

BAB I

PENDAHULUAN

Dalam Bab ini penulis akan menjelaskan tentang garis besar dari tesis yang ditulis, meliputi latar belakang dari penulisan thesis, rumusan masalah, tujuan penulisan thesis, studi pustaka, kerangka pemikiran, hipotesa, sistematika penulisan.

A. Latar Belakang Masalah

Semakin meningkatnya jumlah penduduk di Indonesia, mengakibatkan semakin tingginya angka pengangguran yang berdampak dari ketidakseimbangan jumlah lapangan pekerjaan dan kemampuan penyerapan tenaga kerja. Tingkat pengangguran yang tinggi mengakibatkan adanya kesenjangan pendapatan daerah, tingkat upah, infrastruktur dan fasilitas. Kesenjangan tersebut kemudian mendorong masyarakat untuk melakukan mobilitas ke wilayah lain, bahkan ke negara lain. Masyarakat kemudian melakukan migrasi ke daerah yang menguntungkan dengan tujuan mendapatkan pendapatan yang lebih tinggi demi kehidupan yang lebih baik.

Migrasi merupakan perubahan tempat tinggal secara permanen atau semi permanen. Migrasi tenaga kerja adalah bentuk spesifik dari perpindahan penduduk. Migrasi yang dilakukan tenaga kerja meliputi migrasi internal dan migrasi Internasional. Migrasi internal atau migrasi yang dilakukan di dalam negeri dianggap sebagai proses alamiah yang akan menyalurkan tenaga kerja dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan. Sedangkan migrasi Internasional merupakan proses perpindahan tenaga kerja melewati batas negara karena adanya dorongan dan tujuan tertentu. Selama ini sudah banyak bukti yang menunjukkan

bahwa migrasi penduduk antar daerah pada umumnya disebabkan oleh terjadinya ketimpangan regional baik yang bersumber dari perbedaan kondisi demografis, budaya maupun model pembangunan ekonomi yang diterapkan (Zelinsky, 1971; Titus, 1978, Tjiptoherijanto, 1997, dan Nasution, 1998 dalam Wirawan, 2006).

Bagi pemerintah Indonesia, pengiriman tenaga kerja ke luar negeri merupakan salah satu cara untuk mengatasi masalah pengangguran, selain itu juga dapat memberikan kontribusi bagi pemasukan devisa negara. Pada tahun 2014, pemasukan devisa negara yang dihasilkan dari uang Tenaga Kerja Indonesia mencapai US \$8 miliar, atau sekitar 100 triliun rupiah. Akan tetapi, penyerapan devisa dari para TKI tersebut belumlah maksimal bila dibandingkan dengan negara lain. Dalam proses perekrutan dan proses penempatan pun, tenaga kerja sering kali menjadi pihak yang dirugikan. Belum lagi dengan adanya biaya yang harus ditanggung oleh calon tenaga kerja sebelum pergi ke luar negeri. Selain itu, kepastian hukum yang menjamin keselamatan tenaga kerja pun belum menjadi suatu prioritas.

Dari fenomena yang terjadi, Tenaga Kerja Indonesia yang selalu dianggap sebagai pahlawan devisa, terkadang harus menanggung kerugian dan pengorbanan demi mendapatkan penghasilan yang layak di luar negeri. Bagaimana tidak disebut sebagai pahlawan devisa, apabila jasa pengiriman uang atau remitansi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menyumbang 10% nilai APBN. Jumlah yang mencapai 10% dari nilai APBN, menempati posisi kedua setelah pendapatan dari sektor migas. Dengan pemasukan devisa yang dihasilkan para Tenaga Kerja Indonesia yang mencapai US\$ 8 miliar atau 100 triliun rupiah pertahun, maka tidak cukup adil ketika para pahlawan devisa harus menanggung kerugian dan dampak dari tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk pemberangkatan. Sedangkan terkadang besarnya jumlah biaya yang harus dikeluarkan tidak sesuai dengan pendapatan

atau upah yang diterima oleh para tenaga kerja, dan adanya oknum yang memanfaatkan peluang untuk mendapatkan keuntungan yang terkadang mencapai jumlah yang kurang rasional.

Indonesia merupakan salah satu penyumbang tenaga kerja terbesar di dunia, salah satunya di Korea Selatan. Dibandingkan ke negara lain, Indonesia menempati posisi pertama dalam penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) dengan program antar pemerintah ke Korea Selatan. Pada tahun 2013, penempatan tenaga kerja Indonesia ke Korea Selatan mencapai angka 9.378 orang. Jumlah ini melebihi kuota sebesar 2.087 orang dan mengungguli negara lain yang ikut bekerja sama dengan pemerintah Korea Selatan, seperti Kamboja, Vietnam, Thailand, Filipina, Nepal, Srilanka, Myanmar, Uzbekistan, Mongolia, Bangladesh, Pakistan, Timor Leste, China, dan Kirgistan. Dari 15 negara yang ikut bekerja sama dengan Pemerintah Korea dalam penempatan tenaga kerja, Indonesia menempati urutan pertama yaitu sebanyak 9.378 orang.

