

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) DI LUAR NEGERI PADA TAHAP PRA PENEMPATAN (Studi Kasus TKI Kota Palembang)

Doris Febriyanti¹⁾, Isabella²⁾

¹⁾²⁾ Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Indo Global Mandiri
Jl Jend. Sudirman No. 629 KM. 4 Palembang Kode Pos 30128
Email : oy15qq@gmail.com¹⁾, bella_plg@yahoo.com²⁾

ABSTRACT

Protection in the placement of Indonesian Workers (TKI) to enable them to obtain employment services quickly and easily while maintaining safety the physical, morals and dignity. In the implementation of the protection of Indonesia workers has been implemented but not optimal, the existing problems such as external communications executive agency is not going well, this is due to the lack of communication between BBLK and PPTKIS. Communications are not yet well established is also seen in the defense of the fulfillment of the rights of Indonesia workers because the insurance consortium has not been able to realize the obligation to pay compensation claims no later than seven (7) working days in accordance with applicable regulations. Social conditions that do not support the activities of pre placement protection of Indonesia workers, this is due to re-entry Indonesia workers objected to the payment of insurance premiums are charged at the time of manufacture KTKLN. The results showed that the implementation Protection of Indonesian Workers Abroad pre placement has been implemented, but not optimal. The constraints in the implementation of the implementation is the external communication, and social conditions that are less support protection of Indonesia workers.

Keywords : *Administration, Implementation, Protection of Indonesian Workers, Government Regulations on the Protection of Indonesian Workers.*

1. Pendahuluan

Pembangunan adalah suatu usaha mengisi kemerdekaan bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Adapun yang menjadi tujuan pembangunan itu adalah untuk membangun manusia seutuhnya dalam masyarakat yang tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan sumber daya manusia dan tenaga kerja yang mampu bersaing dalam penyelenggaraan pembangunan tersebut.

Sebelum tahun 1970-an, pembangunan semata-mata dipandang sebagai fenomena ekonomi saja. Tinggi rendahnya kemajuan pembangunan di suatu negara hanya diukur berdasarkan capaian pertumbuhan *Gross National Product* (GNP) baik secara keseluruhan maupun per kapita, yang diyakini akan menetes sendiri (*trickle down effect*) terhadap lapangan pekerjaan dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat demi tercapainya distribusi pendapatan. Fakta yang terjadi adalah beberapa negara berkembang berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, namun gagal memperbaiki taraf hidup (kesejahteraan) masyarakatnya (Todaro, 2000:18).

Pembangunan ekonomi maupun pembangunan pada bidang-bidang lainnya selalu melibatkan sumber daya manusia sebagai salah satu pelaku pembangunan, oleh karena itu jumlah penduduk di dalam suatu negara adalah unsur utama dalam pembangunan. Jumlah penduduk yang besar tidak selalu menjamin keberhasilan pembangunan bahkan dapat menjadi beban bagi

keberlangsungan pembangunan tersebut (Sulistiawati, 2012: 196).

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, amandemen keempat yang menyatakan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Pembangunan ketenagakerjaan sebagai bagian dari upaya pembangunan sumber daya manusia diarahkan pada peningkatan martabat, harkat dan kemampuan serta kepercayaan pada diri sendiri. Pembangunan ketenagakerjaan merupakan upaya yang sifatnya menyeluruh di semua sektor dan daerah dan ditujukan pada perluasan lapangan kerja dan pemerataan kesempatan kerja, peningkatan mutu dan kemampuan serta perlindungan tenaga kerja. Menurut Basir (1999:8), adanya pengaruh antara jumlah penduduk terhadap pertumbuhan ekonomi:

1. Penduduk sebagai konsumen
2. Penduduk sebagai sumber tenaga kerja.

Masalah ketenagakerjaan menjadi perhatian pemerintah, khususnya masalah pengangguran. Menurut Sondang (2000:24) Pengangguran terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:

1. Pengangguran Terbuka ialah tidak bekerjanya tenaga kerja yang seharusnya mempunyai pekerjaan.
2. Pengangguran Terselubung ialah orang yang mempunyai pekerjaan, tetapi karena tingkat produktivitasnya yang rendah, imbalan yang diterima pun menjadi tidak memadai untuk memenuhi semua

jenis kebutuhannya secara wajar.

