

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang dan Masalah**

Indonesia adalah negara dengan jumlah penduduk terbesar ke empat di dunia setelah China, India, dan USA. Kondisi ini menyebabkan jumlah pencari kerja atau angkatan kerja di Indonesia semakin bertambah setiap tahunnya. Akan tetapi, lapangan pekerjaan di Indonesia tidak mampu menampung jumlah pencari kerja, sehingga masyarakat Indonesia memutuskan untuk mencari pekerjaan di luar negeri dengan harapan dapat memperbaiki kehidupan perekonomian mereka.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Azmi (2011:1), yang menyatakan bahwa kondisi yang memperhatikan atas kehidupan sosial masyarakat Indonesia dapat dilihat dari besarnya angka pengangguran di Indonesia. Pusat Data Informasi (Pusdatin) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) RI mencatat ada 22.753.520 angka pengangguran terbuka ditahun 2005. Pada tahun 2006 menjadi 22.036.693 orang dan 20.559.059 di tahun 2007. Tahun 2008 jumlah ini menjadi 18.822.105 orang dan 9.258.964 orang berstatus sebagai penganggur terbuka hingga bulan Februari 2009. Jumlah angka tersebut memberi gambaran nyata bahwa pencari kerja di Indonesia masih sangat besar dan belum diimbangi dengan lapangan kerja yang luas. Faktor lapangan kerja yang sempit dan kebutuhan ekonomi yang mendesak menyebabkan tumbuhnya minat sebagian

besar masyarakat Indonesia untuk melakukan migrasi dan bekerja di luar negeri sebagai buruh migran Indonesia.

Kebanyakan buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri direkrut untuk bekerja di sektor informal yang tersebar di negara-negara seperti Saudi Arabia dan Malaysia. Badan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) mencatat bahwa penempatan buruh migran di Saudi Arabia dan Malaysia menduduki peringkat paling besar sebagai negara tujuan para Tenaga Kerja Indonesia (TKI) untuk bekerja. Hal ini dapat di tunjukan dari tabel di bawah ini :

**Tabel 1 Penempatan Per Tahun Per Negara (6 Negara Besar Penempatan)**

No	Negara Penempatan	Tahun							Jumlah
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
1	Saudi Arabia	281,087	257,217	234,644	276,633	228,890	137,643	11,814	1,427,928
2	Malaysia	219,658	222,198	187,123	123,886	116,056	134,108	46,296	1,049,325
3	Taiwan	45,706	50,810	59,522	59,335	62,048	73,498	30,669	381,588
4	Singapore	28,661	37,496	21,807	33,077	39,623	47,781	20,430	228,875
5	United Emirate Arab (UEA)	22,685	28,184	38,092	40,391	37,337	39,857	14,274	220,820
6	Hong Kong	20,100	29,973	30,204	32,417	33,262	50,283	18,237	214,476

*Sumber : Pusat Penelitian Pengembangan dan Sistem Informasi BNP2TKI, 2012.*

Data di atas hanya mewakili jumlah negara tujuan terbesar para Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Sebenarnya masih banyak negara-negara lain sekitar 45 negara lagi yang menjadi negara tujuan bagi TKI.

Banyaknya jumlah negara yang menjadi tujuan para TKI memperlihatkan betapa banyaknya buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri dari tahun ke

tahunnya. Akan tetapi, kenyataan ini tidak diimbangi dengan perlindungan yang baik untuk para TKI. Sebuah berita *online* harian terbit (tuntas,tegas,cerdas).com menyatakan bahwa, negara telah menerima devisa sebesar Rp 1,5 juta per bulan dari setiap individu, dikali dengan banyaknya jumlah TKI. Maka selama setahun TKI telah menyumbang devisa kurang lebih sekitar Rp 108 triliun.

Banyaknya sumbangan devisa yang diberikan oleh para TKI ke negara ternyata tidak sesuai dengan perlindungan yang diberikan negara kepada para TKI. Hal ini sesuai dengan pendapat Azmi (2012:7), bahwa ada beberapa kasus kekerasan yang terjadi pada buruh migran Indonesia pada sektor informal yang dapat dilihat sejak tahun 2004 sampai dengan sekarang. Pada tahun 2004 media massa gencar memberitakan tentang penganiayaan yang di alami oleh Nirmala Bonat, seorang Pegawai Rumah Tangga (PRT) migran yang bekerja di Malaysia. Nirmala Bonat mengalami penyiksaan dari majikannya berupa penyiraman air panas, bekas strika pada tubuhnya, pemukulan kepala dengan gantungan baju, dan pemukulan cawan pada kepala Nirmala. Meski demikian, bukan berarti bahwa kejadian penganiayaan terhadap buruh migran Indonesia baru terjadi di tahun 2004. Tentu sudah banyak terjadi penganiayaan, namun tidak diketahui oleh masyarakat Indonesia. Di bawah ini data mengenai jumlah kekerasan yang terjadi pada TKI di negara penempatan.