Semakin banyaknya tenaga kerja yang mengadu nasib di luar negeri, maka perlindungan terhadap pahlawan devisa ini juga harus lebih diperhatikan. Karena banyak kasus dengan adanya pengiriman TKI ilegal atau TKI yang berangkat dengan menggunakan penyalur tenaga kerja tidak resmi, membuat para tenaga kerja yang mendapatkan perlakuan tidak baik oleh majikannya kurang dapat dipantau oleh pemerintah, karena tidak adanya data resmi yang tercantum di dalam daftar tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

Pemerintah Indonesia bersama dengan BNP2TKI dan BP3TKI di setiap daerah berupaya untuk meningkatkan pengiriman tenaga kerja secara formal, dengan cara melakukan sosialisasi, pendidikan bagi calon tenaga kerja, dengan tujuan untuk dapat

melindungi setiap tenaga kerja yang akan mengadu nasib di luar negeri dan dapat memantau apabila terjadi sesuatu terhadap para tenaga kerja.

Tabel 1.1 Data 25 negaraterbesarpenempatantenagakerjaluarnegeri Indonesia periodetahun 2012 s.d 2015

No	NEGARA	2012	2013	2014	2015
1	MALAYSIA	134,069	150,250	127,827	97,635
2	TAIWAN	81,071	83,544	82,665	75,303
3	SAUDI ARABIA	40,655	45,394	44,325	23,000
4	HONGKONG	45,478	41,769	35,050	15,322
5	SINGAPORE	41,556	34,655	31,680	20,895
6	UNITED ARAB EMIRATES	35,888	44,505	17,962	7,619
7	QATAR	20,380	16,237	7,862	2,460
8	KOREA SELATAN	13,593	15,374	11,848	5,501
9	UNITED STATES	15,353	15,021	9,233	1,029
10	OMAN	8,836	10,719	19,141	6,766
11	BRUNEI DARUSSALAM	13,146	11,269	11,616	9,993
12	BAHRAIN	6,328	5,384	5,472	2,570
13	JAPAN	3,293	3,042	2,428	468
14	ITALY	3,691	3,746	1,295	1,516
15	KUWAIT	2,518	2,534	1,714	210
16	CHINA	1,967	2,055	915	108
17	SPAIN	1,746	1,417	889	268
18	TURKEY	1,209	1,518	1,246	1,108
19	SOUTH AFRICA	1,388	905	587	113
20	MAURITIUS	982	1,017	838	144
21	THAILAND	1,035	1,041	717	90
22	NETHERLANDS	798	1,176	796	52
23	FIJI ISLANDS	970	848	902	246
24	AUSTRALIA	945	1,012	644	77
25	GERMANY	697	1,168	556	194
26	LAINNYA	17,017	16,568	11,664	3,049
TOTAL		494,609	512,168	429,872	275,736

Sumber : Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
Data dikutip dari Laporan pengolahan data statistik BNP2TKI tahun 2015

Tabel di atas menunjukkan bahwa Korea Selatan termasuk 25 negara terbesar tujuan para tenaga kerja dari Indonesia, dan urutan teratas masih ditempati oleh Malaysia. Malaysia masih menjadi primadona bagi para TKI, meskipun tidak sedikit TKI yang hijrah ke Malaysia hanya bekerja di sektor informal dan sebagian besar menjadi asisten rumah tangga. Hal ini banyak dipengaruhi oleh faktor kesamaan budaya, Bahasa, dan cuaca yang tidak jauh berbeda dengan Indonesia. Fenomena pengiriman TKI ke luar negeri, seperti ke Malaysia, Taiwan, dan negara-negara di Timur Tengah merupakan suatu dampak dari adanya fenomena sosial masyarakat yang cenderung terbawa arus dan melekatnya stigma bahwa TKI hanya terpaut antara Malaysia, Arab Saudi, dan negara-negara familiar lainnya yang menjadi tujuan terbesar bagi para TKI. Namun yang terjadi, sebagian besar permasalahan dan kasus-kasus yang menimpa para buruh migran adalah dari negara-negara yang menjadi tujuan terbesar bagi para TKI. Penyiksaan oleh majikan, pekerjaan yang tidak sesuai dengan kontrak kerja, gaji atau upah yang tidak sesuai yang diharapkan, merupakan beberapa fenomena kegagalan dari pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Sehingga, upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dan meningkatkan devisa negara berujung petaka dan ketidakadilan bagi para buruh migran.