3. Pengangguran Musiman. Pengangguran musiman paling jelas tampak dalam masyarakat agraris yang kegiatan perekonomiannya berkisar pada bidang pertanian.

Masalah pengangguran merupakan masalah yang sangat rumit yang pemecahannya pun menuntut pendekatan yang multidimensional dan lintas sektoral. Angka pengangguran yang besar dan kurangnya lapangan pekerjaan di Indonesia mendorong orang-orang untuk mencari kerja di luar daerah asal mereka dan banyak yang memutuskan untuk pergi ke luar negeri setelah mendengar adanya pekerjaan dari agen perekrutan dan jaringan kerja sosial dengan tawaran gaji yang lebih tinggi seperti Malaysia, Arab Saudi, Hong Kong SAR, Kuwait, Singapura dan Emirat Arab. Banyak orang melihat dengan menjadi TKI sebagai satu-satunya jalan keluar dari kemiskinan bagi mereka sendiri dan keluarganya. Masalah itu menimbulkan kebijakan sehingga pemerintah berusaha menanggulangi masalah pengangguran dengan cara menempatkan tenaga kerja untuk dipekerjakan ke luar negeri.

Berdasarkan Konvensi ILO Nomor 88 Pasal 6 huruf b butir IV, Pemerintah diwajibkan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk mempermudah setiap perpindahan tenaga kerja dari satu Negara ke Negara yang lain yang mungkin telah disetujui oleh Pemerintah Negara penerima Tenaga Kerja Indonesia. Sesuai dengan mandat Konvensi dan UUD 1945 tersebut, kebijakan Nasional Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI (P3TKI-LN) harus bersifat menyeluruh dan integratif dengan melibatkan seluruh Instansi Pemerintah terkait dalam memberikan pelayanan kepada Tenaga Kerja Indonesia (TKI) maupun pelayanan kepada Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) berikut lembaga lain yang mendukungnya.

Dengan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang terintegrasi didukung penegakan hukum yang kuat, maka kerugian sosial yang ditimbulkan dapat diminimalisir sekecil mungkin, sehingga pelayanan penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia berdaya guna dan berhasil guna dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan penerimaan devisa negara.

Pelaksanaan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia pada dasarnya mempunyai dua sisi kebutuhan yang tidak dapat dipisahkan dalam segala bentuknya yaitu komitmen nasional atas dasar keutuhan persepsi bersama untuk menggalang dan melaksanakan koordinasi lintas regional dan sektoral, baik vertikal maupun horisontal, termasuk perlunya ada kejelasan proporsi peran dan tanggung jawab antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta dan sarana pendukung utama dalam penyediaan Tenaga Kerja Indonesia yang berkualitas dan bermartabat (Pageh, BNP2TKI:2008).

Kejelasan proporsi dan tanggung jawab tersebut perlu dijalin dalam rangka menggalang kemitraan (*Spirit*

Indonesia Incorporate) karena ketika Tenaga Kerja Indonesia berangkat dan bekerja di luar negeri akan menyangkut permasalahan harkat dan martabat manusia Indonesia, Bangsa, Negara dan Pemerintahan dipercaturan Dunia Internasional. Permasalahan mendasar dalam pelayanan penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri selama ini adalah masalah perlindungan, baik perlindungan di dalam negeri maupun perlindungan di luar negeri. Bila dicermati lebih mendalam lagi terlihat adanya kecenderungan unsur eksploitasi tenaga kerja, yakni adanya sindikasi tertentu yang menyangkut rekrut dan rekruternya yang membuat Tenaga Kerja Indonesia tidak berdaya, ditambah dengan rawannya jabatan-jabatan yang dapat diduduki oleh Tenaga Kerja Indonesia, disebabkan oleh rendahnya pendidikan dan rendahnya kompensasi Tenaga Kerja Indonesia, dan diperburuk lagi oleh perilaku Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta beserta lembaga lain pendukungnya yang bekerja kurang profesional sehingga permasalahan Tenaga Kerja Indonesia baik dalam pra penempatan, masa penempatan maupun purna penempatan seperti tidak ada ujungnya.

