank of Indonesia Mataram Office (2010) 'Laporan Remitansi Tenaga Kerja Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat' [Report on Workers' Remittance in West Nusa Tenggara Province]. Mataram: Bank of Indonesia Mataram Office.
- BNP2TKI (2011) 'Penempatan Pekerja Migran Indonesia (2008–2010)' [Placement of Indonesian Migrant Workers (2008 – 2010)]. Unpublished.
- . (2009) *Paparan Publik Capaian Kerja Tahun 2008 (Presentasi Publik tentang Kinerja pada Tahun 2008)* [Public Announcement on Achievements of Year 2008 (Public Presentation on 2008 Performance)] [online] <<http://bnp2tki.go.id/content/view/1064/205/>> [2 September 2010].
- Dahlan, Ali (2000) *Gerakan Ornop di Nusa Tenggara Barat: Sebuah Perbandingan* [NGO Movement in West Nusa Tenggara: A Comparison] [online] <<http://www.smeru.or.id/report/workshop/prosiseminar/prosidwawasanlsmpp5.pdf>> [6 May 2011].
- Statistics Indonesia (2009) *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia 2009* [Progress of Some Major Socioeconomic Indicators of Indonesia 2009]. Jakarta: Statistics Indonesia [online] <[http://www.bps.go.id/booklet/booklet\\_maret\\_2009.pdf](http://www.bps.go.id/booklet/booklet_maret_2009.pdf)> 6 May 2011.
- . (2007) 'Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam Angka 2007' [West Nusa Tenggara in Figures 2007]. Mataram: Statistics Indonesia.

# PERDA YANG BERKAITAN DENGAN TKI: ANALISIS TIPOLOGI DAN PEMETAAN

## PERDA RELATED TO OVERSEAS EMPLOYMENT: TYPOLOGY AND MAPPING ANALYSIS

Palmira Permata Bachtiar\*



Kerangka desentralisasi berpusat di seputar persoalan-persoalan politik, administratif, dan fiskal yang diatur dalam dua undang-undang yang sangat penting: UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam urusan politik dan administratif, pemerintah daerah harus mengemban tanggung jawab untuk menyediakan layanan-layanan publik, termasuk ketenagakerjaan. Dalam urusan keuangan dan fiskal, alokasi anggaran tertentu harus diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan seperangkat kriteria yang telah ditetapkan. Salah satu peraturan pelaksanaan yang terkait dengan kedua undang-undang tersebut adalah UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang khusus ini pada dasarnya memungkinkan pemerintah daerah untuk mengupayakan pendapatan daerah dengan menerbitkan sebuah peraturan pemerintah daerah (perda), bahkan tanpa persetujuan Pemerintah Pusat sekalipun.<sup>1</sup>

The decentralization framework is centered around political, administrative, and fiscal matters which are explained in two very important laws: Law No. 32/2004 on Regional Governance and Law No. 33/2004 on Fiscal Balance. In political and administrative matters, local governments have to assume responsibility for providing public services, including employment. In financial and fiscal matters, a certain budget allocation must be granted to local governments based on a set of determined criteria. One of the implementing regulations of the two laws is the prominent Law No. 34/2000 on Local Tax and Retribusi.<sup>1</sup> This particular law basically allows local governments to generate local revenues by passing a local government regulation (perda), even without the approval of the central government.<sup>2</sup>

\* Palmira Permata Bachtiar adalah peneliti senior di Lembaga Penelitian SMERU.

<sup>1</sup> Pada akhir tahun 2009, DPR akhirnya menerbitkan UU No. 28 Tahun 2009 yang merupakan revisi atas UU No. 34 Tahun 2000. Berbeda dari pendahulunya, UU No. 28 Tahun 2009 menerapkan sistem daftar tertutup yang berarti hanya pajak-pajak dan retribusi-retribusi terdaftar yang diperbolehkan. Dengan UU No. 28 Tahun 2009, semua pajak dan retribusi selain dari yang telah disebutkan secara eksplisit harus dibatalkan. Walaupun demikian, dari penelitian lapangan di empat kabupaten, penulis menyimpulkan bahwa UU No. 28 Tahun 2009 belum diterapkan.

\* Palmira Permata Bachtiar is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

<sup>1</sup> Retribusi is officially a user charge that is collected as payment in return for a service. However, on the ground, it includes other nontax charges collected by the government.

<sup>2</sup> In late 2009, parliament finally passed Law No. 28/2009, the revision of Law No. 34/2000. Different from its predecessor, Law No. 28/2009 employs a closed list system in which only the listed taxes and retribusi are allowed. With Law No. 28/2009, all taxes and retribusi other than those explicitly mentioned will have to be cancelled. From field research in four kabupaten, however, the author concluded that Law No. 28/2009 has not been enforced.



Sejak saat itu, setiap kabupaten telah menggunakan UU No. 34 Tahun 2000 untuk memaksimalkan pajak dan retribusi daerah, meskipun bea-bea ini tak akan menjamin peningkatan pendapatan daerah (Suharyo *et al.*, 2007). Sesungguhnya, keleluasaan untuk menerbitkan perda telah disalahpahami oleh pemerintah-pemerintah daerah sebagai suatu simbol ketidaktergantungan kepada Pemerintah Pusat (Mawardi *et al.*, 2009). Sudah ada banyak pembahasan panjang-lebar tentang perda yang berkaitan dengan iklim usaha dan investasi. Namun, hanya sedikit pembahasan yang menganalisis perda tentang ketenagakerjaan.

Artikel ini didasarkan pada sebuah ulasan literatur yang secara khusus menyikapi isu perda yang berkaitan dengan buruh migran dan merupakan bagian dari temuan-temuan sebuah penelitian bersama SMERU dan IDRC (2009–2011) tentang migrasi internasional di Indonesia dalam konteks desentralisasi. Sebagian besar perda yang berkaitan dengan iklim usaha dan investasi dianggap buruk bagi pemenuhan layanan publik karena membebankan bea. Akan tetapi, perda yang berkaitan dengan tenaga kerja Indonesia (TKI) bisa jadi ekstraktif ataupun nonekstraktif. Karena itu, tipologi perda-perda ini harus ditentukan sebelum aktivitas pemetaan dilakukan.

**Tipologi Perda yang Berkaitan dengan TKI**

Menyusul berlakunya desentralisasi, pemerintah daerah mengemban tanggung jawab untuk menyediakan layanan publik. Mereka kemudian menerbitkan perda yang, secara umum, mencakup perihal layanan publik, termasuk layanan ketenagakerjaan. Mayoritas perda yang berkaitan dengan TKI membebankan prosedur birokratis dan bea-bea yang tidak perlu. Meskipun tidak sah secara hukum, pemerintah kabupaten dapat memungut pajak/retribusi dari buruh migran, baik secara langsung maupun tak langsung. Pemerintah kabupaten dapat mengenakan pungutan atas para pekerja ini secara langsung ketika mereka mendaftarkan diri sebagai pencari kerja atau ketika mereka meminta rekomendasi kantor kabupaten untuk pengurusan paspor. Selain itu, para pekerja juga dikenai pungutan secara tak langsung melalui PPTKIS, misalnya untuk

*Since then, every kabupaten has used Law No. 34/2000 to maximize taxes and retribusi, although these fees would not guarantee the increase of local revenue (Suharyo et al., 2007). Indeed, the freedom to issue perda has been misunderstood by local governments as a symbol of independence from the central government (Mawardi et al., 2009). There have been many discussions on perda related to business and investment climate. Few, however, have analyzed perda on employment.*

*This article is based on a literature review which particularly adresses the issue of perda related to migrant workers. It is part of the findings of a SMERU and IDRC study (2009–2011) on international migration in decentralized Indonesia. While most of the perda related to business and investment climate are considered bad for public service delivery because they impose fees, perda related to overseas employment could be extractive or nonextractive. Therefore, the typology of these perda has to be determined before the mapping activity is carried out.*

**Typology of Perda Related to Overseas Employment**

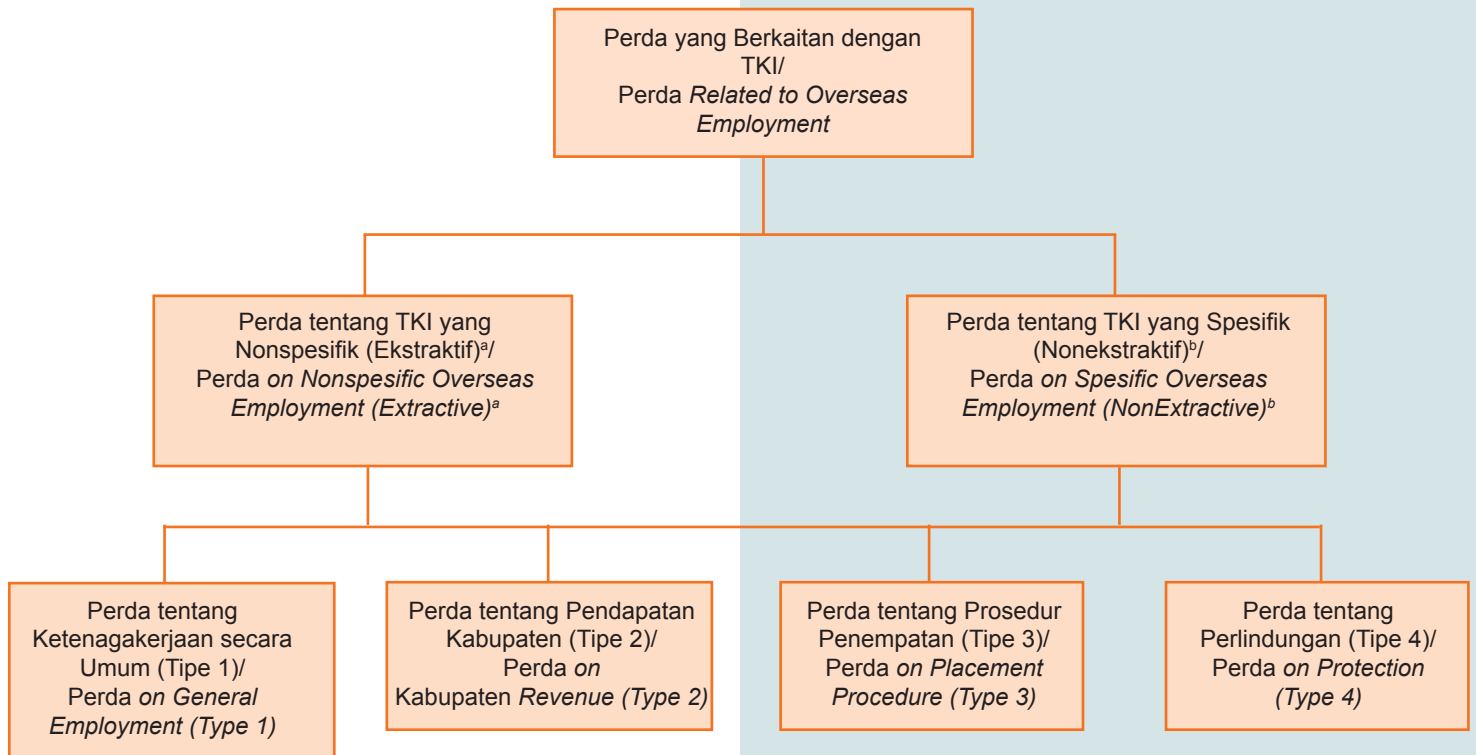
*Following decentralization, local governments assumed responsibilities for providing public services. They then issue perda which, in general, encompass matters concerning public services, including employment services. The majority of perda related to overseas employment impose red tape and unnecessary fees. Although illegitimate by law, kabupaten governments extract levies from migrant workers both directly and indirectly. The kabupaten government can levy these workers directly when they register themselves as job seekers or when they request passport recommendation from*

Dalam urusan politik dan administratif, pemerintah daerah harus mengemban tanggung jawab untuk menyediakan layanan-layanan publik, termasuk ketenagakerjaan.

*In political and administrative matters, local governments have to assume responsibility for providing public services, including employment.*



Palmira Permata Bachtiar/SMERU



**Gambar 1. Tipologi perda yang berkaitan dengan TKI/ Figure 1. Typology of perda related to overseas employment**

Sumber/Source: Kerangka penulis/Author's framework.

<sup>a</sup> Judul perda tidak secara spesifik menyebutkan TKI/ Title of perda does not specifically mention overseas employment.

<sup>b</sup> Judul perda secara spesifik menyebutkan TKI/ Title of perda specifically mentions overseas employment.

persyaratan administratif yang berlebihan yang berkisar mulai dari izin usaha, rekomendasi perekrutan, rekomendasi pusat pelatihan, rekomendasi asrama, dan biaya penempatan.

Beberapa kabupaten sumber buruh migran telah berinisiatif untuk membuat perda tentang TKI yang spesifik yang tidak membebankan bea (nonekstraktif). Namun, karena adanya perbedaan-perbedaan dalam sifat perda-perda nonekstraktif ini, maka telah teridentifikasi empat tipe perda tentang TKI (Gambar 1):

- a) Perda tentang ketenagakerjaan secara umum (tipe 1) berfokus pada pungutan-pungutan yang dikenakan atas ketenagakerjaan secara umum, termasuk TKI. Pungutan ini dibayar oleh pekerja sendiri atau oleh perusahaan. Beberapa kabupaten membedakan perda yang mengenakan pungutan atas pekerja (pungutan pelayanan ketenagakerjaan) dengan perda yang mengenakan pungutan atas perusahaan (pungutan biaya perizinan), sedangkan kabupaten-kabupaten lainnya menggabungkan saja keduanya dalam satu perda. Perda tipe 1 kebanyakan diterbitkan oleh kabupaten sumber buruh migran.

the kabupaten administration. In addition, the workers are also charged indirectly through the PPTKIS, for example for excessive administrative requirements ranging from business license, recruitment recommendation, training center recommendation, dormitory recommendation, and placement fee.

Some migrant-source kabupaten have taken the initiative to draft perda on specific overseas employment which do not impose fees (nonextractive). However, given the differences in the nature of these nonextractive perda, four different types of perda on overseas employment have been identified (Figure 1):

- a) Perda on general employment (Type 1) focus on charges imposed on general employment, including overseas employment. These charges are paid by either workers themselves or companies. Some kabupaten differentiate perda that charge workers (employment service charges) from those charging companies (licensing charges) while others just combine the two in one perda. Type 1 perda are mostly issued by migrant-source kabupaten.

