

## MENDUKUNG PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI<sup>1</sup>

### I. Latar Belakang

Indonesia menghadapi tantangan yang sangat besar dalam pengelolaan ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri. Dengan penempatan tidak kurang dari setengah juta orang setiap tahun—yang tiga per empatnya adalah perempuan yang bekerja di bidang domestik—masalah ketenagakerjaan di luar negeri sesungguhnya merupakan tugas yang terlalu berat untuk ditangani sendiri oleh Pemerintah Pusat. Terlebih lagi, isu-isu hak asasi manusia tak jarang muncul bersamaan dengan derasnya arus migrasi ke luar negeri.

Proses menjadi tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri itu sendiri merupakan proses yang panjang dan kompleks yang melibatkan pihak berwenang di tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi, nasional hingga pihak berwenang di negara tujuan. Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) mengakui bahwa 80% masalah yang dihadapi TKI terjadi di dalam negeri (BNP2TKI, 2009). Masalah-masalah seperti pemalsuan identitas, penipuan, pemerasan, penyekapan, dan lain-lain terjadi di desa-desa dan kabupaten/kota pengirim TKI, di luar kontrol Pemerintah Pusat. Karena itu, masalah-masalah tersebut seharusnya paling tepat ditangani oleh pemerintah daerah (pemda).

Pemda memiliki kepentingannya sendiri dalam melindungi TKI. Pertama, remitansi jauh lebih signifikan secara lokal ketimbang nasional, khususnya di kabupaten/kota kantong TKI. Sebagai contoh, di tingkat nasional remitansi hanya menyumbang sebesar 1,6% produk domestik bruto (PDB) pada tahun 2006 (Ananta, 2009).<sup>2</sup> Di Kabupaten Blitar dan Kabupaten Ponorogo, rasio remitansi dibandingkan dengan produk domestik regional bruto (PDRB) mencapai masing-masing 4,4% dan 6,3% pada tahun 2006. Di Kabupaten Lombok Barat, rasio pada 2006 bahkan lebih spektakuler lagi, yakni mencapai 24,3% (Bachtiar, 2011a). Kedua, biaya sosial emigrasi seperti kohesi keluarga dan



<http://pekerjaanmigrasi.blogspot.com>

kenakalan remaja juga lebih signifikan di tingkat lokal daripada nasional. Karena itu, menyediakan layanan dan melindungi TKI hendaknya menjadi prioritas utama pemda agar dapat memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian emigrasi.

### II. Temuan Utama

Dua acuan hukum utama dalam desentralisasi pengelolaan ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri adalah Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Acuan hukum yang disebutkan belakangan menetapkan tanggung jawab pemda yang jauh lebih banyak dibandingkan dengan yang disebutkan pertama. Sebagai tambahan terhadap beberapa tanggung jawab awal yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 memasukkan beberapa tanggung jawab lagi yang dulunya

<sup>1</sup> Catatan kebijakan ini disusun berdasarkan draf final "The Governance of Indonesian Overseas Employment in the Context of Decentralization" (Bachtiar, 2011b), sebuah studi yang didanai IDRC.

<sup>2</sup> Ini jauh lebih kecil dibandingkan di Filipina yang kontribusi dari remitansi mencapai 13% dari PDB-nya pada tahun yang sama.

## MENDUKUNG PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

merupakan tugas PPTKIS berdasarkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 serta beberapa tanggung jawab lainnya untuk mendukung tugas-tugas Pemerintah Pusat.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 secara serentak menggariskan tiga belas tanggung jawab pemda yang mencakup: (i) penyuluhan; (ii) pendaftaran calon TKI; (iii) penyeleksian calon TKI; (iv) pengawasan pelaksanaan rekrutmen; (v) fasilitasi pelaksanaan perjanjian bilateral dan multilateral; (vi) penerbitan rekomendasi izin pendirian kantor cabang Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS); (vii) penerbitan rekomendasi paspor TKI; (viii) penyebarluasan sistem informasi penempatan TKI (Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri/SISKOTKLN) dan pengawasan penyetoran dana perlindungan TKI (\$15); (ix) sosialisasi substansi perjanjian kerja penempatan TKI; (x) penelitian dan pengesahan perjanjian penempatan; (xi) pembinaan, pengawasan, dan monitoring penempatan dan perlindungan TKI; (xii) penerbitan rekomendasi perizinan tempat penampungan; (xiii) pelayanan kepulangan TKI.