Fenomena yang sekarang sering terjadi, permasalahan Tenaga Kerja Indonesia semakin marak dan permasalahannya pun semakin meningkat. Fenomena Tenaga Kerja Indonesia tersebut pada masa pra penempatan antara lain adanya perekrutan Calon Tenaga Kerja Indonesia secara ilegal, pemalsuan dokumen Calon Tenaga Kerja Indonesia, banyaknya pungutan oleh calo Tenaga Kerja Indonesia, dan penyekapan terhadap Calon Tenaga Kerja Indonesia di penampungan. Pada masa penempatan, permasalahan yang dihadapi oleh Tenaga Kerja Indonesia antara lain jenis pekerjaan yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja, gaji dipotong oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta dan agency yang besarnya melebihi ketentuan, gaji tidak dibayar, disekap oleh majikan dan masih banyak lagi (Lemhannas, 2013).

Salah satu kasus yang terjadi pada tahun 2012 yaitu widayaningsih, TKW asal Desa Lubuk Sakti, Ogan Ilir meninggal di Malaka, Malaysia. (Sumatera Ekspres, Kamis 30 Agustus 2012). Dengan adanya Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri diharapkan bisa menyelesaikan permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Indonesia. Dalam kebijakan perlindungan menyatakan bahwa perlindungan Tenaga Kerja Indonesia mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan. Dalam pelaksanaan penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri pada tahap pra penempatan pengiriman TKI Kota Palembang dilaksanakan oleh BP3TKI Palembang yang merupakan bagian Unit Pelaksana Teknis (UPT) di lingkungan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Dalam melaksanakan penempatan TKI tersebut BP3TKI dibantu oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta untuk mencari Calon Tenaga Kerja Indonesia.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, penulis tertarik untuk mengkaji implementasi

kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri pada tahap pra penempatan. Dalam pengiriman tenaga kerja ke luar negeri tidak hanya sekedar mengirim tetapi juga harus memperhatikan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia mulai dari pra penempatan, karena itu menarik untuk dikaji mengenai perlindungan yang dilakukan Pemerintah, khususnya BP3TKI Palembang dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta serta instansi yang terlibat.

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mendriskripsikan implementasi kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) pada tahap pra penempatan. Adapun manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah: (1) secara teoritis, temuan-temuan dalam penelitian ini diharapkan akan menambahkan wacana kajian Ilmu Administrasi Negara. bidang kebijakan publik khususnya implementasi kebijakan negara. (2) Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan, yakni para pengambil kebijakan, BP3TKI Palembang dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta tersebut, implementasi kebijakan yang efektif agar dapat dijadikan masukan dalam implementasi selanjutnya.

Tinjauan Pustaka

a) Kebijakan Publik

Kebijakan Publik menurut Thomas R. Dye dalam Miftah Thoha (1986:60), adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan. Dalam pusat perhatian kebijakan publik, tidak hanya pada apa saja yang dilakukan pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan pemerintah. Pemerintah dapat melakukan banyak hal lewat proses pengambilan kebijakan.