Tabel 1. Kabupaten yang Menerbitkan Perda yang Berkaitan dengan TKI: Jumlah Indikatif Perda dan Jumlah Buruh Migran/  
 Table 1. Kabupaten with Perda Related to Overseas Employment: Indicative Number of Perda and Migrant Workers

	Quantile of Number of Migrant Workers				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
∑ Kabupaten = 418 <sup>a</sup>	84	84	84	84	82
∑ Buruh migran di masing-masing kabupaten yang menerbitkan perda/ ∑ Migrant workers in each kabupaten issuing perda	0–22	36–174	232–802	945–3,534	4,202–57,067
∑ Kabupaten yang menerbitkan perda terkait TKI = 115/ ∑ Kabupaten issuing perda related to overseas employment = 115	14	21	20	25 <sup>b</sup>	35 <sup>b</sup>
∑ Kabupaten yang menerbitkan perda tipe 1 ∑ Kabupaten issuing type 1 perda	12	20	19	23	23
∑ Kabupaten yang menerbitkan perda tipe 2 ∑ Kabupaten issuing type 2 perda	2	1	1	3	11
Kabupaten yang menerbitkan perda tipe 3 Kabupaten issuing type 3 perda	0	0	0	0	3
# Kabupaten yang menerbitkan perda tipe 4 # Kabupaten issuing type 4 perda	0	0	0	0	3
∑ Perda berkaitan dengan TKI = 127 ∑ Perda related to overseas employment = 127	16	23	20	28	40
∑ Perda tipe 1/ ∑ Type 1 perda	14	22	19	25	23
∑ Perda tipe 2/ ∑ Type 2 perda	2	1	1	3	11
∑ Perda tipe 3/ ∑ Type 3 perda	0	0	0	0	3
∑ Perda tipe 4/ ∑ Type 4 perda	0	0	0	0	3

Sumber/Source: Sumber: Badan Pusat Statistik (2008) dan penghitungan oleh penulis/Statistics Indonesia (2008) and author's calculation.

<sup>a</sup> Data besarnya jumlah buruh migran di masing-masing kabupaten diambil dari Sensus Potensi Desa tahun 2008/Data of the migrant size in each kabupaten is taken from the Census of Village Potential 2008.

<sup>b</sup> Beberapa kabupaten menerbitkan lebih dari satu perda dengan tipe yang sama, dan beberapa kabupaten lainnya menerbitkan lebih dari satu perda dengan tipe yang berbeda-beda/Some kabupaten issue more than one perda of the same type, and some others issue more than one perda of different types.

- b) Perda tentang pendapatan kabupaten (tipe 2) berkaitan dengan pendapatan-pendapatan umum, termasuk pendapatan dari TKI; jadi, perda tipe ini dirumuskan secara lebih umum daripada perda tipe 1. Pungutan berdasarkan perda ini dibayar oleh masyarakat umum dan komunitas usaha, termasuk buruh migran dan PPTKIS. Perda dalam kategori ini adalah perda mengenai kontribusi pihak ketiga, biaya administrasi, biaya legalisasi, dan semua pendapatan lainnya.
- c) Perda tentang prosedur penempatan (tipe 3) membahas prosedur bekerja di luar negeri. Perda tipe ini tidak mengatur konsekuensi keuangan apa pun, baik bagi buruh migran maupun PPTKIS. Meskipun, dalam beberapa kasus, judulnya secara eksplisit menyebutkan perlindungan terhadap buruh migran, isinya terutama adalah tentang prosedur penempatan. Perda tipe ini cenderung hanya menjiplak substansi UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri sehingga tidaklah mengatasi kesenjangan kebijakan. Sesungguhnya, kehadiran perda ini tidak begitu perlu karena prosedur penempatan telah diatur secara nasional.

- b) Perda on kabupaten revenue (Type 2) relate to possible revenues that kabupaten can generate, including those from overseas employment; thus, they are formulated more generally than type 1 -rda. Charges in these perda are paid by the public and business communities, including migrant workers and PPTKIS. Perda in this category are those on third party contributions, administration fees, legalization fee, and all other revenues.
- c) Perda on placement procedure (Type 3) deal with overseas employment procedure. They do not regulate any financial consequences neither to the migrant workers nor to the PPTKIS. Although, in some cases, the title explicitly mentions protection of migrant workers, the content is mainly on the placement procedure. Perda of this type tend to only duplicate the substance of Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers and, therefore, do not fill the policy gap. Indeed, the presence of these perda is rather unnecessary because placement procedures have been regulated nationally.



d) Perda tentang perlindungan (tipe 4) membahas perlindungan terhadap buruh migran dan tidak mengenakan bea apapun. Perda tipe ini berkonsentrasi pada apa yang belum diatur dalam hukum nasional. Perda-perda ini mengamanatkan dibentuknya sebuah komisi perlindungan, yakni sebuah badan khusus yang melancarkan penanganan kasus-kasus pelanggaran dan pemerasan, memediasi berbagai pemangku kepentingan, dan mengeluarkan peringatan bila terjadi pelanggaran atas hak-hak buruh migran.

### Analisis Pemetaan Perda yang Berkaitan dengan TKI<sup>2</sup>

Pada tahap ini, sejumlah total 127 perda diklasifikasi berdasarkan tipenya. Kabupaten yang mengesahkan perda-perda ini juga diperingkat menurut proporsi buruh migrannya: mulai dari kabupaten dengan jumlah buruh migran rendah pada Quantil 1 (Q1) hingga kabupaten dengan jumlah buruh migran tertinggi pada Quantil 5 (Q5). Kemudian, kabupaten yang menerbitkan perda ditumpangsusunkan dengan besarnya jumlah buruh migran asal kabupaten tersebut untuk mendapatkan peta yang dimaksud.

Tabel 1 mengungkap adanya korelasi positif antara penerbitan perda yang berkaitan dengan TKI dan besarnya jumlah buruh migran sebuah kabupaten. Hanya 14 dari 84 kabupaten Q1 yang membuat perda tentang TKI, sedangkan 36 dari 82 kabupaten Q5 menerbitkan perda ini.

Hal di atas menyiratkan bahwa, pertama, semakin banyak sebuah kabupaten mengirim orang sebagai buruh migran, semakin besar kemungkinan kabupaten tersebut akan membuat perda yang berkaitan dengan TKI. Secara keseluruhan, kabupaten sumber buruh migran (Q5) menghasilkan variasi perda yang lebih banyak dan lebih tinggi dibandingkan kabupaten lainnya.

Kedua, cukup mengagetkan bahwa banyak kabupaten dengan hanya sedikit buruh migran (kabupaten Q1 sampai Q3) ternyata menerbitkan perda Tipe 1 dan Tipe 2. Bahkan ada kabupaten tanpa

d) Perda on protection (type 4) address the protection of migrant workers and do not entail any charges. They concentrate on what has not been ruled in the national law. These perda mandate the establishment of a protection commission, a specialized body which expedites the handling of abuse and extortion cases, mediates between various stakeholders, and issues warnings when violations against the rights of migrant workers occur.

### Mapping Analysis of Perda Related to Overseas Employment<sup>2</sup>

In this exercise, a total of 127 perda are classified based on their type. The kabupaten legislating these perda are also ranked according to the proportion of their migrant workers: from those with low numbers in Quantile 1 (Q1) to those with the highest numbers in Quantile 5 (Q5). Then the kabupaten issuing perda are overlaid with kabupaten's size of migrants to obtain the map in question.

Table 1 reveals a positive correlation between the issuance of perda related to overseas employment and the migrant size of a kabupaten. Only 14 out of 84 Q1 kabupaten produce perda on overseas employment, while 36 out of 82 Q5 kabupaten issue these perda.

This implies that, first, the more migrants a kabupaten sends the more likely it produces perda related to overseas employment. In total, migrant source kabupaten (Q5) produce more and higher variations of perda than other kabupaten.

Second, many kabupaten with few overseas workers (Q1 to Q3 kabupaten) surprisingly pass perda of type 1 and type 2. Even kabupaten without migrant workers have perda on overseas

“Mayoritas kabupaten Q5 (dengan jumlah pekerja migran tertinggi) lebih tertarik untuk menerbitkan perda ekstraktif.”

“A majority of Q5 kabupaten (those with the highest number of migrant workers) are more interested in passing extractive perda.”

<sup>2</sup> Karena tidak ada daftar perda yang resmi dan valid di 509 kabupaten yang terdaftar di Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPkd) (2011), maka analisis pemetaan kami hanya akan didasarkan pada perda yang dilaporkan yang tersedia di (i) <http://gudanghukumindonesia.blogspot.com/>; (ii) <http://www.kppod.org/>; (iii) <http://www.legalitas.org/>. Karena itu, Tabel 1 hanya akan mengindikasikan perda yang dilaporkan.

<sup>2</sup> Since there is no list of official and valid perda in 509 kabupaten listed in the Directorate General of Fiscal Balance (DJPkd) (2011), our mapping analysis will be based only on reported perda available on (i) <http://gudanghukumindonesia.blogspot.com/>; (ii) <http://www.kppod.org/>; (iii) <http://www.legalitas.org/>. For this reason, Table 1 only indicates the reported perda.

buruh migran yang memiliki perda tentang TKI. Kemungkinan besar kabupaten seperti itu telah menjadi daerah transit bagi para buruh migran internasional yang ingin bekerja di negara-negara tetangga seperti Malaysia, Brunei, dan Singapura. Kabupaten seperti itu terdapat di provinsi-provinsi Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kepulauan Riau, dan Bangka Belitung. Calon buruh migran dan PPTKIS akan memerlukan berbagai layanan administratif dari pemerintah kabupaten transit yang kemudian, karena mempertimbangkan potensinya, menerbitkan perda untuk mengenakan pungutan.

Kemungkinan lainnya ialah bahwa beberapa kabupaten juga mengenakan pungutan atas buruh migran domestik. Kabupaten-kabupaten di lokasi di mana terdapat perusahaan minyak dan tambang, seperti Bontang dan Kutai Timur, menarik minat para pekerja dari wilayah-wilayah lain di Indonesia, khususnya dari Pulau Jawa. Karena itu, kabupaten-kabupaten ini mengenakan pungutan bukan hanya atas orang-orang yang bekerja di luar negeri, tapi juga atas orang-orang yang bekerja di dalam negeri. Karena keadaan ini, perda tipe 1 dan tipe 2 jelas menyebar ke berbagai kabupaten, tidak ditentukan besarnya jumlah buruh migran.

Perda ekstraktif, yang mengenakan pungutan atas buruh untuk layanan-layanan administratif, sesungguhnya melanggar Keputusan Presiden No. 36 Tahun 2002 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 88 tentang Lembaga Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja. Pasal 6 (b) undang-undang ini menginstruksikan kepada jajaran pemerintahan di semua tingkat untuk mempercepat mobilitas pekerja baik secara domestik maupun internasional.

Selain itu, Pasal 38 (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa lembaga-lembaga pemerintah maupun PPTKIS dilarang memungut biaya apapun kepada pekerja baik secara langsung maupun tak langsung. Memungut pajak/retribusi dari pekerja juga melanggar UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah karena pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyediakan layanan-layanan reguler bagi pekerja secara gratis sebagai cerminan akuntabilitasnya kepada warga.

Ketiga, dari 127 perda, hanya 3 perda (2,4%) yang membahas perlindungan (tipe 4). Terlebih lagi, hanya 3 kabupaten (3,7%) dari jumlah total 82 kabupaten sumber buruh migran pada Q5 yang memiliki perda perlindungan. Mayoritas kabupaten Q5 lebih tertarik untuk menerbitkan perda ekstraktif. Sesungguhnya, kesadaran pemerintah daerah untuk berinisiatif melindungi warganya yang menjadi buruh migran masih jauh dari memadai.

Yang terakhir, tipologi ini tidaklah eksklusif satu sama lain. Mempunyai sebuah perda perlindungan (tipe 4) tidak membuat sebuah kabupaten menahan keinginan untuk menerbitkan perda

*employment. They most probably have become transit kabupaten for international migrants who want to work in neighboring countries such as Malaysia, Brunei, and Singapore. Such kabupaten are in the provinces of East Kalimantan, Central Kalimantan, Riau Islands, and Bangka Belitung. Prospective migrant workers and PPTKIS would require various administrative services from the transit kabupaten government, which then, considering the potential, issue perda to impose charges.*

*Another possibility is that some kabupaten also charge domestic migrants. Kabupaten where oil and mining companies are located, such as Bontang and Kutai Timur, attract workers from other parts of Indonesia, particularly from Java Island. These kabupaten, therefore, charge not only overseas but also domestic workers. Because of this feature, perda of type 1 and type 2 evidently spread across kabupaten regardless of migrant size.*

*Extractive perda, which charge the workers for administrative services, are in breach of Presidential Regulation No. 36/2002 concerning Ratification of ILO Convention No. 88 on the Organization of the Employment Service. Article 6 (b) of the law instructs governments at all levels to accelerate workers mobility domestically and internationally.*

*Additionally, article 38 (1) of Law No. 13/2003 on Employment states that government institutions as well as PPTKIS are not to charge any fees to workers directly or indirectly. Collecting levy from workers also violates Law No. 28/2009 on Local Tax and Retribusi as local governments are responsible for providing regular services to the workers free of charge as a reflection of its accountability to the citizens.*

*Third, out of 127 perda, only 3 perda (2.4%) deals with protection (type 4). Moreover, only 3 kabupaten (3.7%) out of a total 82 migrant source kabupaten in Q5 have protection perda. A majority of Q5 kabupaten are more interested in passing extractive perda. Indeed, local governments' awareness to take initiative to protect their migrants is still far from adequate.*

*Finally, this typology is not mutually exclusive. Having an ultimate perda on protection (type 4) does not make a kabupaten refrain from issuing extractive perda. Kabupaten Sumbawa and Kabupaten*



yang ekstraktif. Kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Lombok Barat, misalnya, telah membuat perda tentang perlindungan, namun gagal menahan diri agar tak menerbitkan perda tipe 1 dan 2. Bila seperti itu, kabupaten tersebut boleh jadi melindungi buruh migran dan sekaligus melanggar hukum dengan membebankan bea, baik secara langsung maupun tak langsung. ■

#### DAFTAR ACUAN

- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) (2010) *Data APBD Tahun Anggaran 2010* [dalam jaringan] <<http://www.djpk.depkeu.go.id/datadjpk/72>> [6 Mei 2011].
- Badan Pusat Statistik (2008) *Potensi Desa*.
- Mawardi, Sulton M., Deswanto Marbun, dan Palmira P. Bachtiar (2011) 'Iklim Usaha di Kota Kupang: Kajian Kondisi Perekonomian dan Regulasi Usaha. Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Suharyo, Widjajanti I., Nina Toyamah, Adri Poesoro, Bambang Sulaksono, Syaikhu Usman, dan Vita Febriany (2007) 'Iklim Usaha di Provinsi NTT: Kasus Perdagangan Hasil Pertanian di Timor Barat'. Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

*Lombok Barat, for example, have made perda on protection but failed to avoid issuing perda of type 1 and 2. In that sense, the kabupaten may protect migrant workers and at the same time violate the law by imposing fees, directly or indirectly. ■*

#### LIST OF REFERENCES

- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) (2010) *Data APBD Tahun Anggaran 2010* [Fiscal Year 2010 Regional Budget] [online] <<http://www.djpk.depkeu.go.id/datadjpk/72/>> [6 May 2011].
- Mawardi, Sulton M., Deswanto Marbun, and Palmira P. Bachtiar (2011) 'Iklim Usaha di Kota Kupang: Kajian Kondisi Perekonomian dan Regulasi Usaha' [Business Climate in Kota Kupang: A Study of the Economic Conditions and Business Regulations]. Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Statistics Indonesia (2008) *Village Potentials*.
- Suharyo, Widjajanti I., Nina Toyamah, Adri Poesoro, Bambang Sulaksono, Syaikhu Usman, and Vita Febriany (2007) 'Iklim Usaha di Provinsi NTT: Kasus Perdagangan Hasil Pertanian di Timor Barat' [Improving the Business Climate in NTT: The Case of Agriculture Trade in West Timor]. Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

buruh migran juga dikenai pungutan secara tak langsung melalui PPTKIS.