Memang sudah seharusnya pemda terlibat lebih intensif dalam pengelolaan ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri. Namun, ada dua pertanyaan yang perlu dijawab. Pertama, sejauh mana pemda menyadari dan berkomitmen untuk melaksanakan tugas-tugas yang diperluas ini? Kedua, apakah pemda mampu melaksanakan tugas-tugas tersebut?

Studi berskala nasional yang dilakukan SMERU mengenai peraturan daerah (perda) terkait ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri menunjukkan hasil yang mengejutkan. Dari jumlah total 127 perda yang berkaitan dengan ketenagakerjaan di luar negeri yang diterbitkan oleh 115 pemerintah kabupaten/kota dari tahun 1985 sampai 2008, 121 perda (95%) adalah perda tentang retribusi.<sup>3</sup> Pemerintah kabupaten/kota dapat memungut secara langsung dari para TKI ketika mereka mendaftarkan diri sebagai calon TKI dan ketika mereka meminta rekomendasi selama masa pengurusan paspor. Mereka juga dapat memungut secara tak langsung dengan berlebihan kepada PPTKIS. Dari enam perda yang tersisa

(5%) yang tidak bermuatan retribusi, tiga perda yang dihasilkan oleh Kabupaten Cianjur, Kabupaten Lombok Timur, dan Kabupaten Jember memfokuskan perhatian pada prosedur-prosedur penempatan. Tiga perda lainnya yang dihasilkan oleh Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Sumbawa memfokuskan perhatian pada perlindungan TKI.

Perda yang mengenakan biaya kepada TKI untuk layanan-layanan administratif sesungguhnya bertentangan dengan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2002 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 88 mengenai Lembaga Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja. Secara umum, Pasal 6 (b) undang-undang tersebut menginstruksikan kepada pemerintah di semua tingkatan untuk mempercepat mobilitas pekerja baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Secara lebih mendetail, Pasal 38 (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa baik lembaga-lembaga pemerintah maupun PPTKIS dilarang memungut biaya apa pun dari tenaga kerja secara langsung ataupun tidak langsung. Memungut biaya dari tenaga kerja juga melanggar Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pada Juni 2010, Lembaga Penelitian SMERU melakukan studi perbandingan di Kabupaten Blitar, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Lombok Barat, dan Kabupaten Lombok Tengah. Keempat kabupaten ini menerima bantuan donor untuk melanjutkan perumusan perda perlindungan. Meskipun demikian, hanya Kabupaten Blitar (Perda No. 16 Tahun 2008) dan Kabupaten Lombok Barat (Perda No. 5 Tahun 2008) yang berhasil membuat perda perlindungannya.<sup>4</sup> Akhirnya, hanya Kabupaten Lombok Barat yang mampu membentuk komisi perlindungan TKI yang dilantik pada akhir Oktober 2010.

<sup>3</sup> Secara resmi, retribusi adalah biaya yang dipungut sebagai pembayaran untuk suatu layanan. Meskipun demikian, pada kenyataannya retribusi juga mencakup biaya-biaya nonpajak lainnya yang dipungut oleh pemerintah tanpa kontraprestasi.

<sup>4</sup> Perda No. 16 Tahun 2008 Kabupaten Blitar saat ini sedang direvisi (lihat Bachtiar, 2011b untuk informasi lebih lanjut).