Carl Friedrich dalam Wahab (2004:3) memberikan batasan bahwa kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu, seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Ada 2 kelompok besar dalam penganalisisan kebijakan publik. Pertama adalah upaya untuk menganalisis kebijakan dari sudut proses, sedangkan, kelompok kedua adalah yang lebih menekankan pada kajian hasil (*output*) berupa dampaknya. Kajian masalah ketenagakerjaan ini masuk pada kelompok pertama bagian ke dua yaitu menganalisis kebijakan dari sudut proses yaitu ingin melihat Implementasi Kebijakan Pemerintah tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri.

b) Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan Udoji dalam Wahab (2004:59), menyatakan bahwa: "Implementasi adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar

berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan".

Selanjutnya, Tachjan (2006:24) mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Lanjut lanjut dikatakan bahwa apabila pengertian implementasi ini dirangkaikan dengan kebijakan publik maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan selanjutnya dikemukakan oleh Jones dalam Widodo (2007:86) sebagai "*getting the job done and doing it*". Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana. Akan tetapi, dengan kesederhanaan rumusan seperti itu tidak berarti implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dapat dilakukan dengan mudah.

Menurut Meter dan Horn dalam Widodo (2007:86) memberikan rumusan atau batasan implementasi, Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Mazmanian dan Sabatier (1983:4) menjelaskan makna implementasi adalah hakikat utama implementasi suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari beberapa pengertian implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan nyata dari pemerintah atau swasta yang melibatkan sejumlah sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

c) Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model proses implementasi kebijakan ini dikembangkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam Agustino (2006:141) disebut dengan "*A Model of The Policy Implementation*". Menurut Van Meter dan Horn terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu: **(1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan**, kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksanaan kebijakan; **(2) Sumber Daya**, Keberhasilan proses implementasi

kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia; (3) **Karakteristik Agen Pelaksana**, Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik; (4) **Sikap/ kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana**, Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik; (5) **Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana**, Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik; (6) **Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik**, Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

d) Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa pekerja atau buruh adalah "Setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain", dari pengertian pekerja tersebut bahwa tenaga kerja yang sudah bekerja yang dapat di sebut pekerja/buruh.

Pertumbuhan penduduk yang tinggi dan besarnya jumlah penduduk di negara-negara yang sedang berkembang, terutama di Indonesia dan rendahnya pertumbuhan penduduk di negara-negara industri maju, menimbulkan peluang yang besar bagi tiap negara-negara di kedua belah pihak untuk saling memenuhi kebutuhannya. Bagi negara yang sedang berkembang, besarnya jumlah penduduk dengan pertumbuhan yang tinggi bukan saja sebagai aset untuk pembangunan nasional, tetapi juga dapat pula dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan negara maju yang kekurangan tenaga kerja. Rendahnya tingkat upah di dalam negeri terkait dengan sempitnya lapangan kerja yang tersedia. Menariknya pilihan untuk bekerja ke luar negeri bukan hanya karena dikarenakan mudahnya mencari kerja, di luar negeri mereka lebih bisa memperoleh fasilitas ataupun gaji yang lebih baik (Prihatin, 2007:327).

Mengenai perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia di atur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Pasal 1 ayat (4) menyebutkan perlindungan tenaga kerja Indonesia adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan Calon Tenaga Kerja Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja.

Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, penempatan dan perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia/Tenaga Kerja Indonesia berasaskan kepada keterpaduan, persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial,

kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia.

Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan Calon Tenaga Kerja Indonesia dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja (Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004, bahwa penempatan tenaga kerja yang dilakukan dalam rangka proses Antar Kerja, untuk mempertemukan persediaan dan permintaan tenaga kerja ke luar negeri. Sesuai dengan ketentuan yang telah ada, pelaksanaan penempatan tenaga kerja ke luar negeri dilakukan oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang telah mendapat Izin dari pemerintah. Penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri memerlukan penanganan yang serius, karena dalam pelaksanaan penempatan Tenaga Kerja Indonesia pemerintah Indonesia haruslah memperhatikan mutu kerja yang akan dikirim.