*Migrant workers are also charged indirectly through PPTKIS.*



Palmira Permata Bachtiar/SMERU



# LAYANAN TERPADU SATU PINTU PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT *ONE-STOP SERVICE IN* NUSA TENGGARA BARAT PROVINCE

Palmira Permata Bachtiar\*



<http://investasi.kontan.co.id/>

Layanan Terpadu Satu Pintu (LTSP)<sup>1</sup> Mataram merupakan kerja sama antara Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Konsep LTSP sendiri, menurut salah seorang pegiat buruh migran, mulai digulirkan sejak 2000 (MS, laki-laki, 50-an tahun, wawancara 23 Oktober 2010). Menyadari perlunya menyederhanakan pengelolaan buruh migran untuk menghindari proses penempatan yang lama, mahal, dan berbelit-belit, MS dan rekan-rekan pegiat lainnya di NTB ketika itu menggagas apa yang sekarang disebut LTSP.

Gagasan LTSP barulah disambut pada 2007 ketika Kepala BNP2TKI, M. Jumhur Hidayat, berkunjung ke NTB. Pada saat yang sama, Gubernur NTB, TGH. H.M. Zainul Majdi, dan Kepala Dinas Tenaga Kerja NTB, Agus Patria, juga memiliki kepedulian yang tinggi terhadap perbaikan tata kelola buruh migran. Tindak lanjut kepedulian ini diwujudkan dengan diterbitkannya Peraturan Gubernur (Pergub) No. 32 Tahun 2008 tentang LTSP. Sebagai salah satu perumus konsep LTSP, MS juga terlibat dalam perumusan pergub tersebut.

*Mataram's One-stop Service (LTSP) is a collaboration between the Provincial Government of West Nusa Tenggara (NTB) and the National Agency for the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers (BNP2TKI). The concept of LTSP, according to a migrant worker activist, was introduced in 2000 (MS, male, around 50 years old, interview on October 23, 2010). Realizing the need to simplify the management of migrant workers to avoid a long, expensive, and complicated process of employment, MS and other fellow activists in NTB, at that time, initiated what is now called LTSP.*

*The idea about LTSP was only adopted in 2007 during the visit of the head of BNP2TKI, M. Jumhur Hidayat, to NTB. During the same course of time, the governor of NTB, TGH. H.M. Zainul Majdi, and head of NTB Labor Agency, Agus Patria, also had pledged a full commitment to improve the management of migrant workers. The follow-up of this commitment took the shape of the issuance of Gubernatorial Regulation No. 32/2008 on LTSP. As one of the LTSP concept drafters, MS was also involved in the drafting of the gubernatorial regulation.*

\* Palmira Permata Bachtiar adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

<sup>1</sup> Masih ada kerancuan antara terminologi satu pintu dan satu atap. Walaupun disebut satu pintu, jika dilihat dari kelembagaannya, LTSP lebih merupakan lembaga satu atap.

\* Palmira Permata Bachtiar is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

## Konsep LTSP dalam Penempatan Buruh Migran

Mandat yang diemban oleh LTSP adalah mengintegrasikan semua pelayanan dokumen penempatan melalui satu pintu. Gambar 1 menjelaskan konsep LTSP dalam kerangka penempatan buruh migran. Tahap pertama merupakan tahap calon tenaga kerja Indonesia (CTKI) mengikuti bursa kerja. Dalam bursa kerja tersebut pemerintah daerah (pemda) dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) mengadakan sosialisasi dan penyuluhan mengenai prospek bekerja di luar negeri. CTKI yang berminat dapat mendaftar dan kemudian diseleksi berdasarkan persyaratan kerja, misalnya, kesesuaian usia dan tingkat pendidikannya. Bagi CTKI yang lolos seleksi, PPTKIS membuat perjanjian penempatan (tahap kedua) dan mengantarkannya untuk pemeriksaan kesehatan dan psikologi ke sarana kesehatan (sarkes) yang ditunjuk oleh Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) (tahap ketiga). CTKI yang lolos kemudian masuk tahap keempat, yaitu pelatihan, uji kompetensi, dan penampungan di PPTKIS. Setelah itu, proses berikutnya akan pindah ke LTSP (tahap 5 dan 6).

Menurut informan dari BP3TKI (IKS, laki-laki, 50-an tahun, wawancara 19 Oktober 2010), proses dalam LTSP dimulai dengan pengurusan paspor. Kelengkapan persyaratannya, yakni akta kelahiran dan kartu tanda penduduk (KTP), diperoleh dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil).<sup>2</sup> Setelah paspor diterbitkan, visa kerja dapat diurus. Bersamaan dengan itu, persiapan keberangkatan juga diurus di LTSP, yaitu meliputi (i) pelatihan akhir pemberangkatan (PAP); (ii) pembayaran dana pembinaan dan penyelenggaraan penempatan TKI (DP3TKI) sebesar US\$15 per TKI melalui BRI; (iii) pembayaran asuransi TKI; (iv) pembayaran kontribusi TKI terhadap pendapatan asli daerah provinsi; (v) pengesahan perjanjian kerja oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) tingkat provinsi; dan (vi) penerbitan kartu tanda kerja luar negeri (KTKLN) oleh BP3TKI yang sekaligus berfungsi sebagai rekomendasi bebas fiskal.

Keterpaduan dalam LTSP saat ini masih dirasakan kurang karena Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masih berada di tingkat kabupaten (BNP2TKI, 2010). Hal ini juga diungkapkan oleh K (laki-laki, 40-an tahun, pegiat LSM, wawancara 25 Oktober 2010) dan MA (laki-laki, 50-an tahun, pengusaha asuransi, wawancara 25 Oktober 2010). Bahkan MA mengatakan bahwa selain Dukcapil, LTSP yang ideal seharusnya mengikutsertakan para pemangku kepentingan penting lainnya seperti kepolisian, sarkes, dan perbankan. Di masa mendatang, LTSP diharapkan dapat menjadi pusat seluruh layanan TKI.

## The Concept of LTSP in the Placement of Migrant Workers

LTSP has a mandate for the integration of all employment document services through a single service. Figure 1 illustrates the concept of LTSP in terms of employment of migrant workers. The first stage is the stage where prospective Indonesian migrant workers (CTKI) follow a job fair. During the job fair, the local government and the Private Indonesian Migrant Worker Employment Agency (PPTKIS) hold a dissemination and counseling session on the prospect of working overseas. CTKI who are interested can register and are then selected based on the requirements of the job, for example, age suitability and level of education. The PPTKIS makes an placement contract for CTKI who pass the selection process (second stage) and escort them to the health facility appointed by the Office for Services of the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers (BP3TKI) to have a medical and psychological examination (third phase). CTKI who pass this stage enter the fourth stage, namely the stage of training, competency testing, and sheltering in the PPTKIS. Afterwards, the process will be continued at the LTSP (fifth and sixth stages).

According to an informant from BP3TKI (IKS, male, around 50 years old, interview, October 19, 2010), the LTSP process begins with obtaining a passport. The requirements, namely the birth certificate and identity card (ID), are obtained from the agency for civil registration (Dukcapil).<sup>1</sup> After having the passport issued, a work visa can be obtained. Meanwhile, arrangements for the departure are also taken care of at the LTSP, which include (i) the final predeparture briefing (PAP); (ii) payment of funds for the guidance and employment of Indonesian migrant worker (DP3TKI) amounting to US\$15 per worker through BRI; (iii) payment of insurance for Indonesian migrant workers (TKI); (iv) payment of TKI's contribution to the provincial revenue; (v) ratification of placement contract by the provincial labor and transmigration agency; and (vi) issuance of overseas employment identification card (KTKLN), which also functions as a recommendation for free exit tax, by the BP3TKI.

The LTSP still lacks integration because the Subagency for Civil Registration is still at the district level (BNP2TKI, 2010). This was also revealed by K (male, around 40 years old, NGO activist, interview, October 25, 2010) and MA (male, around 50 years old, insurance businessman, interview, October 25, 2010). MA even said that in addition to the Dukcapil, an ideal LTSP should include other important institutional stakeholders such as the police, health facilities, and the banking sector. In the future, LTSP is expected to be the center of all services for TKI.

<sup>2</sup> Dukcapil mengeluarkan akta kelahiran dan KTP berdasarkan surat pengantar dari desa.

<sup>1</sup> The Dukcapil issues the birth certificate and ID card based on a letter of introduction from the village.

## Kelembagaan LTSP

LTSP diresmikan pada 17 Desember 2008 oleh Gubernur NTB dan Kepala BNP2TKI. Sebelum peresmian tersebut, ada masalah yang menghadang. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Menakertrans) menerbitkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) No. 22 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri yang menandai kentalnya dualisme antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) dan BNP2TKI. Permenakertrans 2008 tersebut mencabut Permenakertrans No. 18 Tahun 2007 yang memberi kewenangan penempatan dan perlindungan TKI kepada BNP2TKI dan mengalihkan kewenangan tersebut ke pemda. Menyusul terbitnya Permenakertrans No. 22 Tahun 2008, Kepala BP3TKI menghubungi Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kadisnakertrans) dan menyatakan tidak keberatan jika pihak pemda melaksanakan peraturan tersebut. Meskipun demikian, Kadisnakertrans meminta Kepala BP3TKI untuk tetap bekerja sama dan tidak terpengaruh oleh dualisme di tingkat nasional.<sup>3</sup>

Berkat kemitraan yang baik, LTSP pun akhirnya dapat diresmikan. Pemerintah provinsi menyediakan tanah dan bangunan, serta menempatkan staf Disnakertrans dan Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda), sementara BP3TKI menyediakan sepuluh orang staf bagian penempatan.

Sebagai sebuah lembaga gabungan, LTSP tidak memiliki seorang kepala. Kadisnakertrans provinsi menjalankan fungsi sebagai koordinator umum, sementara kepala BP3TKI berfungsi sebagai koordinator harian dan sekretaris BP3TKI sebagai sekretaris LTSP. LTSP di Provinsi NTB dapat berjalan mulus berkat kemitraan yang harmonis antara pemda provinsi dan BP3TKI. Buah dari kerja sama ini adalah penghargaan Satyalencana Pembangunan dari Presiden RI yang diberikan kepada Gubernur NTB pada 2009 atas upaya penempatan dan perlindungan TKI.

## Masa Depan LTSP

Di balik inovasi ini, kelembagaan LTSP dihadang oleh masalah ketidakjelasan status. Jika LTSP berstatus Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD), posisinya haruslah berada di bawah Disnakertrans provinsi. Namun, jika statusnya dinaikkan menjadi badan, akan muncul kejanggalan lain. Hal ini karena baik Disnakertrans provinsi maupun BP3TKI mempunyai andil dalam LTSP sehingga siapa sebenarnya “pemilik” LTSP masih akan menjadi tanda tanya.

<sup>3</sup> Kepemimpinan merupakan kunci terjalannya kemitraan yang baik dalam hal ini. Pemimpin BP3TKI dan Disnakertrans Provinsi NTB sama-sama tidak mengedepankan ego lembaganya.

## The Institutional Framework of LTSP

*LTSP was inaugurated on December 17, 2008 by the governor of NTB and head of BNP2TKI. Before the inauguration, there was a problem confronting it. The Minister for Labor and Transmigration issued Regulation of the Minister for Labor and Transmigration (Permenakertrans) No. 22/2008 on Implementation of the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Overseas, which marks a strong dualism between the Ministry of Labor and Transmigration (MoLT) and BNP2TKI. The 2008 ministerial regulation revoked MoLT Regulation No. 18/2007, which authorized the placement and protection of Indonesian migrant workers to BNP2TKI, and transferred the authority to the local government. Following the issuance of MoLT Regulation No. 22/2008, the head of BP3TKI contacted the head of the labor and transmigration agency (Kadisnakertrans) and expressed no objection if the local government enforces the regulation. Nevertheless, the Kadisnakertrans asked the head of BP3TKI to keep working together and not to be affected by the dualism at the national level.<sup>2</sup>*

*Thanks to a good partnership, LTSP could finally be inaugurated. The provincial government provided the premises, besides placing staff of the labor and transmigration agency and the local revenue service (Dipenda) in the LTSP, while BP3TKI provided ten staff for the employment unit.*

*As a joint agency, LTSP does not have a head. The head of the provincial labor and transmigration agency functions as the general coordinator, while the head of BP3TKI acts as the daily coordinator and the secretary of BP3TKI as the secretary of LTSP. LTSP in the Province of NTB can run smoothly due to the harmonious partnership between the provincial government and BP3TKI. The fruit of this cooperation is the Satyalencana Pembangunan award from the President of the Republic of Indonesia given to the governor of NTB in 2009 for the efforts of the province in the placement and protection of Indonesian migrant workers.*

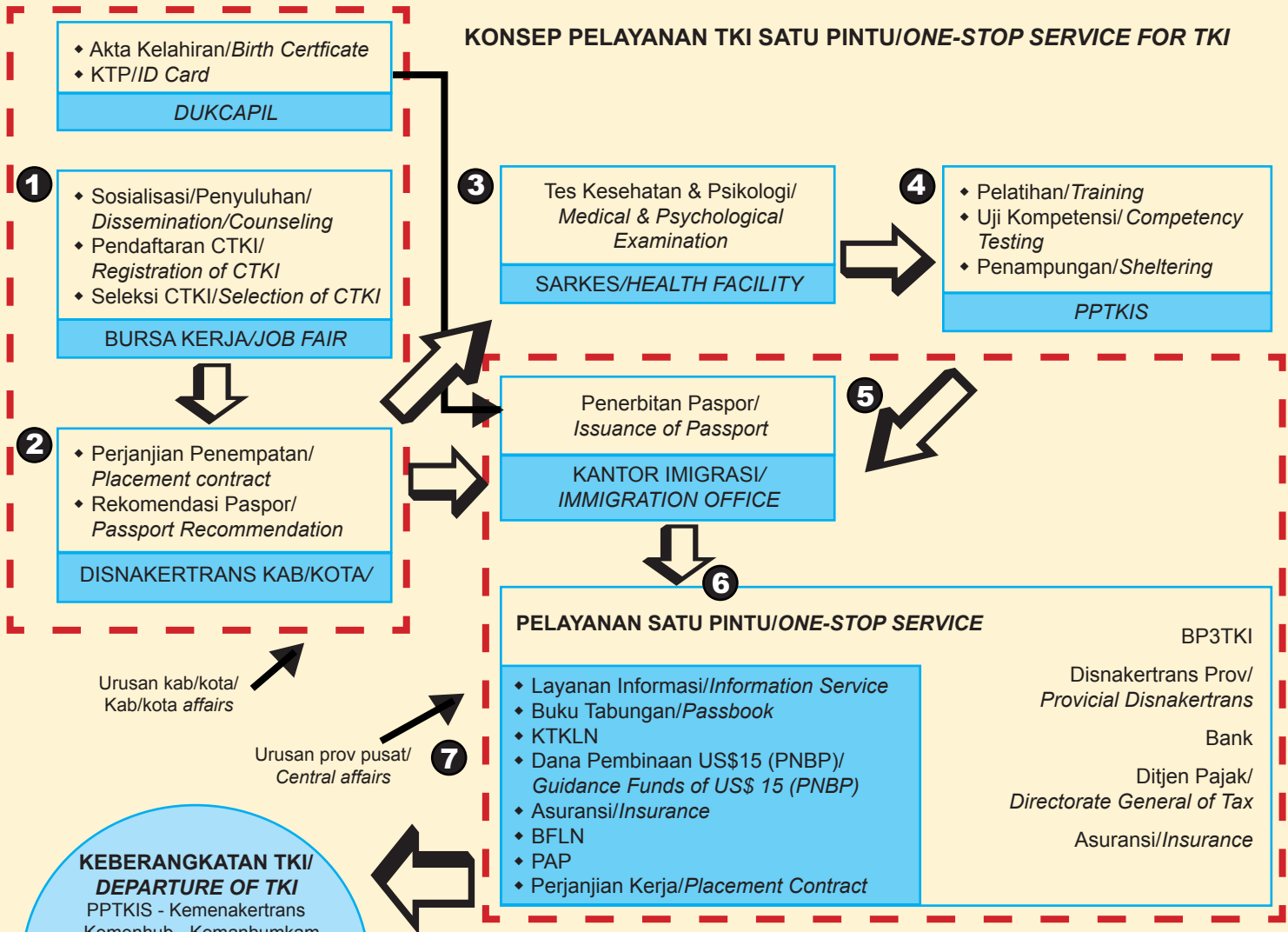
## The Future of LTSP

*Behind this innovation, the institutional framework of LTSP is confronted by an issue of unclear status. If LTSP has the status of a regional technical implementation unit (UPTD), its position should be under the authority of the provincial labor and transmigration agency. However, if its status is raised to an agency level, there will appear another instance of ambiguity. This is because both the provincial labor and transmigration agency and BP3TKI have a stake in LTSP, so who the real “owner” of LTSP will remain a big question.*

<sup>3</sup> Leadership is key to the establishment of a good partnership between institutions. Both leaders of BP3TKI and NTB Provincial Labor and Transmigration Agency did not demonstrate the wish to put their agency's interest above the interest of other institutions.