Berbeda dengan pengiriman TKI ke negara-negara tersebut, pengiriman TKI ke Korea Selatan, khususnya dari Yogyakarta bisa dibilang cukup berhasil. Hal ini dapat dilihat dari sejak awal pengiriman TKI ke Korea Selatan, tidak ada permasalahan yang berarti yang dialami oleh para tenaga kerja. Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, sejak 2010 hingga tahun 2015, data TKI

yang diberangkatkan ke Korea Selatan cukup stabil, meskipun ada pelonjakan di tahun 2013, yang mencapai 9.378 TKI. Akan tetapi yang terjadi sejak adanya pengiriman TKI yang rata-rata mencapai 6.500 TKI per tahunnya, tidak ada TKI yang bermasalah khususnya TKI dari Yogyakarta. Data yang diperoleh pada tahun 2011 hingga tahun 2015, rata-rata TKI yang bermasalah dari kedatangan TKI di Bandara Adisucipto Yogyakarta hanya sekitar 3% dari total kedatangan TKI per tahunnya. Dan dari total TKI bermasalah tersebut, tidak ada satupun TKI yang berasal dari Korea Selatan. Hal ini dapat dibuktikan dari data yang penulis peroleh dari pusat penelitian dan informasi BNP2TKI berikut ini

Tabel 1.2 Pelayanan TKI Bermasalah di Yogyakarta Tahun 2011 s/d Tahun 2015

No	Negara Tujuan	TKI Bermasalah 2011	TKI Bermasalah 2012	TKI Bermasalah 2013	TKI Bermasalah 2014	TKI Bermasalah 2015
1	MALAYSIA	466	252	254	72	136
2	SINGAPORE	428	275	126	70	230
3	ITALY	0	7	0	0	0
4	BRUNEI DARUSSALAM	6	4	8	3	0
5	ALBANIA	3	0	1	3	0
6	HONGKONG	3	2	1	3	4
7	SIERRA LEONE	3	0	0	0	0
8	MACAO SAR	0	2	0	0	0
9	MALAWI	1	0	0	0	0
Total		910	542	390	151	369

Sumber data : PusatPenelitiandanPengembanganInformasi (PUSLITFO BNP2TKI)

Korea Selatan merupakan salah satu negara yang menjadi tujuan dari tenaga kerja Indonesia. Perbedaan Bahasa, budaya, dan iklim bukan menjadi suatu halangan untuk para TKI yang ingin mengadu nasib di Korea Selatan. Bagi sebagian besar masyarakat yang tahu akan kelebihan pengiriman TKI ke Korea Selatan dibandingkan ke negara lain, akan menjadi fenomena tersendiri bahwa bekerja di luar negeri dengan sektor formal dapat meningkatkan kesejahteraan dan keselamatan bagi para TKI. Jaminan keselamatan merupakan kunci dan inti dari perlindungan TKI. Bekerja secara aman dan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan kontrak kerja akan memberikan efek yang besar terhadap para tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Optimalisasi perlindungan merupakan salah satu perhatian khusus yang harus lebih ditingkatkan oleh pemerintah dan merupakan suatu permasalahan yang harus digali dan menjadi tugas bagi para pemangku kebijakan untuk selalu mencari jalan keluar yang tepat demi memberikan kenyamanan bagi para pahlawan devisa.

Kenyamanan bekerja di luar negeri sudah dapat dirasakan oleh para TKI di Korea Selatan. Dari minimalnya permasalahan yang terjadi oleh para TKI hingga persamaan hak yang diperoleh para TKI di Korea Selatan. Keberhasilan perlindungan TKI di Korea Selatan tentunya terjadi karena beberapa faktor, dan melalui proses yang lama hingga terjadinya kondisi dimana para tenaga kerja merasa aman untuk mengadu nasib di negeri orang. Perubahan kebijakan dan terjadinya regulasi tentu sudah menjadi proses yang wajib demi menciptakan jalan keluar untuk perubahan nasib tenaga kerja ke arah yang lebih baik. Peran pemerintah dan lembaga-lembaga yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja juga dirasa perlu untuk meningkatkan kepedulian terhadap nasib para TKI. Tentunya langkah-langkah yang cukup baik sudah dilakukan guna

memperbaiki proses pengiriman TKI ke luar negeri sehingga menciptakan pengiriman TKI yang sesuai dengan yang diharapkan.

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini berusaha untuk menjelaskan dan mencari jawaban atas keberhasilan perlindungan TKI di Korea Selatan, dan peran-peran dari berbagai pihak atas keberhasilan tersebut. Berdasarkan latar belakang yang sudah dijabarkan di atas, maka terdapat pokok permasalahan yang mendasari penelitian ini, yaitu :

“Mengapa perlindungan TKI di Korea Selatan berhasil?”