“Dari jumlah total 127 perda yang berkaitan dengan ketenagakerjaan di luar negeri yang diterbitkan oleh 115 pemerintah kabupaten/kota... 121 perda (95%) adalah perda tentang retribusi.”



<http://pekerjamigran.blogspot.com>

“Sudah umum diketahui bahwa anggaran daerah yang dialokasikan bagi Disnakertrans jelas tidak memadai untuk mencakup peran dan tugasnya sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, apalagi oleh Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007.”

Studi ini menyoroti rendahnya kesadaran pemda atas perkembangan kerangka hukum nasional. Sebagai contoh, staf Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) tingkat kabupaten di daerah penelitian ternyata masih menggunakan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. KEP.104A/MEN/2002 sebagai acuan utama mereka, bukan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, apalagi Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007. Dengan tingkat kesadaran seperti ini, tidaklah mengagetkan bila pemda tidak siap untuk melaksanakan tugas-tugas yang diperlukan.

Studi tersebut juga mengungkap bahwa pemda umumnya memandang migrasi internasional sebagai tanggung jawab Pemerintah Pusat: dengan BNP2TKI sebagai pelaksana utama untuk penempatan melalui kerja sama antarpemerintah (penempatan G-to-G) dan PPTKIS (penempatan P-to-P). Namun, karena sebagian besar masalah justru terjadi di kabupaten/kota pengirim TKI, maka pengawasan terhadap PPTKIS oleh pemda menjadi sangat penting.

Sayangnya, Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tidak jelas mengatur perihal pengawasan. Pertama, undang-undang tersebut memberikan tanggung jawab pengawasan kepada pemerintah di semua tingkatan, termasuk pemda (Pasal 92 (1)) serta BNP2TKI (Pasal 95). Sementara itu, batas-batas kewenangan antara pusat dan daerah di satu sisi dan BNP2TKI dan Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) di sisi lain masih jauh dari jelas.<sup>5</sup> Terlebih lagi, hal ini memunculkan pertanyaan mengenai dana pengawasan di kabupaten/kota di mana BNP2TKI tidak mempunyai perwakilan (kecuali pos-pos kecil di 14 kabupaten). Kedua, undang-undang tersebut menjanjikan untuk menerbitkan perundang-undangan pelaksanaan untuk pengawasan (Pasal 92 (2)) dan mekanisme untuk laporan pengawasan

(Pasal 93). Tujuh tahun setelah undang-undang tersebut disahkan, janji itu masih belum dipenuhi. Selain itu, ada pula hambatan dalam mengawasi PPTKIS karena Pasal 23 undang-undang tersebut menyatakan bahwa kantor pusat PPTKIS-lah yang mengemban tanggung jawab atas semua aktivitas yang dilakukan oleh kantor-kantor cabangnya. Kenyataannya, mayoritas besar PPTKIS menjalankan usahanya dari Jakarta dan hanya ada beberapa PPTKIS yang mendirikan cabang di tingkat kabupaten/kota. Ketentuan ini menyulitkan pemda untuk mengusut kantor-kantor cabang yang melakukan pelanggaran.

Terakhir, namun tidak kalah penting, pemda, dalam hal ini Disnakertrans, memiliki anggaran yang terlalu rendah untuk menangani masalah ketenagakerjaan dalam negeri, apalagi masalah ketenagakerjaan di luar negeri. Banyak pejabat di daerah penelitian yang khawatir bahwa perda perlindungan akan berimplikasi pada anggaran. Secara umum, anggaran daerah (APBD) tidak cukup fleksibel untuk mendanai tugas-tugas tambahan yang berada di luar cakupan anggaran reguler Disnakertrans.

### III. Rekomendasi

Perda tentang retribusi yang membebani TKI hendaknya dibatalkan. Perda tentang retribusi memungut biaya secara berlebihan kepada PPTKIS hendaknya juga ditinjau ulang karena PPTKIS pada akhirnya akan mengalihkan pungutan tersebut kepada TKI. Adalah tanggung jawab pemda untuk menyediakan layanan reguler bagi TKI secara cuma-cuma sebagai cerminan akuntabilitasnya kepada warganya.