KONSEP PELAYANAN TKI SATU PINTU/ONE-STOP SERVICE FOR TKI



Sumber/Source: Koslata, 2008 (d disesuaikan/adapted).  
 Keterangan/Note: Dukcapil: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil/agency for civil registration  
 CTKI: calon tenaga kerja Indonesia/prospective migrant worker  
 Disnakertrans: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi/labor and transmigration agency  
 PPTKIS: Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta/Private Indonesian Migrant Worker Employment Agency  
 KTKLN: kartu tanda kerja luar negeri/overseas employment identification card  
 PNBPN: penerimaan negara bukan pajak/nontax revenue  
 BFLN: biaya fiskal luar negeri/overseas fiscal fee  
 PAP: pelatihan akhir pemberangkatan/final predeparture briefing  
 BP3TKI: Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia/Office for Services of the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers

Ketidakjelasan ini, menurut K, juga diperumit dengan adanya rencana untuk membangun Islamic Center di lokasi LTSP saat ini. Belum diketahui ke mana LTSP akan dipindahkan jika rencana ini betul-betul diwujudkan.

This ambiguity, according to K, is also further complicated by a plan to build an Islamic center where the LTSP is currently located. It is unknown as yet where the LTSP will be moved to if the plan is to be realized.

Selain itu, ada perkembangan baru di tingkat pusat yang berpotensi mengubah pola kemitraan dalam LTSP. Pada Oktober 2010, Kemnakertrans menerbitkan Permenakertrans No. 14 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang pada intinya mengembalikan fungsi pelaksana penempatan dan perlindungan TKI kepada BNP2TKI. Belum jelas bagaimana posisi Disnakertrans dalam

In addition, there has been a recent development at the central level that has the potential to change the form of partnership in the LTSP. In October 2010, the Minister for Labor and Transmigration issued MoLT Regulation No. 14/2010 on Implementation of the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Overseas, which, in essence, restored the function of implementing the employment and protection of Indonesian migrant workers to BNP2TKI. It is not yet

LTSP jika fungsi tersebut sepenuhnya dikembalikan kepada BP3TKI yang merupakan kepanjangan tangan BNP2TKI di tingkat provinsi.

### Dampak LTSP

Menurut K, dampak positif keberadaan LTSP yang paling nyata adalah bahwa CTKI tidak perlu berkeliling dari satu lembaga ke lembaga lain. Oleh karenanya, pelayanan bisa menjadi cepat, mudah, murah, dan aman. PAP dan penerbitan KTKLN dapat dilakukan pada H-3 dan H-2 sehingga CTKI dapat berangkat pada H-1 dan tiba pada hari H di negara tujuan.

Bagi K, indikator utama keberhasilan LTSP adalah berkurangnya jumlah buruh migran yang menggunakan jasa tekong (calo). Jika hal tersebut tidak terjadi, ini berarti bahwa LTSP belum efektif memotong rantai birokrasi. Selain itu, K mengamati bahwa pengurusan paspor tidak menjadi lebih mudah dengan adanya LTSP. Ironis jika CTKI Pulau Lombok terpaksa harus pergi ke Kantor Imigrasi Sumbawa untuk mengurus paspor—karena di sana proses pembuatan paspor lebih cepat—sementara di Mataram ada LTSP.

LTSP merupakan terobosan dalam tata kelola buruh migran sehingga solusi terhadap keberlanjutannya harus dicari. Selain itu, solusi lain yang juga harus dicari adalah bagaimana menjamin agar manfaat LTSP betul-betul dirasakan oleh buruh migran dan bukan oleh PPTKIS atau tekong. ■

### DAFTAR ACUAN

- BNP2TKI (2011) *Layanan Satu Pintu bagi TKI Belum Efektif* [dalam jaringan] <<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/2101-layanan-satu-pintu-bagi-tki-belum-efektif.html>> [10 Maret 2011].
- Koslata (2008) *Konsep Pelayanan Satu Atap*. Slide yang dipresentasikan dalam acara Peluncuran Layanan Terpadu Satu Atap (LTSP), Mataram, Desember, tidak dipublikasikan: slide ke-4.

clear as to the position of the labor and transmigration agency in LTSP if the function is fully restored to BP3TKI, which is the extension of BNP2TKI at the provincial level.

### The Impact of LTSP

According to K, the most obvious positive impact of LTSP is that CTKI do not need to go to one agency after another anymore. Therefore, the service can be accessed in a quick, easy, inexpensive, and safe fashion. The PAP and KTKLN can respectively be performed on D-3 and D-2 so that CTKI can depart on D-1 and arrive on the D day in the destination country.

For K, the main indicator of success of LTSP is the reduction in the number of migrant workers who use the services of scalpers. If there is no reduction, LTSP can be considered to have not been able to effectively cut the chains of bureaucracy. In addition, K observes that the administration of passports does not become easier with the establishment of LTSP. It would be ironic if a CTKI from Lombok Island had to go to the Immigration Office of Sumbawa to apply for a passport—simply because the administration process of passports in that office is more timesaving—while there is LTSP in Mataram.

LTSP is a breakthrough in the management of migrant workers, so the solution to its sustainability must be sought. In addition, another solution that also needs to be looked for is how to ensure that the benefits of LTSP are truly felt by migrant workers and not by the PPTKIS or scalpers. ■

### LIST OF REFERENCE

- BNP2TKI (2011) *Layanan Satu Pintu bagi TKI Belum Efektif* [One-stop Service for TKI Is Not Effective Yet] [online] <<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/2101-layanan-satu-pintu-bagi-tki-belum-efektif.html>> [10 March 2011].
- Koslata (2008) *Konsep Pelayanan Satu Atap* [The Concept of One-stop Service]. Slide presented at the launch of One-stop Service (LTSP), Mataram, December, not published: Fourth slide.

Pengelolaan buruh migran perlu disederhanakan untuk menghindari proses penempatan yang lama, mahal, dan berbelit-belit.

*The management of migrant workers need to be simplified to avoid a long, expensive, and complicated process of employment.*



Daniel Prabowo/KONTAN

# RADIO KOMUNITAS MUTIARA FM: INISIATIF DESA NGENI UNTUK PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN DI KABUPATEN BLITAR

## *THE MUTIARA FM COMMUNITY RADIO: A DESA NGENI INITIATIVE TO PROTECT MIGRANT WORKERS IN KABUPATEN BLITAR*

Dhanny Sutopo\*



<http://noisesvoices.multiply.com/>

“Sumber Informasi Memberi Solusi” adalah slogan dan semangat Radio Komunitas (Rakom) Mutiara FM 107,1 MHz di Desa Ngeni, Kecamatan Wonotirto, Kabupaten Blitar. Rakom pertama di Provinsi Jawa Timur ini lahir pada November 2007 atas upaya Paguyuban Perempuan Peduli Buruh Migran (P3BM). P3BM diprakarsai oleh Wawan Hartawan dan kawan-kawan aktivis perlindungan buruh migran di Blitar sebagai wujud sosialisasi perlindungan bagi buruh migran. Pendirian Rakom Mutiara FM disponsori oleh United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) dengan anggaran 25 juta rupiah. Untuk mendukung operasional radio, Rakom Mutiara FM mengirim dua operatornya untuk mengikuti pelatihan jurnalistik, penyiaran, dan pengelolaan rakom. Kedua operator ini menjalani pelatihan tersebut bersama-sama dengan beberapa operator rakom lainnya yang berasal dari Kuningan, Cirebon, Brebes, Cilacap, Banyumas, dan Malang.

*“Sources of Information Provide Solutions” is the slogan and spirit of the Mutiara FM 107.1 MHz Community Radio, which airs in Desa Ngeni, Kecamatan Wonotirto, Kabupaten Blitar.<sup>1</sup> This community radio, the first of its kind in East Java Province, was established in November 2007 by the Paguyuban Perempuan Peduli Buruh Migran (P3BM)<sup>2</sup>. P3BM was established by Wawan Hartawan and several other activists for migrant workers’ protection in Blitar as a medium to socialize the importance of protecting migrant workers to the general public. The establishment of Mutiara FM was supported by the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) with a budget of 25 million rupiah. To support the operation of the community radio, Mutiara FM sent two of their operators to attend a training program on journalism, broadcasting, and community radio management. These two operators underwent the training together with several other community radio operators from Kuningan, Cirebon, Brebes, Cilacap, Banyumas, and Malang.*

\* Dhanny Sutopo adalah peneliti lokal untuk studi “Desentralisasi dan Migrasi Internasional” yang dilaksanakan Lembaga Penelitian SMERU pada 2009–2011 dengan dukungan pendanaan dari IDRC-PIDS.

\* Dhanny Sutopo is a regional researcher for the study on “Decentralization and International Migration”, which was conducted by The SMERU Research Institute from 2009–2011 with the support of IDRC-PIDS.

<sup>1</sup> Desa = village; kecamatan = subdistrict; and kabupaten = district.

<sup>2</sup> P3BM is a women’s association for the support of migrant workers.



Desa Ngeni dan desa-desa lain di Kabupaten Blitar merupakan kantong buruh migran. Berbagai permasalahan menyangkut buruh migran ada di wilayah ini. Kondisi ini mendorong P3BM untuk memberikan perlindungan kepada buruh migran melalui berbagai layanannya, termasuk pendampingan, advokasi, dan sosialisasi permasalahan buruh migran. P3BM berkeyakinan bahwa sosialisasi yang optimal dapat mereduksi permasalahan buruh migran.

Tujuan utama P3BM mendirikan Rakom Mutiara FM adalah memenuhi kebutuhan masyarakat akan informasi tentang buruh migran. Rakom ini juga membantu mengatasi keterbatasan P3BM dalam mensosialisasikan perlindungan buruh migran yang sebelumnya hanya mengandalkan pengumuman tertulis lewat papan pengumuman ke wilayah pelosok sekitar Kecamatan Wonotirto.

### Aktivitas Rakom

Rakom Mutiara FM dikelola oleh sekitar 15 orang, yakni anggota P3BM dan beberapa murid SMP yang lima di antaranya telah mendapatkan pelatihan penyiaran. Meskipun pengelolaannya bersifat sukarela, rakom ini memiliki berbagai menu siaran terjadwal layaknya radio komersial. Program-program tersebut adalah Berita Mutiara Pagi pada pukul 06.00–07.00 WIB, dengan berita seputar buruh migran yang dikutip dari surat kabar, TV, internet, atau sumber lain; Acara Anak dan Remaja pada pukul 15.00–17.00 WIB yang menyasar anak-anak dan remaja; Lapindo (Lagu Pop Pilihan Indonesia) pada pukul 18.00–20.00 WIB yang membidik segmen masyarakat luas, baik remaja maupun dewasa; Gado-Gado Mutiara (Goyang Dangdut Mutiara) pada

*Desa Ngeni and other villages in Kabupaten Blitar are migrant source areas. Various issues concerning migrant workers are found in this area. This condition was what led P3BM to work to provide protection for migrant workers through its various services, including assistance and facilitation of migrant workers, advocacy, and awareness raising of migrant workers' issues. P3BM is convinced that effective awareness raising will reduce problems that migrant workers are facing.*

*P3BM's main objective of establishing Mutiara FM is to fulfill the community's need for information on migrant workers' issues. This community radio also helps to expand P3BM's outreach in raising awareness on migrant workers' protection, which was previously limited to only using an announcement board, to isolated areas around Kecamatan Wonotirto.*

### Activities of the Community Radio

*Mutiara FM is managed by about 15 people, consisting of P3BM members and a number of junior high school students, five of whom have received training in broadcasting. Although it is managed on a voluntary basis, the community radio has a fixed schedule of programs just like any commercial radio. These programs include Berita Mutiara Pagi (Mutiara Morning News) from 6–7 a.m. with news on migrant workers cited from newspapers, TV, internet, or other sources; Acara Anak dan Remaja (Children and Teen's Program) from 3–5 p.m., which is targeted at these specific age groups; Lapindo (Lagu Pop Pilihan Indonesia, a program that plays a selection of Indonesian pop songs) from 6–8 p.m., which is aimed at the general public, both teenagers and adults; Gado-Gado Mutiara (Goyang Dangdut Mutiara) from 8–10 p.m., which is aimed at the large number of dangdut<sup>3</sup> music fans*

*"Ide terpenting radio ini adalah memberikan layanan informasi tentang buruh migran."*

*"The most important idea behind this radio is the objective to provide information services on migrant workers' issues."*



<http://pekerjamigran.blogspot.com/>

<sup>3</sup> Dangdut is a genre of Indonesian popular music that is partly derived from Malay, Arabic, and Hindustani music.

pukul 20.00–22.00 WIB, dengan segmen penggemar musik dangdut yang banyak jumlahnya di daerah ini; dan Gendowosari (Gending-Gending Jowo Campursari) pada pukul 22.00–00.00 WIB, dengan segmen pendengar orang tua.