**Tabel 2 Data Kekerasan terhadap Buruh Migran Indonesia di Berbagai Negara Penempatan dari Tahun 2004-2010**

Negara	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saudi Arabia	3	-	5	55	53	1048	5536
Malaysia	4	7	19	58	37	1748	1000
Singapura	2	-	-	4	14	16	3
Hongkong	-	-	-	4	-	78	2
Taiwan	-	-	-	5	6	103	8
UEA	-	-	1	1	6	533	5
Jumlah	9	7	26	141	131	5314	6588
Total keseluruhan	12.216 Orang						

Sumber: di kelola dari Database Migrant CARE tahun 2004-2010

Data di atas menunjukkan adanya kenaikan jumlah kekerasan terhadap buruh migran setiap tahunnya. Akan tetapi kekerasan tersebut tidak berhenti hanya pada masalah penyiksaan dan serupanya. Baru-baru ini kasus perdagangan TKI telah terjadi di Malaysia Indonesia *Maids Now on SALE* di situ dijelaskan, TKI dilabeli dengan harga 7.500 Ringgit Malaysia (RM) atau diskon 40 persen dari tarif semula. Jika ingin menggunakan jasa TKI, calon pengguna bisa menyetor deposit 3500 RM. Iklan tersebut juga memuat nomor telepon yang bisa dihubungi.

Menurut sumber Okezonenews.com, bahwa tidak hanya kasus Indonesia *Maids Now on SALE* yang menimpa para TKI di Malaysia. Kasus perdagangan orang atau *trafficking* juga menimpa Abdul Kadir, dan Mad Noon yang organ tubuhnya di perdagangkan. Faktanya ada lebih dari 1.6 juta pekerja ilegal asal Indonesia yang bekerja di luar negeri, dan sebanyak 69 persen adalah wanita bahkan masih banyak anak-anak, yang sebagian di antara mereka menjadi korban *trafficking* yang dipekerjakan secara eksploitatif sebagai tenaga seks. Namun, selama 2005-

2011, *International Organization of Migration (IOM)* Indonesia, telah menangani 3,942 kasus *trafficking*, dengan 87.94 % dari kasus *trafficking* tersebut terjadi di Malaysia. Mayoritas kasus *trafficking* dialami oleh perempuan, yaitu sebesar 88%. Masih berdasarkan catatan IOM, mayoritas korban *trafficking* dipekerjakan sebagai PRT sebanyak 53,33% sedangkan 16,52% dipekerjakan sebagai pekerja seks.

Maraknya kasus yang terjadi pada buruh migran Indonesia pada umumnya menimpa buruh migran yang bekerja di sektor informal sebagai PRT, yang selama ini banyak mengalami tindakan kekerasan dari tahap pra penempatan, penempatan hingga purna penempatan. Oleh karena itu, pemerintah menuangkan perhatiannya terhadap perlindungan buruh migran dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN).

Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 berisi tentang penjelasan mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, yang secara garis besar berisi tentang kewajiban negara untuk menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya dari objek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. Serta negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan *gender*, anti diskriminasi dan anti perdagangan manusia.

Sehingga Pada tahun 2006 presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan peraturan presiden No. 81 Tahun 2006 tentang pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia(BNP2TKI). BNP2TKI sendiri adalah sebuah badan yang berdiri atas dasar peraturan presiden yang diamanatkan untuk mengimplementasikan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang PPTKILN. Sekarang ini program penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri semakin mendapatkan sambutan positif khususnya bagi masyarakat Jawa Barat yang merupakan salah satu daerah sumber rekrut terbesar Calon TKI untuk ditempatkan di luar negeri sebagai pilihan alternatif untuk mendapatkan pekerjaan dan penghasilan guna meningkatkan kesejahteraan TKI dan keluarganya.