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari riset ini adalah :

1. Untuk mengetahui faktor-faktor keberhasilan perlindungan TKI di Korea Selatan
2. Untuk menjelaskan perbedaan buruh migran yang berada di Korea Selatan dengan negara Asia lainnya
3. Untuk mengetahui dan mencari jalan keluar yang lebih efektif terhadap perlindungan tenaga kerja Indonesia.

D. Kontribusi penelitian

Kontribusi dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai salah satu untuk pengambilan keputusan bagi pemerintah daerah, pemerintah pusat maupun beberapa instansi yang terkait
2. Sebagai salah satu bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang berpartisipasi langsung di dalam pengiriman TKI, maupun bagi para calon TKI sendiri, agar terhindar dari pengiriman TKI yang merugikan
3. Memberikan masukan bagi para peneliti yang akan melakukan riset tentang kebijakan perlindungan tenaga kerja Indonesia yang berada di luar negeri, dan kerjasama yang dibentuk dengan pemerintah luar negeri sehingga tercipta kerja sama yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak.

E. Studi Pustaka

Sebagai dasar untuk menjawab permasalahan yang diangkat di dalam penelitian ini, penulis mencoba mencantumkan beberapa literature sebagai pembanding guna mendapatkan jawaban yang paling tepat dari permasalahan tersebut, dan untuk membuktikan bahwa tulisan berbeda dengan hasil penelitian yang sudah ada.

Penelitian mengenai perlindungan terhadap TKI sudah banyak dilakukan, namun dari sekian banyak penelitian, kebanyakan hanya membahas tentang permasalahan-permasalahan yang terjadi pada TKI di luar negeri, dan tidak berfokus pada adanya keberhasilan yang bisa dicapai dengan adanya beberapa cara untuk menghindari pengiriman TKI ilegal sehingga dapat meminimalisir adanya

pelanggaran terhadap hak-hak TKI di luar negeri.

Studi yang pertama adalah dari Moh Jumhur Hidayat dalam penelitiannya yang berjudul *Optimalisasi Peran Pemerintah dalam Promosi, penempatan dan perlindungan tenaga kerja*. Pembahasan di dalam penelitian ini berfokus pada *self protection* terhadap perlindungan TKI di luar negeri. Di dalam penelitian ini, pengiriman TKI di sektor informal dapat dibenarkan, akan tetapi TKI harus berbekal modal ketrampilan, penguasaan Bahasa dan budaya di negara penempatan. Selain itu, di dalam tesis ini juga dibahas tentang pengoptimalan peran pemerintah, akan tetapi hanya berdasar perubahan sistem dari dalam negeri saja.

Selanjutnya adalah penelitian oleh Nidya Kartikasari dalam disertasinya yang berjudul *Effects of Labor Immigration Policies on Indonesian Migrants Workers in Japan and South Korea: A Dissertation Submitted to the Faculty of the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in International Relations*. Di dalam disertasinya, Nidya Kartikasari menjelaskan tentang kebijakan-kebijakan pemerintah Jepang dan Korea atas penerimaan buruh migran dari Indonesia. Di sini, perlindungan yang didapatkan oleh buruh migran di Jepang dan Korea difokuskan oleh kebijakan yang telah diterapkan di negara tersebut. Sehingga, perlindungan tenaga kerja akan terjamin cukup dengan mengikuti kebijakan negara tersebut. Di dalam penelitian ini juga disampaikan tentang dampak yang diperoleh para buruh migran setelah adanya kebijakan tersebut.

Penelitian selanjutnya oleh Lela Kusuma Sari dalam tesisnya yang berjudul Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia: Tinjauan Peran Pemerintah dan *Migrant Care*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan yang dihadapi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia, termasuk didalamnya mengetahui ketidakefektifan peran pemerintah dalam melaksanakan perlindungan terhadap TKI, peran dan tindakan *Migrant Care* dalam upayanya mendorong pemerintah menyelesaikan permasalahan tindakan kekerasan terhadap TKI di Malaysia. Di dalam penelitian ini, penulis menjelaskan tentang ketidakefektifan peran Pemerintah yang tercermin dari semakin banyaknya kasus-kasus tindakan kekerasan terhadap TKI di Malaysia. Selain itu, kurangnya koordinasi antar instansi terkait yang mengurus TKI, dan lemahnya diplomasi yang dilakukan pemerintah dalam hal perlindungan terhadap TKI, sehingga posisi tawar Indonesia sangat lemah terhadap Malaysia. Peran dan tindakan *Migrant Care* dalam mendorong pemerintah menyelesaikan permasalahan tindakan kekerasan terhadap TKI di Malaysia, diantaranya melakukan advokasi kepada para TKI yang menghadapi kasus-kasus tindakan kekerasan di Malaysia.