Menghadirkan acara hiburan memang pilihan strategis radio ini, tetapi aspek utama Rakom Mutiara FM adalah materi yang berkaitan dengan buruh migran. Wawan mengungkapkan, “Sebenarnya ide terpenting radio ini adalah memberikan layanan informasi tentang buruh migran, tetapi untuk menarik pendengar, masa berita saja nanti mereka bosan dan *ndak* tertarik lagi mendengarkan siaran ini.” Di sela-sela acara hiburan, dihadirkan berita dan informasi umum terkait buruh migran, seperti informasi tentang cara dan proses yang benar untuk menjadi tenaga kerja Indonesia (TKI), informasi tentang Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) atau petugas lapangan (PL) bermasalah yang telah dicabut izinnya, informasi tentang perekrutan dan pemberangkatan calon tenaga kerja Indonesia (CTKI), dan berita-berita regional, nasional, dan internasional yang menarik seputar TKI. Untuk menanggapi suara masyarakat yang ingin mengetahui tentang peraturan buruh migran, Rakom Mutiara FM akan memberikan klarifikasi ulang dengan mengacu pada produk hukum terkait, seperti peraturan Menteri Dalam Negeri, peraturan ketenagakerjaan, dan peraturan berskala lebih kecil seperti surat edaran dari Disnakernas, serta Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) jika menyangkut tindak pidana. Permasalahan-permasalahan TKI yang dilayangkan masyarakat ke Rakom Mutiara FM akan ditampung oleh P3BM, lalu disampaikan ke DPRD setempat pada saat dengar pendapat dengan anggota dewan.

Di sisi lain, maraknya penipuan melalui iklan-iklan radio tentang perekrutan PPTKIS membuat Rakom Mutiara FM membuat iklan tandingan mengenai perekrutan tersebut. Iklan sisipan ini berupa testimoni para TKI yang menjadi korban perekrutan yang bermasalah.

### Antusiasme Masyarakat, Dinamika, dan Tantangan

Antusiasme masyarakat begitu tinggi sehingga mereka rela menyumbangkan pulsa Rp50.000 setiap malam minggu sebagai hadiah bagi pendengar yang bisa menjawab pertanyaan penyiar. Sponsor lokal pun tidak ketinggalan *numpang* beriklan, seperti jasa rias pengantin, persewaan *sound system*, dan perlengkapan untuk hajatan. Ada kalanya pemerintah desa dan kepolisian meramaikan siaran radio ini dengan menyampaikan pengumuman-pengumuman tentang pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB) informasi kegiatan desa, atau keadaan darurat seperti pencurian dan perampokan. Rakom Mutiara FM sempat menjadi ajang kampanye anggota DPRD Tingkat I dan II pada 2009. Salah satu penyiarnya bahkan berhasil menjadi anggota DPRD Tingkat II Kabupaten Blitar. Hal ini membuktikan bahwa rakom ini cukup populer di kalangan masyarakat Kecamatan Wonotirto dan sekitarnya.

*in the area; Gendowosari (Gending-Gending Campursari, a program that plays Javanese songs) from 10–12 a.m., which is targeted at older listeners.*

*Presenting music entertainment is the radio's strategy to gain listeners, but the most important aspect of Mutiara FM, however, is its programs which are related to migrant workers' issues. As Wawan stated, "The most important idea behind this radio is the objective to provide information services on migrant workers' issues, but in order to gain listeners, [we can't] just air news programs. They [the listeners] will get bored and will no longer be interested in listening to our broadcast." Therefore, in between entertainment programs, news and general information related to migrant workers' issues are aired. These issues include, for example, information on the right process and way to become an Indonesian migrant worker; information on problematic private recruitment agencies (PPTKIS) or field workers whose permit has been withdrawn; information on the recruitment and departure of prospective Indonesian migrant workers; and interesting regional, national, and international news about Indonesian migrant workers. In response to questions from the community about regulations concerning migrant workers, Mutiara FM will clarify issues that are raised and refer to the relevant regulations, such as the regulation of the Minister for Home Affairs; labor regulations; subordinate regulations, such as circulars from the labor and transmigration agency (Disnakertrans); and the Indonesian Penal Code (KUHP), if they are related to a criminal act. Migrant workers' issues that are raised by the community through Mutiara FM will be noted by P3BM and communicated to the local parliament during hearings with parliament members.*

*Furthermore, the fact that many radio advertisements contain recruitment frauds has inspired Mutiara FM to air a counter advertisement concerning the recruitment process. These advertisements are like a collection of testimonies of migrant workers who became victims of poor recruitment services.*

### Community Enthusiasm, Dynamics, and Challenges

*The community's great enthusiasm for the radio's program was once demonstrated when they were willing to contribute Rp50,000 of their cellular phone credit every Saturday night to be used as prize money for listeners who could answer the quiz presented by the broadcaster. Local sponsors also placed their ads, such as ads offering bridal makeup services, sound system rental, and party equipment rental. There were also times when the village administration and the police went on air to make announcements on property tax (PBB) payment, village activities, or mishaps such as theft and robbery in the village. Mutiara FM also aired the 2009 election campaign of provincial and district parliament (DPRD I and II) members. One of its radio broadcasters even won a seat at the district parliament of Kabupaten Blitar. This is evidence that the community radio is quite popular amid the Kecamatan Wonotirto community and the surrounding areas.*

Meskipun demikian, tidak sedikit tantangan dan hambatan yang harus dihadapi Rakom Mutiara FM. Rakom ini, misalnya, pernah menolak beberapa PPTKIS dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) yang mengajukan diri menjadi sponsor mereka karena apa yang ditawarkan tidak sesuai dengan semangat yang dibangun oleh rakom. Tantangan lainnya berupa “sogokan” dengan nilai yang lumayan besar dari beberapa PPTKIS agar iklannya dapat disiarkan dan “teror” dari pihak-pihak tertentu yang tidak suka dengan “iklan peringatan” akan iklan perekrutan CTKI yang menyesatkan. Hambatan yang dialami pengelola Rakom Mutiara FM adalah tidak adanya perhatian atas keberadaan rakom ini dari instansi pemerintah terkait, kecuali dari pemerintahan desa. Hambatan yang sangat berat lainnya adalah kurangnya tenaga operasional dan sumber keuangan untuk menanggung biaya perawatan rakom yang cukup besar. Lebih mengesankan lagi, sejak enam bulan lalu Rakom Mutiara FM tidak beroperasi karena antenna radionya roboh akibat angin kencang yang melanda daerah ini. Antena itu masih tergeletak tak terurus karena sampai saat ini belum ada biaya untuk memperbaikinya. ■

*Nevertheless, there have been many challenges and obstacles that Mutiara FM has faced. It has once turned down sponsorships from several PPTKIS and the National Board for the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers (BNP2TKI) because the ideas behind their sponsorships were not in line with the spirit of the radio community. Other challenges include the bribe money, in quite a large sum, offered by a number of PPTKIS for the broadcast of their advertisement and the terrors from certain parties who felt threatened by warning ads that countered the misleading migrant worker recruitment ads. One obstacle faced by the management of Mutiara FM is that there is a lack of attention given by relevant government agencies, with the exception of the village government, to the radio community. Other grave obstacles are the lack of human resources and considerable financial resources to maintain the operation of the radio station. What is even more alarming is the fact that since six months ago, Mutiara FM could no longer go on air following the collapse of its antenna, caused by the high wind that hit the area. Up to this moment, the antenna is still lying on the ground unattended because there is no money available for repairing it. ■*

## Publikasi Terbaru/Recent Publications



### Laporan Penelitian/Research Report:

Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia  
Studi Kasus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur

(Akhmadi, Asri Yusrina, Sri Budiayati, dan Athia Yumna;  
Editor: Budhi Adrianto)

Juga tersedia dalam bahasa Inggris/Also Available in English:

*Access to Justice: Empowering Female Heads of Household in Indonesia*  
*Case Studies in Nanggroe Aceh Darussalam, West Java, West Kalimantan, and East Nusa Tenggara*

### CD Publikasi SMERU 2001–2009/ SMERU Publications, 2001–2009

Jika Anda tertarik untuk memiliki CD gratis ini, silakan menghubungi kantor SMERU (telp.: 3193 6336; alamat surel: [msintia@smeru.or.id](mailto:msintia@smeru.or.id)).

*If you are interested in obtaining this free CD, please contact SMERU's office (phone: 3193 6336; e-mail address: [msintia@smeru.or.id](mailto:msintia@smeru.or.id)).*

### Kertas Kerja/Working Paper:

*Estimating the National Impact of the Financial Crisis in Indonesia by Combining a Rapid Qualitative Study with Nationally Representative Surveys*

(Neil Mc Culloch dan Amit Grover; Editor: Mukti Mulyana)

Juga tersedia dalam bahasa Indonesia/Also Available in Indonesian:

*Menaksir Dampak Krisis Keuangan di Indonesia dengan Memadukan Studi Kualitatif Cepat dengan Survei Nasional*





# MENILIK PERATURAN DESA TENTANG PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA: KASUS DUA DESA DI NUSA TENGGARA BARAT

## EXAMINING VILLAGE REGULATIONS ON PROTECTION FOR INDONESIAN MIGRANT WORKERS: THE CASE OF TWO VILLAGES IN WEST NUSA TENGGARA

Ari Ratna K. & Bambang Soelaksono\*



<http://sasak.org/category/arsip-sasak/seni-dan-budaya/>

Artikel ini membahas substansi hukum peraturan desa (perdes) dua desa di Pulau Lombok, Nusa Tenggara Barat, yakni Desa Pengadangan di Lombok Timur (Lotim) dan Desa Ganti di Lombok Tengah (Loteng),<sup>1</sup> untuk melihat sejauh mana perdes tersebut dapat melindungi warganya yang menjadi tenaga kerja Indonesia (TKI). Ketika membahas kedua perdes tersebut, disinggung pula peraturan perundang-undangan yang menjadi acuannya, terutama Undang-Undang (UU) No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Artikel ini tidak membahas aspek implementasi kedua perdes tersebut.

### Perbandingan Substansi Kedua Perdes

Secara umum, substansi hukum yang diatur perdes Pengadangan (Perdes No. 3 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia Asal Desa Pengadangan yang Bekerja

*This article examines the legal substance of village regulations (perdes) issued by two villages in Lombok Island, West Nusa Tenggara, i.e., Desa Pengadangan in Lombok Timur (Lotim) and Desa Ganti in Lombok Tengah (Loteng),<sup>1</sup> to see to what extent those perdes can potentially protect migrant workers originating from the two villages. While discussing the two perdes, this article also discusses existing legislation which are used as its legal reference, especially Law No. 10/2004 on the Formulation of Laws and Regulations and Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers. The article does not cover the implementation of the perdes.*

### Comparing the Substance of the Two Perdes

*Overall, the legal substance of Pengadangan's perdes (Village Regulation No. 3/2009 on the Protection and Guidance of Indonesian Workers Originating from Desa Pengadangan and Working Overseas)*

\* Ari Ratna adalah peneliti lokal untuk studi "Desentralisasi dan Migrasi Internasional" yang dilaksanakan Lembaga Penelitian SMERU pada 2009–2011 dengan dukungan dari IDRC-PIDS dan Bambang Soelaksono adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

<sup>1</sup> Di Lotim, ada 24 desa yang memiliki perdes perlindungan TKI, sementara di Loteng, Desa Ganti merupakan satu-satunya desa yang memiliki perdes perlindungan TKI.

\* Ari Ratna is a regional researcher for the study on "Decentralization and International Migration", which was conducted by The SMERU Research Institute from 2009 to 2011 with the support from The IDRC-PIDS, and Bambang Soelaksono is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

<sup>1</sup> There are 24 villages in Lotim which have perdes on migrant workers' protection, while in Loteng, Desa Ganti is the only village which has such perdes.

di Luar Negeri) lebih komprehensif jika dibandingkan dengan substansi hukum perdes Ganti (Perdes No. 2 Tahun 2006 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Asal Desa Ganti). Meskipun demikian, perdes Ganti juga cukup memadai dalam mengatur perlindungan TKI. Berikut ini dibahas secara lebih rinci perbedaan substansi kedua perdes.

**Acuan Hukum.** Menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa serta penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 13). Pada bagian “Mengingat”, perdes Pengadangan mengacu pada lima UU dan tiga peraturan. Empat di antara lima UU tersebut merupakan UU substantif<sup>2</sup>. Perdes ini tidak saja mengacu pada UU Ketenagakerjaan dan UU Penempatan dan Perlindungan TKI, tetapi juga memasukkan UU HAM dan UU Tindak Pidana Perdagangan Orang. Perdes Ganti berdasarkan pada empat UU dan tiga peraturan, tetapi hanya ada satu UU substantif, yaitu UU Penempatan dan Perlindungan TKI. UU atau peraturan yang lain lebih bersifat teknis mengenai pembuatan peraturan perundang-undangan serta pembentukan wilayah dalam rangka penyelenggaraan urusan desa.

**Tata Cara Perekrutan dan Sosialisasi.** Perdes Pengadangan mengatur secara lengkap dan spesifik tentang tata cara perekrutan. Misalnya, Pasal 4 Perdes No. 3 Tahun 2009 melarang perekrutan pekerja di bawah umur dan mereka yang masih berstatus pelajar. Perdes ini juga memberi jaminan perlindungan dan bantuan hukum kepada warga yang memerlukan penanganan hukum. Jadi, perdes ini cukup memberikan perlindungan kepada warganya baik secara preventif maupun represif. Perdes Ganti lebih memberikan perlindungan preventif, sedangkan untuk perlindungan represif, perdes ini hanya bersifat koordinatif. Misalnya, pemberian bantuan hukum tidak diatur dan peran pemerintah desa (pemdes) hanya menerima atau menindaklanjuti pengaduan TKI atau masalah yang dihadapi oleh calon TKI dengan menyampaikannya kepada Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS).

Perdes Pengadangan secara khusus juga mengatur sosialisasi tentang perlindungan calon TKI sebelum perekrutan (Pasal 8 dan 9), sementara perdes Ganti tidak. Perdes Ganti hanya mengatur secara teknis bagaimana pelaksana lapangan (PL) atau PPTKIS merekrut warganya di lapangan. Meskipun demikian, perdes Ganti cukup memberikan rambu-rambu perlindungan terhadap calon TKI, misalnya, dengan menyediakan aturan bahwa PPTKIS harus resmi dan berbadan hukum, memiliki izin perwakilan cabang dari pemerintah, terdaftar di kantor desa, mempekerjakan staf lapangan yang memiliki KTP dan dilengkapi surat keterangan,

*is more comprehensive than that of Ganti's (Village Regulation No. 2/2006 on the Protection of Migrant Workers Originating from Desa Ganti). However, Ganti's perdes is also sufficient for regulating migrant worker's protection. The following is a more detailed discussion on the substantial differences of the two perdes.*

**Legal Reference.** According to Law No. 10/2004 on the Formulation of Laws and Regulations, the content of a perdes shall comprise all materials to be used for the organization of village affairs and as the translation of higher laws and regulations (Article 13). On the “By bearing in mind” section, Pengadangan's perdes refers to five laws and three regulations. Four of the five laws are substantive ones.<sup>2</sup> This perdes does not only refer to the labor law and the law on the placement and protection of Indonesian migrant workers, but also includes human rights and human trafficking laws. Ganti's perdes is based on four laws and three regulations, but there is only one substantive law, i.e., law on the placement and protection of Indonesian migrant workers. The other laws or regulations referenced are the ones which are more technical, concerning the formulation of laws and regulations and the formation of territories for the organization of village affairs.