BP3TKI (Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) adalah unit pelaksana teknis di daerah di bawah BNP2TKI yang memiliki tugas memberikan kemudahan pelayanan pemrosesan seluruh dokumen penempatan, perlindungan dan penyelesaian masalah tenaga kerja Indonesia secara terkoordinasi dan terintegrasi di wilayah Propinsi Jawa Barat. BP3TKI Bandung memiliki wilayah kerja yang cukup luas mencakup 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Dari 26 kabupaten/kota di Jawa Barat Kabupaten Indramayu adalah kabupaten yang paling banyak mengirimkan tenaga kerjanya. Kenyataan ini bisa lihat pada tabel jumlah TKI Perempuan disetiap daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat di bawah ini:

**Tabel 3 Jumlah Tenaga Kerja Indonesia Menurut Daerah Asal Tahun 2012**

<b>Nama Kabupaten/Kota</b>	<b>Jumlah TKI Perempuan</b>
Kabupaten Bogor	543
Kabupaten Sukabumi	4.686
Kabupaten Cianjur	6.591
Kabupaten Bandung	1.842
Kabupaten Garut	1.003
Kabupaten Tasikmalaya	409
Kabupaten Ciamis	880
Kabupaten Kuningan	333
Kabupaten Cirebon	9.313
Kabupaten Majalengka	3.562
Kabupaten Sumedang	323
Kabupaten Indramayu	16.537
Kabupaten Subang	6.083
Kabupaten Purwakarta	1.521
Kabupaten Karawang	6.398
Kabupaten Bekasi	662
Kabupaten Bandung Barat	571
Kota Bogor	22
Kota Sukabumi	159
Kota Bandung	90
Kota Cirebon	102
Kota Bekasi	176
Kota Depok	155
Kota Cimahi	55
Kota Tasikmalaya	57
Kota Banjar	74
Jumlah	62.147

*Sumber: Laporan BP3TKI Bandung Tahun 2013*

Kebijakan PPTKILN telah memberikan dampak dengan banyaknya jumlah TKI ke Luar Negeri. Namun kebijakan tersebut tidak memberikan perlindungan yang baik dalam implementasinya. Kebijakan PPTKILN dinilai tidak memenuhi kebutuhan TKI sehingga kebijakan tersebut tidak bisa memecahkan masalah TKI yang ada selama ini. Hal ini bisa kita lihat pada data tabel di bawah, yang memperlihatkan jumlah TKI yang bermasalah di Jawa Barat.

**Tabel 4 Laporan Penanganan Kasus Menurut Jenis Kasus Januari s/d Desember Tahun 2012**

No	Jenis Kasus	Jumlah TKI
1.	Sakit	26
2.	Meninggal Dunia	69
3.	Kontrak Kerja Habis Belum Pulang	52
4.	Perlakuan Tidak Manusiawi	11
5.	Gaji Tidak Dibayar	37
6.	Berkaitan dengan Hukum	11
7.	Klaim Asuransi	18
8.	Pengiriman Uang DIAT	2
9.	Putus Komunikasi	25
10	Tidak Sesuai Dengan Kontrak Kerja	9
11	Minta Dipulangkan	8
12	PHK Dipulangkan	2
13	Pemerasan	1
14	Pengiriman Sisa Gaji	17
15	Korban Pemerkosaan	3
JUMLAH		291

*Sumber: Laporan BP3TKI Bandung Tahun 2013*

Dari banyaknya jumlah tenaga kerja Jawa Barat yang bermasalah memperlihatkan bahwa kebijakan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri belum berjalan sesuai dengan tujuannya. Dari masalah ini maka penulis akan mencoba menelaah bagaimana kebijakan PPTKILN di rumuskan (apakah sudah memenuhi kebutuhan TKI) dan diimplementasikan di Provinsi Jawa Barat dengan mengevaluasi kebijakan tersebut. Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak kebijakan yang ditimbulkan dari sebuah kegiatan implementasi, apakah dampak yang dihasilkan sudah sesuai dengan tujuan yang dikehendaki ataukah tidak sesuai (gagal), dan faktor apa saja yang menyebabkan kebijakan tersebut berhasil atau gagal.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas maka penulis menentukan masalah pokok yang akan diteliti ialah :

1. Bagaimanakah hasil Implementasi kebijakan perlindungan buruh migran perempuan di Provinsi Jawa Barat?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan kegagalan atau keberhasilan kebijakan perlindungan buruh migran perempuan di Provinsi Jawa Barat?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai kebijakan perlindungan buruh migran perempuan khususnya untuk buruh migran dari Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk menemukan faktor-faktor penyebab kegagalan atau keberhasilan kebijakan perlindungan buruh migran perempuan.

## **D. Manfaat atau Kegunaan**

1. Penelitian ini mampu memberikan masukan-masukan dan saran, bagi para pembuat dan pelaksana kebijakan perlindungan TKI, khususnya bagi BP3TKI (Balai Pelatihan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) selaku badan operasional daerah dibawah BNP2TKI.
2. Penelitian ini mampu memberikan sumbangsih bagi penelitian-penelitian lainnya dalam Administrasi Negara, khususnya berkaitan dengan Evaluasi Kebijakan Publik perlindungan buruh migran.