Tabel 1.5 Studi Pustaka

No	Nama dan Tahun Terbit	Judul Penelitian	Metode	Jawaban yang diperoleh
1	Moh Jumhur Hidayat, 2013	Optimalisasi Peran Pemerintah dalam Promosi, Penempatan dan Perlindungan TKI	Metode wawancara problem owner, Kemlu, KBRI/KJRI hanya menjangkau sistem yang diubah dari dalam negeri	Optimalisasi peran pemerintah dan self protection oleh para TKI
2	Nidya Kartikasari 2013	Effects of Labor Immigration Policies on Indonesia Migrant Workers in Japan and South Korea	Metode kualitatif, literatur review, face to face interview	adanya kebijakan yang dapat melindungi tenaga kerja
3	Lela Kusuma Sari 2012	Kebijakan Perlindungan TKI di Malaysia : Tinjauan Peran Pemerintah dan Migrant care	Metode Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Status TKI sebagai pahlawan devisa tidak sebanding dengan perlindungan yang didapatkan selama di negara penempatan

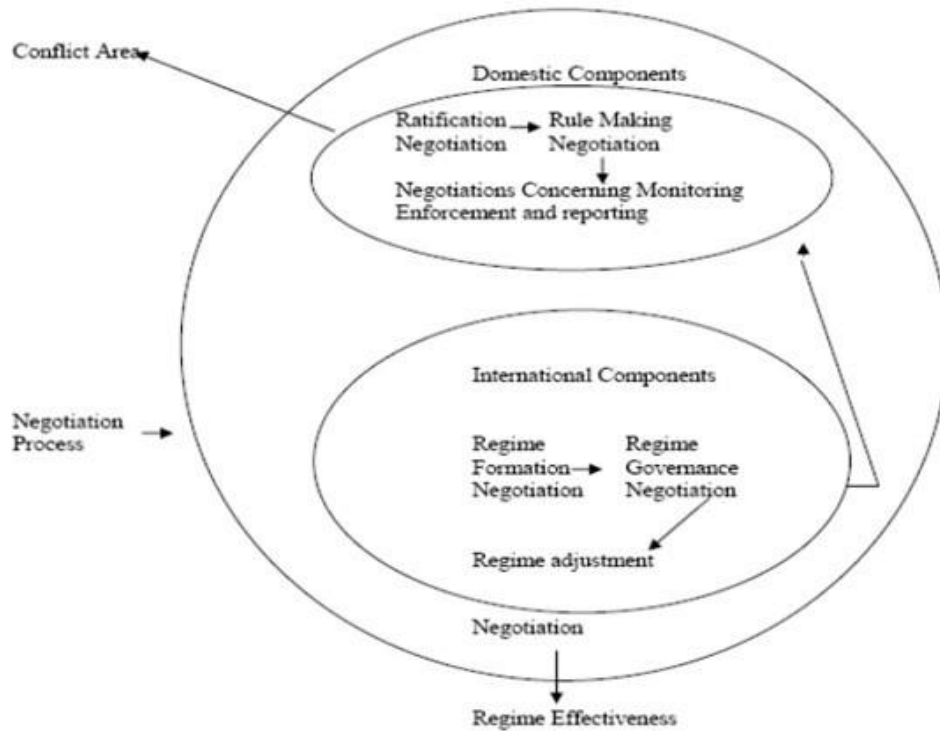
F. Kerangka Teori

Penelitian yang mengangkat isu tentang perlindungan tenaga kerja di luar negeri sudah cukup banyak dibahas oleh para peneliti terdahulu. Namun fokus para peneliti sebagian besar dari segi hukum yang berlaku. Disini penulis mencoba menggunakan pendekatan hubungan Internasional untuk mencoba memecahkan permasalahan dari problem perlindungan TKI di luar negeri dan mencoba untuk mengimplementasikan ke dalam studi mengenai perlindungan tenaga kerja. Teori yang akan digunakan adalah sebagai berikut :

Teori Legislasi (Theory of Legislation)

Bertram Spector dan Willian Zartman menciptakan sebuah kerangka pemikiran yang menjelaskan tentang dinamika rezim pasca negosiasi atau yang disebut dengan *Regime Dynamics in a Post Agreement Negotiation Framework* di dalam *Getting it Done (2003)*. Kerangka pemikiran tersebut menjelaskan tentang bagaimana sebuah rezim internasional dapat mempengaruhi kebijakan nasional atau domestik sebuah Negara agar tujuan dari rezim tersebut dapat tercapai. Hasil dari kebijakan suatu Negara untuk menyepakati rezim tersebut akan disesuaikan dengan aturan atau norma yang diatur di dalam rezim internasional tersebut. Berikut ini merupakan kerangka pemikiran dari Bertram Spector dan William Zartman yang digambarkan di dalam framework berikut ini.