2. Pembahasan

Implementasi Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Di Luar Negeri Pada Tahap Pra Penempatan

Sebelum Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia melakukan proses penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri adalah memperoleh Surat Ijin Pengerahan (SIP) dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta untuk memperoleh Surat Ijin Pengerahan tersebut, yakni:

1. Memiliki perjanjian kerjasama penempatan (*recruitment agreement*) yang sudah disetujui oleh Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) atau Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan.
2. Memiliki surat permintaan tenaga kerja (*job order/ visa wakalah/ demand letter*) dari calon pengguna yang sudah disetujui oleh KBRI atau perwakilan RI di negara tujuan.
3. Memiliki Rancangan Perjanjian Penempatan antara calon pengguna atau agency di luar negeri dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta.
4. Memiliki rancangan perjanjian kerja antara calon pengguna dan Calon Tenaga Kerja Indonesia (CTKI) yang sudah memperoleh persetujuan dari Perwakilan RI di negara tujuan.

Berdasarkan ketentuan ini, maka Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta tidak diperkenankan melakukan penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri tanpa memiliki Surat Ijin Pengerahan. Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang melanggar ketentuan

ini akan mendapatkan sanksi tegas berupa pencabutan Surat Izin Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (SIPPTKI), yang berarti Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta tersebut tidak boleh beroperasi lagi. Sanksi administratif ini berdasarkan Peraturan menteri tenaga kerja dan transmigrasi RI Nomor 17 Tahun 2012 tentang sanksi administratif dalam pelaksanaan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada pasal 12 ayat 1b. Selanjutnya, sambil menunjukkan Surat Izin Perekrutan yang telah diperoleh, Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta menyampaikan maksudnya untuk merekrut Calon Tenaga Kerja Indonesia kepada Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Kota dimana Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta akan merekrut Calon Tenaga Kerja Indonesia sambil menunjukkan Surat Izin Perekrutan.

Dengan telah memenuhi persyaratan tersebut diatas, maka Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta sudah memenuhi syarat hukum yang kuat untuk melakukan tahap perekrutan Calon Tenaga Kerja Indonesia sebagai salah satu bagian dari proses penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta dalam tahapan perekrutan ini cukup banyak dan bersifat sangat ketat karena kualitas Tenaga Kerja Indonesia yang akan ditempatkan sangat tergantung pada tahapan ini; (1) Sosialisasi atau penyuluhan; (2) Pendaftaran Calon Tenaga Kerja Indonesia yang berminat; (3) Penseleksian Calon Tenaga Kerja Indonesia (CTKI); (4) Penandatangan Perjanjian Penempatan; (5) Pemberian rekomendasi Paspor; (6) Pemeriksaan kesehatan dan psikologi Calon Tenaga Kerja Indonesia; (7) Memasukkan Calon Tenaga Kerja Indonesia dalam penampungan/ asrama; (8) Pelatihan; (9) Uji kompetensi; (10) Mengikutsertakan Calon Tenaga Kerja Indonesia dalam Asuransi Calon Tenaga Kerja Indonesia; (11) Pengurusan Paspor Calon Tenaga Kerja Indonesia; (12) Pengurusan Visa Kerja Calon Tenaga Kerja Indonesia & Asuransi Tenaga Kerja Indonesia; (13) Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP); (14) Penandatangan Perjanjian Kerja; (15) Pengurusan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN).

Dimensi Standar dan Sasaran Kebijakan

Kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap Pra Penempatan ini bertujuan untuk menjamin dan melindungi kepentingan Calon Tenaga Kerja Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan pada tahapan pra penempatan berupa perlindungan administratif dan perlindungan teknis. (1) Perlindungan Administratif, memenuhi syarat-syarat dalam hal pemenuhan dokumen penempatan, penetapan biaya penempatan, dan penetapan kondisi & syarat kerja. (2) Perlindungan Teknis, sosialisasi dan diseminasi informasi, peningkatan kualitas calon Tenaga Kerja Indonesia, Pembelaan atas

pemenuhan hak-hak Tenaga Kerja Indonesia, pembinaan dan pengawasan

Dimensi Sumber Daya

Indikator dalam mengukur sumber daya dalam implementasi kebijakan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan ini adalah sumber daya keuangan, sumber daya manusia, sumber daya sarana dan prasarana.