**Procedures for Recruitment and Dissemination.** Pengadangan's perdes regulates procedures for recruitment in a comprehensive and specific way. For example, Article 4 of Village Regulation No. 3/2009 prohibits the recruitment of minors as well as primary and secondary students as workers. This perdes also ensures legal protection and aid for migrant workers originating from Pengadangan who are in need of legal protection. Thus, this perdes gives sufficient protection for these migrant workers in both preventive and repressive ways. Ganti's perdes stresses more on providing preventive rather than repressive protection for migrant workers originating from the village. For the repressive protection, this perdes only plays a coordinating role. For example, the legal aid provision is not regulated and the role of the village administration is only to receive or follow up the migrant workers' complaints, or any other problems faced by prospective migrant workers, by passing the information on to the private recruitment agencies (PPTKIS).

Pengadangan's perdes also specifically regulates dissemination of information on the protection of prospective migrant workers prior to recruitment (Articles 8 and 9) while Ganti's perdes does not. Ganti's perdes only technically regulates how field implementers or PPTKIS recruit the villagers on-site. However, Ganti's perdes sufficiently protects the prospective migrant workers by, for example, regulating that the PPTKIS must be officially authorized and have a legal entity, must have a branch representation license from the government, must be registered at the village office, must employ field staff who have ID cards (KTP) along with reference letters, and must have valid job orders

<sup>2</sup> Undang-undang yang isinya menjadi dasar pembuatan perdes.

<sup>2</sup> Laws whose content serve as the basis for perdes formulation.

Diperlukan perdes untuk perlindungan buruh migran yang bersifat komprehensif dan operasional.

*There is a need for a comprehensive and doable perdes which can provide protection for migrant workers.*



dan memiliki *job order* (lowongan kerja) dari perusahaan di luar negeri yang masih berlaku, serta penyerahan biaya oleh TKI harus menggunakan kuitansi resmi dari PPTKIS dan diketahui oleh kepala desa/dusun. Selain itu, satu bulan sebelum keberangkatan, PPTKIS harus memberitahukan informasi tentang negara tujuan, kota tempat bekerja, dan agen atau mitra kerja di luar negeri.

**Peran Pemerintah Desa.** Perdes Pengadangan menjabarkan peran pemdes secara luas dengan menjangkau hal-hal teknis dan privat, termasuk hubungan pemdes dengan keluarga TKI (Pasal 10–15). Pada perdes Ganti, peran pemdes bersifat teknis juga, tetapi lebih bersifat umum, terutama pada saat perekrutan dan pengiriman TKI ke luar negeri.

**Pengurusan Dokumen.** Pada perdes Pengadangan, masalah pengurusan dokumen diatur dalam pasal tersendiri (Bab V), sementara pada perdes Ganti, masalah pengurusan dokumen yang merupakan bagian dari tata cara perekrutan disatukan dengan mekanisme perekrutan.

**Hak dan Kewajiban TKI.** Perdes Pengadangan secara spesifik mengatur perlindungan hak-hak TKI dan kewajiban mereka terhadap desa (Bab VI, Pasal 19–21). Meskipun pada perdes Ganti hal ini tidak diatur secara spesifik, substansi tersebut sudah diatur pada bagian-bagian lain, misalnya pada Pasal 7 yang secara implisit mewajibkan calon TKI untuk mendaftar dan/atau mengurus kelengkapan persyaratan TKI di kantor desa.

**Penyelesaian Sengketa.** Perdes Pengadangan mengatur bantuan hukum bagi TKI yang sedang menjalani proses penyelesaian sengketa dengan mewajibkan pemberian bantuan hukum oleh pemdes (Pasal 22). Biaya operasional untuk pemberian bantuan hukum tersebut diambil dari uang jaminan

*from companies abroad. Furthermore, fee payment by the prospective migrant workers must use official receipts from the PPTKIS and must be acknowledged by the village/dusun<sup>3</sup> head. Besides, one month before the worker's departure, PPTKIS must inform workers of the country of destination, city, and agencies or work partners abroad.*

**Roles of Village Administration.** Pengadangan's perdes widely describes the roles of the village administration by also mentioning technical and private matters, including its relations with the migrant worker's families (Articles 10–15). In Ganti's perdes, the roles of the village administration are also technical, but more in general terms, especially during the recruitment and the sending of the workers abroad.

**Document Arrangement.** In Pengadangan's perdes, document arrangement is regulated in a separate chapter (Chapter V) while, in Ganti's, document arrangement—which is part of the recruitment procedure—is incorporated into the recruitment mechanism.

**Rights and Obligations of Migrant Workers.** Pengadangan's perdes specifically regulates protection of the migrant workers' rights and their obligations to their village (Chapter VI, Articles 19–21). Although not specifically regulated in Ganti's, this substance has been regulated in other parts such as Article 7 that implicitly obliges the prospective migrant workers to register and/or to comply with the requirements at the village office.

**Conflict Resolution.** Pengadangan's perdes regulates legal aid for migrant workers who are pursuing conflict settlement by obliging the village administration to provide them with legal aid (Article 22). The operational fund for such legal aid can be taken from the deposit money

<sup>3</sup> A dusun is an administrative area within a village, consisting of a number of RT (neighborhood units).



yang wajib dibayar PPTKIS. Namun, perdes ini tidak mengatur secara spesifik bentuk bantuan hukum apa saja yang dapat diberikan, melainkan hanya sekadar melaporkan pengaduan masalah ke pihak kepolisian atau polisi masyarakat. Pada perdes Ganti, tidak ada aturan spesifik terkait hal ini. Perdes ini hanya mengatur peran pemdes dalam menerima dan menindaklanjuti pengaduan masalah yang terjadi antara TKI dan PPTKIS. Jadi, mereka hanya menjalankan peran koordinasi. Hal ini karena TKI bekerja di luar negeri sehingga masalah hukum mereka juga umumnya terjadi di luar negeri dan pemdes tidak mungkin dapat memberikan bantuan hukum.

Menurut Bab VI UU No. 39 Tahun 2004, perlindungan terhadap TKI di luar negeri menjadi tanggung jawab Atase Ketengakerjaan pada Perwakilan RI di luar negeri serta PPTKIS sesuai dengan perjanjian penempatan yang telah disepakati. Berdasarkan ketentuan ini, peran pemdes sebenarnya hanya bersifat koordinatif, seperti halnya yang ada pada perdes Ganti. Oleh karena itu, adanya uang jaminan untuk bantuan hukum pada perdes Pengadangan justru perlu dipertanyakan.

Selain itu, ditemukan beberapa perbedaan lain antara kedua perdes tersebut, Pemdes Pengadangan secara aktif memutakhirkan pangkalan data buruh migran Indonesia (BMI) di desanya setiap empat bulan sebagai salah satu amanat perdes. Di desa ini juga dibentuk organisasi berbasis komunitas (organisasi orang desa) yang mengawal dan memantau pelaksanaan perdes tersebut. Sebaliknya, di Desa Ganti, tidak ada paralegal atau organisasi berbasis komunitas yang sengaja dibentuk untuk melaksanakan perdes meskipun ketentuan ini sebenarnya juga sudah disinggung dalam Pasal 86 UU No. 39 Tahun 2004.

### Penutup

Dengan membandingkan kedua perdes tersebut, kita banyak belajar tentang berbagai permasalahan, serta keunggulan dan kelemahan kedua perdes. Hal ini dapat menjadi *lessons learned* (pembelajaran) bagi penyusun perdes sehingga perdes-perdes yang disusun kemudian dapat lebih komprehensif dan operasional, khususnya dalam memberikan perlindungan terhadap TKI. ■

*which is the PPTKIS' obligation to pay to the government. However, this perdes does not specifically regulate the kinds of legal aid to be provided. Instead, it only states that complaints will be reported to the police or the community police. In Ganti's perdes, there are no specific rules about this. It only regulates the coordinating roles of the village administration in receiving and following up complaints resulting from conflicts between migrant workers and the PPTKIS. The fact that the workers work overseas implies that their legal problems generally occur where they work and it is not possible for the village government to provide direct legal aid.*

*Chapter VI of Law No. 39/2004 mentions that protection of the Indonesian workers working overseas is the responsibility of the labor attache at the Indonesian Consulate and the PPTKIS in accordance with the placement contract agreed. Based on this provision, the village government's role is only coordinative in nature, just like in Ganti's perdes. Therefore, the purpose of requiring PPTKIS to submit deposit money to be used for legal aid purpose, as regulated by Pengadangan's perdes, needs to be questioned.*

*There are other differences between the two perdes. The Pengadangan's perdes mandates that the Desa Pengadangan Administration actively updates its database of Indonesian migrant workers in the village every four months. A community-based organization (an organization consisted of local villagers) has also been formed in this village to monitor the implementation of the perdes. In Desa Ganti, on the contrary, there are no paralegals or community-based organizations deliberately established to implement the perdes in spite of the fact that it has been mentioned in Article 86 of Law No. 39/2004.*

### Closing

*By comparing the two perdes, we can learn about the various problems of each perdes as well as their strong points and shortcomings. This can be a lesson-learning process for perdes drafters so that perdes formulated in the future can be more comprehensive and doable, particularly in providing protection for migrant workers. ■*

**“Dengan membandingkan kedua perdes tersebut, kita banyak belajar tentang berbagai permasalahan, serta keunggulan dan kelemahan kedua perdes.”**

**“By comparing the two perdes, we can learn about the various problems of each perdes as well as their strong points and shortcomings.”**

# USULAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2004 TENTANG PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TKI DI LUAR NEGERI *AMENDMENT PROPOSAL TO LAW NO. 39/2004 ON THE PLACEMENT AND PROTECTION OF INDONESIAN MIGRANT WORKERS*

Agustinus Supriyanto\*



[http://imgwulnhk.multiply.com/photos/album/76/Aksi\\_Peringatan\\_Hari\\_Buruh\\_Migran\\_Se\\_Dunia\\_2008](http://imgwulnhk.multiply.com/photos/album/76/Aksi_Peringatan_Hari_Buruh_Migran_Se_Dunia_2008)

Nasib buruh migran, khususnya buruh migran perempuan, perlu mendapat perhatian serius karena mereka tergolong buruh yang rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang berlapis. Pertama, buruh migran, baik laki-laki maupun perempuan, berada pada posisi yang rentan di hadapan majikan. Kedua, kerentanan tersebut disebabkan oleh sangat kurangnya perlindungan hukum bagi mereka. Bahkan buruh migran perempuan sangat rentan terhadap pelanggaran HAM berbasis gender.

Secara umum, permasalahan tenaga kerja Indonesia (TKI) yang berkaitan dengan pelanggaran HAM meliputi pekerjaan yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja, gaji yang tidak dibayar, dokumen yang tidak lengkap, keadaan sakit akibat kerja, kecelakaan kerja, dan pemutusan hubungan kerja secara sepihak.

*The well-being of migrant workers, especially female migrant workers, should get serious attention because they are vulnerable to multiple human rights violations. First, migrant workers, both male and female, are in a vulnerable position before their employer. Second, the vulnerability is caused by the lack of legal protection. Female migrant workers are even particularly vulnerable to gender-based human rights violations.*

*In general, the problems of Indonesian migrant workers (TKI) related to human rights violations include such instances as work not complying with agreement, salaries not being paid, incomplete documents, illness due to work condition, occupational accident, and unilateral termination of employment. For female migrant workers in*

\* Agustinus Supriyanto adalah Komisioner pada Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Komnas Perempuan bekerja sama dengan jaringan buruh migran untuk mengubah UU No. 39 Tahun 2004.

\* Agustinus Supriyanto is a commissioner for the National Commission on Violence against Women (Komnas Perempuan). Komnas Perempuan works together with the Indonesian migrant workers' network to amend Law No. 39/2004.

Bagi buruh migran perempuan khususnya, pelanggaran tersebut meliputi penganiayaan, pelecehan seksual, dan pelarangan hamil. Berdasarkan permasalahan di atas, berikut ini beberapa pokok pikiran yang diusulkan penulis untuk perubahan atas Undang-Undang (UU) No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (Supriyanto, 2010).<sup>1</sup>

### Regulasi Baru dengan Konsep “Kultur Hak”

Dalam perspektif HAM, yang dimaksud dengan konsep “kultur hak” adalah menempatkan hak warga negara pada posisi yang sentral (Hardiman, 2010). UU No. 39 Tahun 2004 terlalu membebani TKI dengan kewajiban-kewajiban yang sangat luas. Pasal 9 UU ini memuat empat kewajiban calon TKI/TKI. Dalam perubahan terhadap UU ini, sebaiknya dirumuskan klausul-klausul dengan konsep “kultur hak”.

Pertama, klausul “Setiap calon TKI/TKI mempunyai kewajiban untuk menaati peraturan perundang-undangan baik di dalam negeri maupun di negara tujuan” (Pasal 9, butir a) sebaiknya dalam regulasi baru dirumuskan menjadi “Setiap calon TKI/TKI berhak memperoleh informasi seluas-luasnya dan sejelas-jelasnya mengenai peraturan perundang-undangan di dalam negeri maupun di negara tujuan.”

Kedua, klausul “Setiap calon TKI/TKI menaati dan melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan perjanjian kerja” (Pasal 9, butir b) sebaiknya dirumuskan menjadi “Setiap calon TKI/TKI berhak mengetahui hak dan kewajibannya sebagaimana tertuang dalam perjanjian kerja.”

Ketiga, klausul “Setiap calon TKI/TKI membayar biaya pelayanan penempatan TKI di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (Pasal 9, butir c) sebaiknya dirumuskan menjadi “Setiap calon TKI/TKI berhak memperoleh pelayanan prima dalam penempatannya di negara penempatan.”

Keempat, klausul “Setiap calon TKI/TKI memberitahukan atau melaporkan kedatangan, keberadaan, dan kepulangan TKI kepada Perwakilan RI di negara tujuan” (Pasal 9, butir d) sebaiknya dirumuskan menjadi “Setiap calon TKI/TKI berhak memperoleh akses semaksimal mungkin ke Perwakilan RI di negara tujuan.”

Keempat usulan tersebut hanya sekadar contoh bagaimana merumuskan regulasi dengan konsep kultur hak. Berkaitan dengan konsep kultur hak, perlu diperhatikan bahwa sebaiknya negara tidak membedakan antara TKI yang *documented* dan

*particular, these violations include physical abuse, sexual harassment, and pregnancy prohibition. Based on the above problems, the following are some basic thoughts that the author proposes as amendments to Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers (Supriyanto, 2010).<sup>1</sup>*

### A New Regulation with the Concept of “Culture of Rights”

*In the human rights perspective, what is meant by the concept of “culture of rights” is to place the rights of citizens in the central position (Hardiman, 2010). Law No. 39/2004 excessively burdens TKI with a very broad scope of obligations. Article 9 of this law contains four obligations of prospective TKI/TKI. In the amendments to this law, clauses should be formulated with the concept of “culture of rights”.*

*First, the clause “Every TKI/prospective TKI has an obligation to obey the legislation both in the country and the destination country” (Article 9, item a) should be formulated into “Every prospective TKI/TKI is entitled to obtain information as much and clearly as possible about the legislation in the country and the destination country” in the new regulation.*

*Second, the clause “Every prospective TKI/TKI shall obey and carry out work in accordance with the placement contract” (Article 9, item b) should be formulated into “Every TKI/prospective TKI is entitled to know their rights and obligations as stated in the work contract.”*

*Third, the clause “Every prospective TKI/TKI shall pay the cost of placement services overseas in accordance with the legislation” (Article 9, item c) should be formulated into “Every prospective TKI /TKI is entitled to service excellence in their placement in the destination country.”*

*Fourth, the clause “Every prospective TKI/TKI shall notify or report their arrival, presence, and return to the Representative of the Republic of Indonesia in the destination country” (Article 9, item d) should be formulated into “Every prospective TKI /TKI is entitled to gain maximum access to the Republic of Indonesia representative in the destination country.”*

*The four proposals are meant as an example of how to formulate a regulation with the concept of culture of rights. Speaking of the concept of culture of rights, it is necessary to stress that the state should not*

<sup>1</sup> Bandingkan dengan makalah posisi Komnas Perempuan tentang Perubahan terhadap Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI.