Mengingat Pemerintah Pusat selama ini sangat sering mengubah kebijakan dan peraturan, maka kabupaten kantong TKI seharusnya secara reguler diberi informasi terkini tentang kerangka hukum yang berlaku. Tentu saja tidak realistis mengasumsikan bahwa pemda akan langsung memahami perubahan kerangka hukum tanpa ada sosialisasi yang memadai.



Karel Agus W/Kontan

<sup>5</sup> BP3TKI adalah kantor cabang BNP2TKI di tingkat provinsi.



LEMBAGA PENELITIAN  
**SMERU**  
RESEARCH INSTITUTE

Lembaga Penelitian 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..

Jl. Cikini Raya No. 10A  
Jakarta 10330 Indonesia  
Phone: 6221-3193 6336;  
Fax: 6221-3193 0850  
e-mail: smeru@smeru.or.id;  
website: www.smeru.or.id



The International Development Research Centre (IDRC) supports research in developing countries to promote growth and development. The result is innovative, lasting local solutions that aim to bring choice and change to those who need it most.

Mailing address  
PO Box 8500  
Ottawa, ON, Canada K1G 3H9  
Phone: (+1) 613-236-6163  
Fax: (+1) 613-238-7230  
email: info@idrc.ca  
web: www.idrc.ca



PIDS research is envisioned to help government planners and policy-makers in the executive and legislative branches of government. Its primary clientele consists of the network of agencies which make up the National Economic and Development Authority

web: www.pids.gov.ph/

## Tim Penyusun

Lembaga Penelitian SMERU

Penulis: Palmira Permata  
Bachtiar

Penerjemah: Gunardi  
Handoko

Editor: Liza Hadiz

Desain Grafis: Novita Maizir

©2011 SMERU  
Untuk membaca catatan  
kebijakan lainnya, kunjungi:  
www.smeru.or.id.

Pada saat yang sama, perlindungan yang efektif oleh pemda mensyaratkan adanya revisi atas Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Pertama, hasil revisi undang-undang tersebut hendaknya secara jelas menetapkan perihal pengawasan (Pasal 92) dan mekanisme pengawasan (Pasal 93). Kedua, kewenangan pemda dalam perlindungan TKI hanya dapat ditingkatkan jika Pasal 23 undang-undang tersebut dihapus. Kantor cabang PPTKIS harus dianggap bertanggung jawab atas setiap pelanggaran yang dilakukannya dan oleh karena itu, pemda dapat memberlakukan sanksi terhadapnya.

Selain itu, berkaitan dengan prinsip “anggaran disesuaikan dengan tanggung jawab” (money follows function), konsekuensi dari tugas-tugas yang sangat banyak yang digariskan baik oleh Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 maupun Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 adalah peningkatan alokasi anggaran bagi kabupaten kantong TKI. Mengingat dana perlindungan dikelola oleh Pemerintah Pusat, maka jika pemda membantu Pemerintah Pusat meningkatkan perlindungan TKI selama masa perekrutan, selayaknya pemda juga mendapat tambahan anggaran untuk perlindungan tersebut dari Pemerintah Pusat. Hal ini dapat diterapkan khususnya dalam kasus sebuah kabupaten yang memiliki perda perlindungan.

Kabupaten Lombok Barat, dengan komisi perlingkungannya yang dianggap sebagai praktik terbaik, dapat menjadi model yang menarik. Meskipun demikian, sebelum lebih lanjut ditiru oleh kabupaten-kabupaten kantong TKI lainnya, model ini perlu diuji. Komisi perlindungan itu sendiri merupakan sebuah badan ad hoc yang, dalam jangka panjang, kepakarannya harus dialihkan ke Disnakertrans. Dalam hal ini, SMERU merekomendasikan adanya proyek percontohan yang mendukung komisi perlindungan tersebut dengan menggunakan dana alokasi khusus (DAK) dan/atau dana dekonsentrasi (dana dekon). Untuk memulainya, Kabupaten Lombok Barat dapat menjadi daerah percontohan.