Dimensi Karakteristik Badan Pelaksana

Indikator dalam dimensi Karakteristik Badan Pelaksana adalah Struktur Birokrasi Badan Pelaksana dan Pengawasan Pelaksanaan.

Dimensi Sikap/Kecenderungan Pelaksana

Dimensi Sikap/Kecenderungan Pelaksana adalah tanggapan pelaksana terhadap kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan yang berupa sikap penerimaan, netralitas ataupun penolakan dan intensitas tanggapan tersebut.

Dimensi Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksanaan

Komunikasi *Internal* dan Komunikasi *Eksternal*. Komunikasi *Internal* di Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang tersebut maka dapat disimpulkan bahwa dalam melaksanakan komunikasi internal kepala Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang selalu terbuka dan selalu memberikan informasi bila ada kebijakan atau peraturan baru dari pusat. Komunikasi *Eksternal*, Kantor Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang harus selalu membangun komunikasi birokrasi dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta dan pihak terkait lainnya agar pelaksanaan perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia dapat berjalan dengan baik. Dalam menjalankan tugas kebijakan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang juga berkerjasama dengan instansi-instansi terkait yang saling berkoordinasi. Perekrutan Calon Tenaga Kerja Indonesia dilayani oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta & Disnaker Kab/Kota, *Check-Up* kesehatan dilayani oleh Balai Besar Laboratorium Kesehatan (BBLK), Paspor dilayani oleh Imigrasi. Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang mengkoordinasikan pelayanan-pelayanan tersebut melalui penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN).

Dimensi Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Keadaan ekonomi, sosial dan politik sangat Mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan pemerintah. Implementasi kebijakan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan tentunya memerlukan dukungan ekonomi, sosial dan politik yang baik agar dapat dilaksanakan. Faktor

ekonomi, sosial dan politik akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan di Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang. Berdasarkan hasil penelitian dan observasi peneliti, untuk kondisi ekonomi diketahui bahwa anggaran sudah mendukung untuk pelaksanaan kegiatan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri pada tahap pra penempatan.

Apa Saja Yang Menjadi Kendala Dalam Pelaksanaan Implementasi Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri pada tahap Pra Penempatan

Peneliti akan membahas mengenai kendala-kendala dalam pelaksanaan implementasi kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan yang ditemukan selama melakukan penelitian di Kantor Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yaitu:

Pengajuan klaim asuransi pra penempatan tidak sesuai standar.

Dalam pasal 26 ayat 5 berbunyi santunan atas klaim yang diajukan wajib dibayar oleh konsorsium asuransi TKI selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak persyaratan pengajuan klaim sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terpenuhi. Jarak antara pengajuan klaim dan pembayaran santunan klaim terlalu lama ini tidak sesuai dengan standar yang ditetapkan bahwa santunan klaim yang diajukan wajib dibayar oleh konsorsium asuransi Tenaga Kerja Indonesia selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak persyaratan pengajuan klaim terpenuhi, belum bisa terealisasi itu dikarenakan pihak asuransi yang lambat.

Komunikasi yang belum terjalin dengan baik antara pihak Balai Besar Laboratorium Kesehatan dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta.

Dalam pemeriksaan kesehatan jiwa sederhana seringkali terdapat Calon Tenaga Kerja Indonesia yang tidak mampu menyebutkan perusahaan perekrut, menurut analisa peneliti ketidakmampuan Calon Tenaga Kerja Indonesia dalam menyebutkan nama perusahaan tersebut dikarenakan dalam perekrutan Calon Tenaga Kerja Indonesia dilaksanakan oleh calo/ sponsor sehingga Calon Tenaga Kerja Indonesia tersebut lebih mengenal calo/ sponsor tersebut tanpa menanyakan nama perusahaan perekrut.