<sup>1</sup> Compare this with the position paper of Komnas Perempuan on Amendment to Law No. 39/2004 on Employment and Protection of Indonesian Migrant Workers.



*undocumented*.<sup>2</sup> Semuanya merupakan warga negara Indonesia yang berhak mendapat perlindungan HAM.

### Regulasi Baru Berperspektif Gender

Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan diterbitkannya UU No. 7 Tahun 1984. Untuk mengimplementasikan konvensi ini, dibentuklah Komite CEDAW. Sehubungan dengan buruh migran perempuan, Komite CEDAW mengeluarkan Rekomendasi Umum No. 26 tentang Buruh Migran Perempuan yang diterbitkan pada 5 Desember 2008 (CEDAW, 2009). Berkaitan dengan konsep keadilan dan kesetaraan gender, rekomendasi umum tersebut, antara lain, menyatakan,

Negara Peserta hendaknya menyelenggarakan program wajib peningkatan kesadaran tentang hak perempuan pekerja migran dan pelatihan kepekaan gender untuk perusahaan penempatan tenaga kerja pemerintah dan swasta terkait, majikan dan pegawai negeri sipil terkait, seperti aparat penegak hukum, polisi tapal batas, pihak berwenang keimigrasian, penyedia pelayanan sosial dan kesehatan (Butir 26, g).

Mengikuti rekomendasi umum Komite CEDAW ini, sudah sepatutnya jika perihal kepekaan gender dirumuskan dalam Perubahan atas UU No. 39 Tahun 2004. Kepekaan gender juga harus dimiliki oleh petugas di lembaga Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (PPTKI), baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta. Petugas lain yang perlu didorong untuk peka gender mencakup petugas keimigrasian, penyedia pelayanan sosial dan kesehatan, dan, tentu saja, aparat penegak hukum.

### Lembaga Pengawasan

Pada bagian lain dari Rekomendasi Umum No. 26, disebutkan,

Negara Peserta hendaknya menetapkan peraturan dan merancang sistem pemantauan guna memastikan bahwa pelaksana penempatan dan perusahaan penempatan tenaga kerja menghormati seluruh hak perempuan pekerja migran. (Butir 24, c jo Butir 26, h).

Rekomendasi tersebut dapat dikaitkan dengan sistem pengawasan dalam UU No. 39 Tahun 2004 yang hanya dirumuskan dalam dua pasal, yaitu Pasal 92 dan 93.

*distinguish between documented and undocumented TKI.*<sup>2</sup> Both are Indonesian citizens who are entitled to human rights protection.

### A New Regulation with a Gender Perspective

*The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) has been ratified by the Government of Indonesia with the issuance of Law No. 7/1984. To implement this convention, the CEDAW Committee was formed. In relation to female migrant workers, the CEDAW Committee issued General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers published on December 5, 2008 (CEDAW, 2009). Related to the concept of justice and gender equality, the general recommendation, among others, states,*

*States parties should provide mandatory awareness-raising programmes concerning the rights of migrant women workers and gender sensitivity training for relevant public and private recruitment agencies and employers and relevant State employees, such as criminal justice officers, border police, immigration authorities, border police and social service and health-care providers (Paragraph 26, g).*

*Based on the CEDAW Committee's general recommendation, a gender sensitive approach should be incorporated in the Amendment to Law No. 39/2004. Officers in the recruitment agencies (PPTKI), both operated by the government and private sector, should be gender sensitive. Encouragement of gender sensitivity is also necessary for other officers such as immigration officers, social and health service providers, and, of course, law enforcement officers.*

### Monitoring Agency

*Another part of General Recommendation No. 26 states,*

*States parties should adopt regulations and design monitoring systems to ensure that recruiting agents and employment agencies respect the rights of all women migrant workers. (Paragraph 24, c in conjunction with Paragraph 26, h)*

*This recommendation can be associated with the system of monitoring in Law No. 39/2004, which is only formulated in two articles, namely Articles 92 and 93.*

<sup>2</sup> *Undocumented migration*, atau yang disebut Pemerintah Indonesia dengan istilah migrasi nonprosedural, adalah migrasi yang terjadi di luar norma dan prosedur yang telah ditetapkan oleh negara. Keadaan sebaliknya disebut *documented migration*, atau migrasi prosedural.

<sup>2</sup> *Undocumented migration*, or called *nonprocedural migration* by the Government of Indonesia, is migration occurring outside the norms and procedures established by the state, otherwise it is called *documented migration*, or *procedural migration*.

Dalam Pasal 92 Ayat 1, disebutkan,

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilaksanakan oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Perubahan terhadap UU tersebut nantinya sebaiknya merumuskan mekanisme pengawasan secara tegas, di samping perlu memperkuat mekanisme pemantauan dan evaluasi perlindungan TKI.

Selanjutnya, dalam Pasal 92 Ayat 2, dinyatakan,

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dilaksanakan oleh Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan

dan dalam Ayat 3, disebutkan,

Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Menyangkut pengawasan oleh Perwakilan RI di negara tujuan, perlu diperhatikan bagian rekomendasi umum Komite CEDAW yang menyatakan,

Negara Peserta harus melatih dan mengawasi staf diplomatik dan konsulat mereka dengan benar guna memastikan bahwa mereka benar-benar menjalankan peran mereka dalam melindungi hak perempuan pekerja migran di luar negeri. (Butir 24, j)

Oleh karena itu, dalam perubahan terhadap UU No. 39, sebaiknya bagian rekomendasi umum Komite CEDAW ini dijadikan sebagai rujukan supaya staf diplomatik dan konsulat dipersiapkan untuk melakukan pengawasan dan perlindungan yang berperspektif HAM dan korban.

### **Perlindungan Sebelum, Selama, dan Sesudah Bekerja di Luar Negeri**

Pemerintah wajib menyediakan pendidikan terstandarkan bagi calon TKI sebelum dilakukan penempatan. Hal ini juga disebutkan dalam Rekomendasi Umum No. 26 (Butir 24, b) mengenai “Pendidikan, peningkatan kesadaran, dan pelatihan dengan isi terstandarisasi.” Sekiranya ada jeda waktu antara selesainya masa pelatihan dan waktu penempatan, selama masa menunggu keberangkatan, TKI diberi fasilitas penampungan (*shelter*). Fasilitas tersebut dibuat senyaman mungkin dan mengakomodasi kebutuhan khusus perempuan.

Pemerintah Indonesia wajib mengupayakan perlindungan bagi TKI selama mereka bekerja di luar negeri. Pertama, pemerintah harus aktif melobi negara penempatan untuk menyusun nota

*Article 92 paragraph 1 states,*

*The monitoring of the placement and protection of TKI overseas is undertaken by government agencies responsible for labor affairs in the government, provincial government, and district government.*

*The amendment to the law should later formulate a firm monitoring mechanism, in addition to strengthening the monitoring and evaluation mechanism for the protection of TKI.*

*Furthermore, Article 92 Paragraph 2 states,*

*The monitoring of the placement and protection of TKI overseas is undertaken by the representative of the Republic of Indonesia in the destination country*

*and Paragraph 3 states,*

*The implementation of the monitoring of the placement and protection of TKI overseas as referred to in Paragraphs 1 and 2 shall further be regulated by a government regulation.*

*Concerning the monitoring by the Representative of the Republic of Indonesia in the destination country, it is necessary to note the CEDAW Committee’s general recommendation that states,*

*States parties must properly train and supervise their diplomatic and consular staff to ensure that they fulfill their role in protecting the rights of women migrant workers abroad. (Paragraph 24, j)*

*Therefore, this part of the CEDAW Committee’s general recommendation should serve as a reference in the amendment to Law No. 39/2004 in order that diplomatic and consular staff are prepared to perform monitoring and protection tasks using a human rights and victim’s perspective.*

### **Protection Before, During, and After Working Overseas**

*The government has to provide standardized education for prospective TKI prior to placement. This is also mentioned in General Recommendation No. 26 (Paragraph 24, b) about “Education, awareness-raising and training with standardized content.” If there is a lag between the completion of the training period and the time of employment, during the period of waiting for departure, TKI should be provided with a shelter. This facility should be made as comfortable as possible and accommodate the special needs of women.*

*The Indonesian government has to provide protection for TKI during their work overseas. First, the government should actively lobby the destination country to formulate a memorandum of understanding (MoU) that provides protection to TKI, among others, by arranging*

Terkait dengan konsep keadilan dan kesetaraan gender, Komite CEDAW mengeluarkan Rekomendasi Umum No. 26 tentang Buruh Migran Perempuan.

*Related to the concept of justice and gender equality, the CEDAW Committee issued General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers.*



<http://inwainhk.multiply.com/photos/album/102#photo-1>

kesepahaman (MoU) yang memberi perlindungan kepada TKI, antara lain, dengan mengatur penyediaan lembaga penyedia layanan yang mudah diakses oleh TKI dan tempat perlindungan (*shelter*) bagi TKI korban pelanggaran HAM. Kedua, ketersediaan perwakilan RI di luar negeri yang peduli pada nasib TKI dan memiliki perspektif HAM berbasis gender sudah selayaknya diakomodasi dalam Perubahan UU No. 39 Tahun 2004.

Dalam Perubahan UU No. 39 Tahun 2004, juga perlu dirumuskan mengenai mekanisme kepulangan TKI hingga daerah asalnya. Demikian pula perlu dirumuskan mekanisme penanganan dan pemulihan bagi TKI yang menjadi korban pelanggaran HAM.

**Peran Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah merupakan lembaga strategis di era otonomi daerah. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah dalam perlindungan TKI perlu diatur dalam Perubahan UU No. 39 Tahun 2004. Peran tersebut dapat meliputi penyediaan pendidikan dan pelatihan, kelengkapan dokumen, dan fasilitas penempatan.

Pemerintah daerah juga dapat bekerja sama dengan Kemenakertrans dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dari sisi pendataan sebelum dan selama TKI bekerja di luar negeri, serta saat kepulangan mereka.

**Penutup**

Perubahan terhadap UU No. 39 Tahun 2004 sudah sepatutnya dirumuskan dalam rangka menjamin perlindungan TKI dengan mendasarkannya pada perspektif HAM berbasis gender dan hak pemulihan bagi TKI yang menjadi korban pelanggaran HAM.

*the provision of a service provider that is easily accessible by TKI and a shelter for TKI who are victims of human rights violations. Second, the availability of representatives of the Republic of Indonesia overseas who care about the well-being of TKI and have a gender-based human rights perspective should be accommodated in Amendment to Law No. 39/2004.*

*In Amendment to Law No. 39/2004, it is also necessary to formulate the mechanism for the return of TKI to their hometown. Similarly, it is necessary to formulate assistance and recovery mechanisms for TKI who are victims of human rights violations.*

**Roles of the Regional Government**

*The regional government is a strategic institution in the era of regional autonomy. Therefore, the roles of the regional government in the protection of TKI should be regulated in Amendment to Law No. 39/2004. The roles can include the provision of education and training, the necessary documents, and shelter.*

*The regional government can also work together with the Ministry of Labor and Transmigration and the National Agency for the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers (BNP2TKI) in data collection before and during the TKI's overseas employment, as well as upon their return.*

**Closing**

*Amendment to Law No. 39/2004 should be formulated in order to ensure the protection of TKI on the basis of a gender-based human rights perspective and the right to recovery for TKI who are victims of human rights violations.*



Lembaga pengawasan perlu dibentuk secara terpisah dalam arti lembaga ini dipisahkan dari lembaga penempatan dan perlindungan. Seluruh pejabat Indonesia, baik di dalam maupun luar negeri, yang tugasnya bersinggungan dengan TKI harus mengutamakan terjaminnya hak-hak konstitusional warga negara Indonesia di mana pun mereka berada dengan menggunakan perspektif HAM berbasis gender dan kepekaan terhadap kepentingan korban. Baik TKI yang berdokumen maupun tidak sepatutnya dilindungi karena mereka sama-sama merupakan warga negara Indonesia yang hak-hak konstitusional dan hak asasi manusianya harus dilindungi. ■

#### DAFTAR ACUAN

- CEDAW (2009) *Rekomendasi Umum No. 26 tentang Perempuan Pekerja Migran* [dalam jaringan] <[http://cedaw-seasia.org/docs/indonesia/GeneralRecommendation\\_26\\_ind38hal.pdf](http://cedaw-seasia.org/docs/indonesia/GeneralRecommendation_26_ind38hal.pdf)> [15 Maret 2011].
- Hardiman, Fransisco Budi (2010) *Peradaban Hak-Hak Asasi Manusia sebagai Nilai Kewargaan*. Orasi 12 Tahun Kontras. Jakarta, 24 Maret 2010.
- Supriyanto, Agustinus (2010) 'Advokasi Paket UU Ketenagakerjaan dalam Revisi Berperspektif HAM BJ'. Makalah dipresentasikan pada lokakarya Penyusunan Materi Lobby Advokasi tentang Kebijakan Ketenagakerjaan, Subkomisi Reformasi Hukum dan Kebijakan Komnas Perempuan, Jakarta, Desember, tidak dipublikasikan.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

*A monitoring agency should be established separately in the sense that it is separated from the employment and protection agencies. Indonesian officials in the country and overseas whose duties relate with TKI have to prioritize ensuring the fulfillment of TKI's constitutional rights as Indonesian citizens wherever they are located. These officials should have a gender-based human rights perspective and sensitivity towards the interests of the victims. Both documented and undocumented TKI should be protected because they are Indonesian citizens whose constitutional and human rights have to be protected.*

#### LIST OF REFERENCES

- CEDAW (2009) *Rekomendasi Umum No. 26 tentang Perempuan Pekerja Migran* [General Recommendation No. 26 on Female Migrant Workers] [online] <[http://cedaw-seasia.org/docs/indonesia/GeneralRecommendation\\_26\\_ind38hal.pdf](http://cedaw-seasia.org/docs/indonesia/GeneralRecommendation_26_ind38hal.pdf)> [15 March 2011].
- Hardiman, Fransisco Budi (2010) *Peradaban Hak-Hak Asasi Manusia sebagai Nilai Kewargaan* [Civilization of Human Rights as the Value of Citizenship]. Oration during the 12th Year Celebration of Kontras. Jakarta, 24 March 2010.
- Supriyanto, Agustinus (2010) 'Advokasi Paket UU Ketenagakerjaan dalam Revisi Berperspektif HAM BJ' [Advocacy on the Amendment to the Law Package on Labor using a Gender-based Human Rights Perspective]. Paper presented at a workshop on Formulation of Lobbying Materials for Advocacies on Labor Policies, Law and Policy Reform Subcommittee of Komnas Perempuan, Jakarta, December, unpublished.
- Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers.