Dasar pemikiran di balik dukungan terhadap komisi perlindungan ini jelas. Tenaga, dana, dan waktu yang diinvestasikan untuk melahirkan sebuah perda perlindungan akan sia-sia jika komisi perlindungan, yang merupakan salah satu mandat perda perlindungan, tidak bisa berjalan baik dikarenakan kurangnya sumber daya keuangan dari Disnakertrans. Sesungguhnya, masalah anggaran telah menjadi keprihatinan berbagai pemangku kepentingan yang ditemui selama penelitian lapangan, termasuk di Lombok Barat.

Sudah umum diketahui bahwa anggaran daerah yang dialokasikan bagi Disnakertrans jelas tidak memadai untuk mencakup peran dan tugasnya sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, apalagi oleh Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007.

Terakhir, melalui para TKI-nya, daerah-daerah kantong TKI telah lama menyumbang uang sebesar \$15/orang kepada Pemerintah Pusat untuk program dana perlindungan. Sebagai timbal baliknya, Kementerian Keuangan mengalokasikan dana tersebut bagi delapan lembaga di tingkat pusat. Hal ini banyak dikritik karena mengurangi efektivitas dana perlindungan (DPR, 2010). Akan lebih adil bila dana ini disalurkan kembali ke sumber asalnya, yakni kabupaten kantong TKI, untuk mengembangkan mekanisme perlindungan yang berkelanjutan dan membantu mengurangi 80% dari seluruh masalah di hulu. Juga akan lebih adil bila anggaran perlindungan tersebut diserahkan bersamaan dengan tugas-tugas perlindungan yang diberikan kepada Pemerintah Pusat dan pemerintah kabupaten.

## DAFTAR ACUAN

- Ananta, A. (2009) Estimating the Value of the Business of Sending Low-skilled Workers Abroad: An Indonesian Case. Makalah dipresentasikan pada Konferensi Internasional tentang Kependudukan ke XXVI, IUSSP, Maroko, 27 September–2 Oktober 2009 [dalam jaringan] <<http://iussp2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=91804>> [29 Oktober 2010].
- Bachtiar, Palmira Permata. (2011a) ‘Decentralization of International Migration Governance: Solving Problems at the Upstream.’ Buletin SMERU No. 31. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Bachtiar, Palmira Permata. (2011b) The Governance of Indonesian Overseas Employment in the Context of Decentralization (draft final, 14 Agustus 2011) [dalam jaringan] [15 Agustus 2011].
- BNP2TKI (2009) Jujur Tolak Paspor TKI Non Rekom [dalam jaringan] <<http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/486-jujur-tolak-paspor-tki-nonrekom.html>> [6 Juni 2011].
- DPR (2009) Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi 9 DPR dengan Migrant Union Indonesia, Serikat Buruh Migran Indonesia, dan Migrant Care 19 Juli 2010 [dalam jaringan] <[http://www.dpr.go.id/complorgans/commission/commission9/report/K9\\_laporan\\_RDPU\\_KOMISI\\_IX\\_DGN\\_UNION\\_MIGRANT\\_INDONESIA\\_DAN\\_SERIKAT\\_BURUH\\_MIGRANT\\_INDONESIA\\_DAN\\_MIGRANT\\_CARE\\_TGL\\_19\\_JULI\\_2010.pdf](http://www.dpr.go.id/complorgans/commission/commission9/report/K9_laporan_RDPU_KOMISI_IX_DGN_UNION_MIGRANT_INDONESIA_DAN_SERIKAT_BURUH_MIGRANT_INDONESIA_DAN_MIGRANT_CARE_TGL_19_JULI_2010.pdf)> [6 Juni 2011].