Harus melakukan input kesimpulan pemeriksaan kesehatan ke dalam Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri dan sistem *Online* pelayanan kesehatan Tenaga Kerja Indonesia Kementerian Kesehatan, hal ini belum bisa dilakukan oleh pihak Balai Besar Laboratorium Kesehatan Palembang.

Tenaga Kerja Indonesia Re-entry yang merasa keberatan untuk membayar premi asuransi untuk pembuatan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri.

Rendahnya tingkat dukungan terhadap pelaksanaan pembelian premi asuransi disebabkan oleh minimnya sosialisasi mengenai fungsi dan tujuan asuransi yang dibayarkan tersebut. Minimnya sosialisasi mengakibatkan minimnya pengetahuan Tenaga Kerja Indonesia Re-entry terhadap fungsi dan tujuan asuransi, sehingga Tenaga Kerja Indonesia Re-entry banyak yang beranggapan bahwa asuransi dalam mengurus Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri tidak berguna.

3. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis pada bab V, maka dapat dirumuskan kesimpulan Implementasi Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Pada Tahap Pra Penempatan sudah terlaksana namun belum berjalan optimal. Kesimpulan berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah telah memiliki suatu standar dan sasaran pelaksanaan suatu kebijakan dalam hal ini yaitu menjamin dan melindungi kepentingan Calon Tenaga Kerja Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya melalui peraturan perundang-undangan pada tahapan pra penempatan berupa perlindungan administratif dan perlindungan teknis. Dalam memberikan perlindungan administratif yaitu pemenuhan dokumen penempatan, penetapan biaya penempatan, dan penetapan kondisi dan syarat kerja. Dalam melaksanakan perlindungan teknis yaitu sosialisai & diseminasi informasi, peningkatan kualitas Calon Tenaga Kerja Indonesia, pembelaan atas pemenuhan hak-hak Tenaga Kerja Indonesia, dan juga Pembinaan & Pengawasan terhadap pelaksana penempatan.
- b. Dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada pra penempatan memerlukan sumber daya tersebut terdiri dari keuangan, perlengkapan kerja, dan jumlah pegawai yang memadai. Besarnya operasional yang dibutuhkan Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang sudah mencukupi serta menunjang pencapaian tujuan. Ketersediaan sumber daya manusia Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang telah terpenuhi sesuai dengan kebutuhan organisasi. Realisasinya adalah adanya pengaturan sumber daya manusia untuk melaksanakan prosedur kerja di lingkungan Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang dengan membagi jumlah pegawainya berdasarkan kebutuhan seksi dan sub dinas yang ada, dalam artian bahwa dengan jumlah yang ada telah mampu mengerjakan volume kerja yang ada. Sarana dan prasarana yang ada telah menunjang kegiatan perlindungan tenaga kerja Indonesia.
- c. Karakteristik badan pelaksana dalam implementasi kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan terdapat kesesuaian struktur birokrasi badan pelaksana dan pembinaan & pengawasan terhadap pelaksana penempatan.