[http://jimwainhk.multiply.com/photos/album/76/Aksi\\_Peringatan\\_Hari\\_Buruh\\_Migran\\_Se\\_Dunia\\_2008](http://jimwainhk.multiply.com/photos/album/76/Aksi_Peringatan_Hari_Buruh_Migran_Se_Dunia_2008)

Mengikuti rekomendasi umum Komite CEDAW, sudah sepatutnya jika perihal kepekaan gender dirumuskan dalam Perubahan atas UU No. 39 Tahun 2004.

*Based on the CEDAW Committee's general recommendation, a gender sensitive approach should be incorporated in the Amendment to Law No. 39/2004.*

# ADVOKASI PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN DI KABUPATEN SUKABUMI DAN KABUPATEN CIANJUR: PENGALAMAN PPSW PASOENDAN

## ADVOCACY FOR THE PROTECTION OF MIGRANT WORKERS IN KABUPATEN SUKABUMI AND KABUPATEN CIANJUR: THE EXPERIENCE OF PPSW PASOENDAN

Endang Sri Rahayu\*



PPSW Pasoendan

Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Cianjur merupakan kantong buruh migran di Provinsi Jawa Barat. Pada umumnya para buruh migran yang berasal dari dua wilayah ini bekerja sebagai pekerja rumah tangga atau di sektor informal lainnya di Timur Tengah. Di kedua kabupaten tersebut banyak perempuan yang bekerja sebagai buruh tani menghadapi persoalan kurangnya lapangan pekerjaan yang layak dan kondisi ekonomi yang sulit. Hal ini mendorong mereka untuk bekerja ke luar negeri hingga angka migrasi untuk kedua wilayah itu tinggi. Namun, pendidikan yang rendah dan terbatasnya informasi membuat kelompok pekerja perempuan ini rentan terhadap segala bentuk kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi.

\* Endang Sri Rahayu adalah Direktur PPSW Pasoendan.

*Kabupaten (District of) Sukabumi and Kabupaten Cianjur are migrant sending areas located in the Province of West Java. Most of the migrant workers from these two areas go to the Middle East to work as domestic workers or do other jobs in the informal sector. In both kabupaten, many women who work as farm hands face problems such as the lack of decent work opportunities and economic hardship. This condition forces them to seek for overseas employment which, in turn, explains the high number of migrant workers from for both areas. However, low education and limited information have made this group of female workers vulnerable to various forms of violence, discrimination, and exploitation.*

\* Endang Sri Rahayu is the director of PPSW Pasoendan.

Untuk membantu para buruh migran perempuan (BMP) ini, PPSW Pasoendan<sup>1</sup> melakukan pendampingan bagi perempuan akar rumput yang pernah menjadi buruh migran, keluarga BMP, dan kelompok masyarakat yang rentan menjadi BMP. PPSW Pasoendan menggunakan strategi pengorganisasian masyarakat dengan membentuk kelompok-kelompok yang diberi nama Kelompok Wanita Pengembang Sumberdaya (KWPS). PPSW Pasoendan telah mendampingi 2.641 perempuan yang tergabung dalam 74 KWPS di 11 kecamatan di Kabupaten Sukabumi sejak 1995 dan 720 perempuan yang tergabung dalam 22 KWPS di 6 kecamatan di Kabupaten Cianjur sejak 2002.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan KWPS meliputi simpan pinjam uang, pertemuan rutin untuk sosialisasi berbagai isu perempuan, termasuk persoalan buruh migran perempuan, dan berbagai pelatihan. Khusus untuk calon BMP diadakan pelatihan prakeberangkatan dan pendidikan keuangan. Di dalam KWPS para calon BMP mendapat bekal informasi yang cukup tentang peluang dan risiko migrasi, sedangkan mantan dan keluarga BMP mendapat pelatihan dan pinjaman modal dari KWPS untuk mengembangkan usaha kecilnya. Para pengurus KWPS telah mendapat pelatihan pengorganisasian masyarakat dan pelatihan paralegal sehingga dapat membantu menangani permasalahan BMP di wilayahnya. Ada juga yang disebut pusat teknologi komunitas (PTK) yang dibentuk bagi para calon BMP berkerjasama dengan Yayasan Tifa dan Microsoft yang bermanfaat untuk mendapat informasi melalui internet.

Upaya lainnya adalah melakukan penguatan pranata sosial dan advokasi kebijakan lokal. Penguatan pranata sosial dilakukan dengan cara membentuk dan menguatkan forum di tingkat desa dan kecamatan untuk penguatan BMP yang akan bekerja ke luar negeri, antara lain, dalam hal penyediaan informasi melalui pendirian pusat informasi di tingkat desa, pendataan BMP, proses pengurusan dokumen, dan penanganan kasus. Namun patut disayangkan bahwa forum tersebut hanya dapat berjalan di awal program. Forum ini tidak lagi dapat melaksanakannya karena desa maupun kecamatan lebih terfokus pada pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).

PPSW Pasoendan telah beberapa kali melakukan kegiatan advokasi kebijakan lokal.<sup>2</sup> Saat ini, PPSW Pasoendan bersama masyarakat dampingan serta aliansi LSM yang tergabung dalam

*To help women migrant workers, PPSW Pasoendan<sup>1</sup> provides assistance for grassroots women who were formerly migrant workers, families of women migrant workers, and groups of women who are likely to be migrant workers. As a strategy, PPSW Pasoendan uses community organizing by forming various groups of women named the Women's Group for Resource Development (KWPS). PPSW Pasoendan has assisted 2,641 women who are members of 74 KWPS in 11 kecamatan (subdistricts) in Kabupaten Sukabumi since 1995 and 720 women who are the members of 22 KWPS in 6 kecamatan in Kabupaten Cianjur since 2002.*

*The activities of a KWPS includes savings and loan services; regular meetings to raise awareness on various women's issues, including those concerning women migrant workers; and training. Prospective women migrant workers are specifically given a predeparture training and a course on financial management. In the KWPS, they get enough information on their chance and the risks of working overseas. On the other hand, former women migrant workers and families of women migrant workers are given training and loans to develop their small businesses. KWPS staff members have had training on community organizing and paralegal training so they have the capacity to help deal with problems concerning women migrant workers in their area. There is also a community technology center—established for women migrant workers in cooperation with the Tifa Foundation and the Microsoft—which provides access to information from the Internet.*

*KWPS also seeks to strengthen social institution and conduct local policy advocacy. The former is carried out by creating and strengthening a forum at the village and kecamatan levels to empower prospective women migrant workers by, among others, providing information accessible at the information center at the village level, collecting data of women migrant workers, assisting women migrant workers in processing their documents, and providing assistances for legal cases. Unfortunately, the forum only operated in the beginning of the program. It has no longer been functioning because the village and kecamatan governments focused more on the implementation of the National Program on Community Empowerment (PNPM).*

*PPSW Pasoendan has carried out local policy advocacy several times.<sup>2</sup> At this moment, PPSW Pasoendan—along with the people they assisted—and an NGO alliance under the name AMPERA Kabupaten Sukabumi are advocating for the revision of Local*

<sup>1</sup> Pemberdayaan Perempuan dan Transformasi Sosial Wilayah (PPSW) Pasoendan berdiri pada 2005 dengan visi pemberdayaan perempuan dan transformasi sosial bagi status dan peran perempuan melalui peningkatan akses dan kontrol perempuan terhadap sumber daya yang ada dan dirinya guna menciptakan tatanan masyarakat yang lebih demokratis, egaliter, dan berkeadilan gender. PPSW Pasoendan merupakan salah satu anggota asosiasi Pusat Pengembangan Sumberdaya Wanita (PPSW).

<sup>2</sup> Kegiatan ini, antara lain, telah berhasil menginisiasi lahirnya Peraturan Daerah (Perda) No. 2 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Pelarangan Perdagangan Orang di Kabupaten Sukabumi. Lahirnya perda ini menandakan hubungan yang erat antara PPSW Pasoendan dan pemda.

<sup>1</sup> *The Women's Empowerment and Local Social Transformation or PPSW Pasoendan was established in 2005 with the vision of empowering women and transforming the status and role of women through increasing their access to and control over resources as well as control over their own person in order to create a more democratic, egalitarian, and gender just society. PPSW Pasoendan is a member of the association of the Center for the Development of Women's Resources (PPSW).*

<sup>2</sup> *These advocacy works have, for example, successfully brought about the issuance of Local Government Regulation No. 2/2008 on the Prevention and Prohibition of the Trafficking in Persons in Kabupaten Sukabumi. The issuance of this regulation indicates the close relationship between PPSW Pasoendan and the local government.*



AMPERA (Aliansi Masyarakat Peduli Anggaran) Kabupaten Sukabumi sedang melakukan advokasi revisi Perda No. 13 Tahun 2005 tentang Pengerahan Calon Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Keluar Negeri Asal Kabupaten Sukabumi yang dinilai belum memberi perlindungan kepada TKI. Beberapa mitra AMPERA membantu perumusan draf; beberapa kegiatan advokasi ini difasilitasi oleh Komnas Perempuan.

Pada 2005, AMPERA meminta DPRD kabupaten melakukan revisi atas Perda No. 13 Tahun 2005 yang dilanjutkan dengan audiensi dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Kabupaten Sukabumi selaku pemerintah daerah (pemda). Respons yang diberikan kedua pihak adalah sama, yaitu akan menindaklanjuti masukan dari masyarakat.

Pada 2009, tanpa melibatkan masyarakat maupun unsur LSM, Disnakertrans merevisi Perda No. 13 Tahun 2005 menjadi Perda No. 3 Tahun 2009 tentang Pengerahan dan Perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia Keluar Negeri bagi Penduduk Kabupaten Sukabumi. Dilihat dari isinya, perda yang sudah direvisi juga belum mencerminkan adanya perlindungan kepada calon TKI asal Kabupaten Sukabumi. Pada 2010, menjelang pemilukada, AMPERA meminta para calon kepala daerah untuk menyepakati lima usulan yang salah satunya adalah revisi terhadap Perda No. 3 Tahun 2009, berikut masukan untuk memperbaiki perda tersebut. Salah satu calon yang menandatangani kesepakatan tersebut merupakan kepala daerah yang terpilih. Tetapi proses tersebut belum membuahkan hasil karena belum mendapat persetujuan dari legislatif.

Sampai saat ini PPSW Pasoendan bersama AMPERA masih terus melakukan pendesakan, tetapi tampaknya proses advokasi yang panjang masih perlu terus dilakukan.

*Government Regulation (Perda) No. 13/2005 on Sending of Prospective Migrant Workers of Kabupaten Sukabumi Overseas. This regulation was deemed not providing migrant workers with adequate protection. Some of AMPERA's associates helped with the formulation of the legal draft. A number of the advocacy initiatives were facilitated by The National Commission on Violence against Women (Komnas Perempuan).*

*In 2005, AMPERA urged the local parliament to revise Local Government Regulation No. 13/2005. This was followed by a hearing with the labor and transmigration agency (Disnakertrans) of Kabupaten Sukabumi, representing the local government. Both the local parliament and the agency stated that they would follow up on these recommendations.*

*In 2009, without involving the community and NGO representatives, Disnakertrans revised the perda and replaced it with Local Government Regulation No. 3/2009 on the Movement and Protection of Prospective Migrant Workers of Kabupaten Sukabumi Overseas. The content of the revised perda, however, has not accommodated the recommendations with respect to protecting prospective migrant workers of Kabupaten Sukabumi. In 2010, approaching the time of the election of the kabupaten head, AMPERA requested that candidates agree to the five recommendations proposed by AMPERA, one of which was on the revision of Local Government Regulation No. 3/2009, including the recommendations on its revision. One of the candidates who signed the agreement was elected as kabupaten head but no revisions have been made as there has not been an approval from the members of the local legislative.*

*PPSW Pasoendan and AMPERA have been exerting pressure for this revision but it seems that the advocacy initiative will have to undergo a lengthy process.*

Kedadaan ekonomi yang sulit dan kurangnya lapangan pekerjaan mendorong perempuan di Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Sukabumi untuk bekerja di luar negeri

*A difficult economic condition and lack of employment opportunities encourage women in Kabupaten Cianjur and Kabupaten Sukabumi to seek for work abroad.*



<http://bisnis-jabar.com/>

Demikian juga halnya advokasi di Kabupaten Cianjur. PPSW Pasoendan menginisiasi terbentuknya aliansi dengan nama Paguyuban Peduli TKI dan telah mendesak pihak eksekutif dan legislatif untuk merevisi Perda No. 15 Tahun 2002 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Asal Kabupaten Cianjur Keluar Negeri. Tahapan proses advokasi ini difasilitasi oleh tim dari Universitas Pasundan, Bandung, dan didukung oleh Yayasan Tifa. Kegiatan diawali dengan pendataan TKI secara langsung di lapangan, dilanjutkan dengan diskusi berkala yang diikuti oleh berbagai unsur masyarakat, LSM, pemerintah, DPRD, dan akademisi. Namun hingga kini, draf ini belum mendapat tanggapan, baik dari pemerintah maupun dari DPRD.

Belajar dari pengalaman di atas, ternyata melakukan advokasi untuk revisi/amandemen perda yang sudah ada relatif lebih sulit daripada menginisiasi lahirnya perda baru. Agar proses advokasi tersebut berjalan secara efektif, harus dilakukan advokasi secara bersamaan baik di tingkat pusat, untuk perubahan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, maupun di tingkat daerah, untuk perda-perda yang disinggung di atas. Selain itu, advokasi ini harus menjadi sebuah gerakan yang melibatkan berbagai unsur masyarakat. Perlu juga dikembangkan sebuah strategi advokasi untuk mengubah cara pandang Pemerintah Pusat dan pmda terhadap buruh migran yang selama ini masih dilihat sebagai komoditas dan penghasil devisa semata. ■

*Policy advocacy work in Kabupaten Cianjur is experiencing a similar process. PPSW Pasoendan initiated the formation of an alliance called Paguyuban Peduli TKI<sup>3</sup> and urged the legislative and executive governments to revise Local Government Regulation No. 15/2002 on the Protection of Overseas Migrant Workers of Kabupaten Cianjur. This stage of the advocacy process was facilitated by a team from the University of Pasundan, Bandung, and supported by the Tifa Foundation. The activity began with data collection of migrant workers directly from the fields, followed by regularly-held discussions participated by various community groups, NGOs, government representatives, local parliament, and academics. However, up to this day, the government and the local parliament have not responded to the draft recommendation.*

*Learning from the two experiences, it appears that advocating for the revision or amendment of an existing local regulation is harder than advocating for a new regulation. In order for the advocacy process to run effectively, various advocacy activities should be conducted simultaneously both at the national level for the revision of Law No. 39/2004 on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers and at the local level for the regulations discussed above. In addition, this advocacy work must involve various elements of society. There is also a need to develop an advocacy strategy to change the point of view of the central and local governments, who tend to regard migrant workers merely as commodities and sources of foreign exchange. ■*

Penguatan pranata sosial dilakukan dengan cara membentuk dan menguatkan forum di tingkat desa dan kecamatan untuk penguatan BMP yang akan bekerja ke luar negeri.

*Strengthening social institution is carried out by creating and strengthening a forum at the village and kecamatan levels to empower prospective women migrant workers.*



PPSW Pasoendan

<sup>3</sup> The name literally means a union of people who care about Indonesian migrant workers.