Gambar 1.1: Kerangka Pemikiran tentang Dinamika Rezim Pasca Negosiasi



Sumber : Post Agreement Negotiation and International Regime by Bertram Spector and William Zartman (2003)

Berdasarkan pemikiran Spector dan Zartman, sebuah rezim merupakan hasil dari negosiasi yang terjadi secara rekursif atau berulang-ulang dan bukan merupakan hasil yang terjadi secara instan yang kemudian menciptakan sebuah ratifikasi. Negosiasi terbentuknya sebuah rezim internasional tercipta dari proses pembuatan kebijakan dan melalui tahapan yang tergambar di dalam dua komponen, yaitu proses negosiasi pada level internasional dan proses negosiasi pada level nasional. Proses negosiasi pada level internasional mengacu pada proses pembuatan rezim. Sedangkan negosiasi pada level nasional mengacu pada proses ratifikasi, proses pembuatan produk politik dan hukum

terkait ratifikasi, dan implementasi dari apa yang disepakati dalam proses negosiasi.¹Ketika semua komponen di level internasional telah berlangsung dan rezim internasional telah dibentuk, maka proses negosiasi akan berlanjut dengan proses negosiasi di level domestik. Apabila rezim tersebut dapat diimplementasikan di level nasional, maka akan dapat diukur seberapa efektif rezim internasional tersebut.

Pada proses negosiasi di level domestik, Negara berhak untuk memutuskan dan mengambil kebijakan untuk menerima atau menolak rezim internasional tersebut. Di dalam proses berlangsungnya negosiasi di level domestik, Zartman dan Spector menggambarkan situasi ini sebagai situasi yang rumit dan rawan dari adanya konflik karena memungkinkan munculnya berbagi kepentingan yang berbeda sehingga jalannya negosiasi tidak akan berjalan lancar. Selain adanya faktor kepentingan, situasi internal sebuah Negara seperti dinamika politik, ekonomi dan sosial juga dapat menjadi sebuah hambatan dalam proses negosiasi rezim tersebut di level domestik.

Dalam konteks perlindungan TKI, rezim di tingkat internasional sangat konsern terhadap isu perlindungan buruh migran, akan tetapi terkadang rezim di tingkat nasional masih cenderung memberikan diskriminasi terhadap buruh migran yang masih identik dengan kaum minoritas yang tidak sejajar dengan penduduk asli. Hal ini sangat berpengaruh terhadap hak-hak buruh migran yang harus dipenuhi mengingat bahwa buruh migran juga merupakan tenaga kerja asing yang harus diperhatikan keselamatan kerja dan hak-haknya sebagai tenaga kerja. Korea Selatan merupakan salah satu Negara yang peduli terhadap hak tenaga kerja asing. Hal ini dapat dirasakan oleh para TKI yang berada di Korea Selatan dengan menggunakan program Government to Government

¹Spector, Bertram and William Zartman. 2003. *Post Agreement Negotiation and International Regime: Getting it Done*. Washington DC, USIP. Halaman 63

yang selanjutnya akan disebut dengan G to G.

Penempatan TKI yang didasarkan pada kebijakan pemerintah Indonesia baru terjadi pada 1970 yang dilaksanakan oleh Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No 4/1970 melalui Program Antarkerja Antardaerah (AKAD) dan Antarkerja Antarnegara (AKAN), dan sejak itu pula penempatan TKI ke luar negeri melibatkan pihak swasta (perusahaan pengerah jasa TKI atau pelaksana penempatan TKI swasta).²

Pada 2004 lahir Undang-undang No 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yang pada pasal 94 ayat (1) dan (2) mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Kemudian disusul dengan lahirnya Peraturan Presiden (Perpres) No 81/2006 tentang Pembentukan BNP2TKI yang struktur operasional kerjanya melibatkan unsur-unsur instansi pemerintah pusat terkait pelayanan TKI, antara lain Kemenlu, Kemenhub, Kemenakertrans, Kepolisian, Kemensos, Kemendiknas, Kemenkes, Imigrasi (Kemenhukum), Sesneg, dan lain-lain.