- Kesesuaian struktur birokrasi pelaksana sudah tepat walaupun pegawai Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia banyak yang non-PNS, tetapi tidak menjadikan itu sebagai kendala yang menghambat kegiatan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia pra penempatan dan juga setiap pegawai di Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang sudah bertugas sesuai dengan tupoksi yang diberikan. Untuk kegiatan pembinaan & pengawasan terhadap pelaksana penempatan dilaksanakan dengan baik oleh Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang terhadap Balai Besar Laboratorium Kesehatan, Sarana Kesehatan dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta.
- d. Tanggapan pelaksana dalam implementasi kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap Pra Penempatan sudah baik dan mendukung.
 - e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan implementasi kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap Pra Penempatan adanya komunikasi internal badan pelaksana dan komunikasi eksternal badan pelaksana. Komunikasi internal sudah berjalan dengan baik. Komunikasi eksternal badan pelaksana belum berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan adanya pemahaman yang berbeda mengenai masa berlaku hasil pemeriksaan kesehatan, dan juga ketidakmampuan Calon Tenaga Kerja Indonesia untuk menyebutkan nama Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta perekrutnya sehingga itu menandakan kurangnya komunikasi yang terjalin antara Balai Besar Laboratorium Kesehatan dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta. Pembelaan atas pemenuhan hak-hak Tenaga Kerja Indonesia, komunikasi yang terjalin juga belum baik karena konsorsium asuransi Tenaga Kerja Indonesia belum bisa merealisasikan kewajiban untuk membayarkan santunan klaim selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - f. Dimensi kondisi ekonomi, sosial dan politik implementasi kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan. Kondisi ekonomi dalam hal anggaran di Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang sudah mendukung untuk pelaksanaan kegiatan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Kondisi sosial yang kurang mendukung kegiatan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri pada tahap pra penempatan hal ini disebabkan Tenaga Kerja Indonesia *Re-entry* merasa keberatan dengan pembayaran premi asuransi yang dibebankan pada saat pembuatan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri.

Kendala dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri pada tahap Pra Penempatan:

- a. Pengajuan klaim asuransi pra penempatan tidak sesuai standar
- b. Komunikasi yang belum terjalin dengan baik antara pihak Balai Besar Laboratorium Kesehatan dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta.
- c. Tenaga Kerja Indonesia *Re-Entry* yang merasa keberatan untuk membayar premi asuransi untuk pembuatan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Untuk Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Palembang, Perlu memberikan *punishment* terhadap konsorsium asuransi yang lambat melakukan pembayaran klaim.
2. Untuk Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta perlu adanya penguasaan kepada Calon Tenaga Kerja Indonesia mengenai profil perusahaan agar ketika pemeriksaan fisik dan jiwa sederhana Calon Tenaga Kerja Indonesia mampu menjawab pertanyaan dari tim kesehatan.
3. Untuk Balai Besar Laboratorium Kesehatan Perlu melakukan sosialisasi dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta mengenai masa berlaku sertifikat kesehatan dan segera memberlakukan *system online* di Sarana Kesehatan untuk memudahkan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta memantau hasil pemeriksaan kesehatan Calon Tenaga Kerja Indonesia.
4. Untuk Balai Latihan Kerja Luar Negeri agar memperhatikan kapasitas dan daya latih Balai Latihan Kerja Luar Negeri mengingat proses pelatihan di Balai Latihan Kerja Luar Negeri sangat menentukan kualitas *output* dalam kondisi dimana kualitas *input* (Calon Tenaga Kerja Indonesia) saat ini masih jauh dari standar minimum yang dituntut konsumen.
5. Untuk Calon Tenaga Kerja Indonesia agar memilih Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta yang terdaftar dan resmi, dan juga mendaftar secara legal dan prosedural.

Daftar Pustaka

- [1] AG Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- [2] Ali Mufiz, 1985, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta: Karunika.
- [3] Basir Barthos, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara.
- [4] Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo.
- [5] Charles O. Jones, 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd Edition, Monterey: Books/Cole Publishing Company.
- [6] H. George Frederickson, 1994, *Administrasi Negara Baru*, Jakarta: LP3ES.
- [7] Irfan Islamy, 1984, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bina Aksara.

- [8] _____, 1986, *Materi Pokok Kebijakan Publik*, Jakarta: Bina Aksara.
- [9] _____, 1991, *Materi Pokok Kebijakan Publik*, Jakarta: Karunika.
- [10] I Wayan Pageh, 2008, *Permasalahan Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, Jakarta: BNP2TKI.