Pada 2004 pemerintah mulai melaksanakan penempatan TKI program Government to Government (G to G) atau antarpemerintah ke Korea Selatan melalui Direktorat Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri (PPTKLN) di bawah Direktorat Jenderal PPTKLN Depnakertrans. Pada 2007 awal ditunjuk Moh Jumhur Hidayat sebagai Kepala BNP2TKI melalui Keppres No 02/2007, yang kewenangannya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Tidak lama setelah Keppres pengangkatan itu yang disusul pelantikan Moh Jumhur Hidayat selaku

²Lihat lebih jauh pada <http://www.bn timer2tki.go.id/frame/9003/Sejarah-Penempatan-TKI-Hingga-BNP2TKI> yang diakses pada 15 Januari 2016

Kepala BNP2TKI, dikeluarkan Peraturan Kepala BNP2TKI No 01/2007 tentang Struktur Organisasi BNP2TKI yang meliputi unsur-unsur instansi pemerintah tingkat pusat terkait pelayanan TKI. Dasar peraturan ini adalah Instruksi Presiden (Inpres) No 6/2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.

Dengan kehadiran BNP2TKI ini maka segala urusan kegiatan penempatan dan perlindungan TKI berada dalam otoritas BNP2TKI, yang dikoordinasi Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi namun tanggung jawab tugasnya kepada presiden. Akibat kehadiran BNP2TKI pula, keberadaan Direktorat Jenderal PPTKLN otomatis bubar berikutan Direktorat PPTKLN karena fungsinya telah beralih ke BNP2TKI. Program penempatan TKI G to G ke Korea pun dilanjutkan oleh BNP2TKI, bahkan program tersebut diperluas BNP2TKI bekerjasama pemerintah Jepang untuk penempatan G to G TKI perawat pada 2008, baik untuk perawat rumahsakit maupun perawat lanjut usia.

Keterlibatan lembaga-lembaga yang terkait dengan proses penempatan TKI hingga pada Kementerian Ketenagakerjaan dari kedua negara ini merupakan unsur penting dari upaya mengatasi masalah perlindungan TKI. Di sisi lain, bagi Korea Selatan maupun Indonesia yang telah sejak lama menjalin hubungan kerjasama bilateral khususnya bidang ketenagakerjaan yang diperkuat dengan penandatanganan MoU sejak 2004 lalu tersebut akan berupaya mengevaluasi, memperbaharui dan mengembangkan hubungan kedua negara guna tercapainya hubungan kerjasama yang terus menguntungkan bagi kedua negara di masa mendatang.

Hal yang sangat menguntungkan bagi Indonesia maupun Korea Selatan yang

kemudian sepakat untuk membuat perjanjian MoU terkait kontrak kerjasama bidang pengiriman tenaga kerja sejak tahun 2004. Pihak Indonesia cukup diuntungkan dengan tingginya permintaan tenaga kerja untuk dikirim ke Korea Selatan setidaknya akan secara bertahap mampu mengurangi angka pengangguran di Indonesia serta pemasukan negara yang cukup besar berasal dari devisa para tenaga kerja Indonesia yang bekerja di negara asing tersebut.

Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target *groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dalam hal perlindungan TKI di Korea Selatan, keberhasilan dapat diukur dari kebijakan yang disepakati oleh kedua belah pihak antara Indonesia dengan Korea Selatan yang menciptakan perubahan proses kerjasama sehingga saling menguntungkan.

Implementasi kebijakan yang dilakukan dapat dilihat dari hampir tidak adanya TKI yang bermasalah selama bekerja di Korea Selatan. Keberhasilan perlindungan TKI di Korea Selatan dapat dilihat dari proses pembuatan kebijakannya dan kemudian berpengaruh terhadap keselamatan para TKI yang sudah tertulis di dalam MoU dan kontrak kerja antara para TKI dengan pihak Korea Selatan. Tingkat kepatuhan dan responsivitasnya juga terlihat pada pihak Korea Selatan dan respon masyarakat Korea Selatan yang peduli terhadap hak-hak dan perlindungan buruh migran.

G. Hipotesa

Dengan melihat sedikitnya permasalahan yang terjadi oleh para tenaga kerja Indonesia di Korea Selatan, maka kesimpulan awal yang penulis ambil dari keberhasilan perlindungan TKI Yogyakarta di Korea Selatan berhasil adalah:

1. Adanya program perlembagaan terhadap perlindungan TKI di Korea Selatan.
2. Monitoring BNP2TKI dan BP3TKI yang berkelanjutan.

H. Metodologi Penelitian

Penulis mencoba mencari data yang akurat dalam melakukan penelitian ini dengan menggunakan metode-metode penelitian yang akan penulis gambarkan secara singkat seperti berikut ini:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah dengan menggunakan penelitian kualitatif, dengan menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis, dan juga dengan cara mengamati tingkah laku objek yang diteliti.

2. Subyek Penelitian

Subyek penelitian disini adalah setiap orang yang memiliki pengalaman langsung dengan persoalan yang penulis angkat, yaitu aktor-aktor yang terlibat di dalam pemberangkatan tenaga kerja Indonesia, yaitu BNP2TKI, BP3TKI, Disnakertrans, LPK Bahasa Korea, TKI yang akan berangkat, maupun TKI yang sudah pulang dari Korea Selatan.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Metode Wawancara

Wawancara dilakukan untuk mendapatkan data dari para aktor atau pelaku, dengan cara berbincang langsung dengan para responden untuk mendapatkan informasi yang lebih akurat. Wawancara dilakukan penulis dengan para TKI yang akan berangkat ke Korea Selatan, TKI yang sudah purna penempatan, pejabat BNP2TKI, BP3TKI, dan aktor-aktor lainnya yang terkait dengan pengiriman dan perlindungan TKI ke Korea Selatan guna mengumpulkan fakta dan realita yang terjadi selama ini.

b. Metode Observasi

Observasi dilakukan dengan cara mengamati langsung aktivitas yang terjadi sehingga menghindari munculnya kesalahan persepsi dengan adanya komunikasi yang intensif dari peneliti dengan responden. Penulis mengikuti kegiatan atau aktivitas para calon tenaga kerja selama masa pendidikan dan proses pelatihan Bahasa Korea hingga

proses pelengkapan dokumen untuk mendaftar sebagai tenaga kerja Indonesia di Korea Selatan.

4. Teknik Analisis Data

Beberapa langkah dalam menganalisis data yaitu:

a. Reduksi Data

Data yang sudah dikelompokkan secara rinci dan sistematis, untuk kemudian dikelompokkan dan dirangkum hal-hal pokok yang fokus terhadap hal yang penting yang sesuai dengan permasalahan penelitian. Data-data yang diambil penulis berupa statistik pergerakan pengiriman TKI ke Korea Selatan dari tahun 2010 sampai tahun 2015, dan permasalahan-permasalahan yang dialami oleh para TKI. Selain itu, keberhasilan para TKI di Korea pada masa penempatan hingga purna penempatan juga menjadi data yang penting di dalam penelitian ini.

b. Sajian Data

Sajian data terdiri dari hasil analisa yang berupa cerita rinci oleh para informan sesuai dengan ungkapan atau pandangan mereka apa adanya. Disini hasil analisa data didapatkan dari informan atau pelaku langsung di dalam kasus yang penulis angkat. Para informan tersebut terdiri dari para TKI dan penyalur TKI yang bertanggung jawab langsung terhadap perlindungan para TKI di Korea Selatan.

c. Penyajian Data dengan pendekatan Kualitatif

Penyajian data dengan pendekatan kualitatif berproses secara induksi-interpretasi-konseptualisasi. Induksi adalah dengan cara penulis mengutip pandangan dari para responden sesuai Bahasa ataupun kalimat mereka dengan cara mengumpulkan data

sebagai tahap awalnya. Interpretasi data adalah ketika penulis menemukan inti dari masalah yang tengah diteliti. Konseptualisasi yaitu adalah pada saat penulis mendapatkan kesimpulan dari hasil pembahasan teoritik.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab, yaitu:

BAB I : Merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, originalitas riset, tinjauan pustaka, kerangka dasar teori, jenis penelitian, subyek penelitian, metode pengumpulan data, metode analisis data, dan sistematika penulisan.

BAB II : Di dalam BAB ini penulis membahas lebih umum tentang penggambaran perlindungan tenaga kerja di Korea Selatan, dimulai dari sejarah penerimaan tenaga kerja di Korea Selatan, Kebijakan Korea Selatan terhadap pengiriman tenaga kerja, adanya program ITTP (*the Industrial and Technical Training Program*) dan EPS (*the Employment Permit System*), hak-hak buruh migran di Korea Selatan dari masa pemerintahan terdahulu hingga sekarang, perlindungan hukum terhadap tenaga kerja Indonesia, dan Kebijakan Indonesia terhadap pengiriman TKI di Korea Selatan

BAB III : BAB III akan penulis bahas tentang kondisi tenaga kerja Indonesia di Korea Selatan. Di dalam BAB ini juga dijelaskan tentang hak-hak yang didapatkan oleh para TKI selama berada di Korea Selatan. Proses pengiriman TKI ke Korea Selatan juga dijelaskan di dalam BAB ini.

BAB IV : Penulis akan menganalisa tentang keberhasilan pengiriman TKI ke Korea Selatan baik secara deskripsi maupun eksplanasi dan beberapa kebijakan yang

diambil guna memberikan perlindungan bagi para TKI di Korea Selatan. Analisa tersebut juga didukung oleh data-data yang penulis dapatkan selama penelitian baik data primer maupun sekunder.

BAB V : BAB ini yang merupakan bagian akhir seluruh tesis, berisi kesimpulan dan rekomendasi hasil penelitian.