

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Persoalan tenaga kerja Indonesia (TKI) yang berada di luar negeri merupakan salah satu problematika bagi pemerintah Indonesia. Di satu sisi, banyaknya tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri telah membantu memperingan beban tanggung jawab pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum masyarakat Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945, dan keberadaan mereka turut pula menambah devisa bagi negara yang tidak sedikit jumlahnya. Namun, di sisi lain berbagai persoalan muncul, seperti minimnya perlindungan hukum bagi para tenaga kerja tersebut di dalam dan luar negeri, kurangnya jaminan keamanan dan kesejahteraan para TKI di tempat bekerja, serta problema hubungan bilateral antara pemerintah Indonesia dengan negara tempat para TKI bekerja sebagai akibat permasalahan sosial, ekonomi, politik dan keamanan yang ditimbulkan oleh adanya TKI tersebut. Selain itu, ketika pemerintah Indonesia dihadapkan pada permasalahan di dalam negeri akibat “pengusiran paksa” tenaga kerja oleh negara tempat mereka bekerja, seperti yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia pada tahun 2002. Ketika itu ribuan TKI ilegal dipulangkan dari Malaysia melalui Nunukan Kaltim.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Saiful Arif, Perlindungan Negara terhadap TKI, dalam <http://www.saifularif.com/blog/home/opini/artikel/27-perlindungan-negara-terhadap-tki.html>, diakses tanggal 21 Agustus 2010 (15.47 WIB).

Adanya kasus penganiayaan yang menimpa TKI, seperti yang bekerja di Malaysia dan mendapatkan perlakuan tidak manusiawi menjadi sorotan dunia internasional. Bukan hanya bagi pemerintah Indonesia, tetapi pemerintah Malaysia pun merasa kaget. Hal ini karena di era demokrasi dan humanisme seperti sekarang ini masih ada majikan berperilaku tidak manusiawi. Sulit dibayangkan punggung yang disetrika dan bekerja 24 jam penuh tanpa henti.<sup>2</sup>

Kasus penganiayaan TKI oleh majikan yang terjadi selama ini, menjadi beban berat bukan saja kementerian tenaga kerja, melainkan juga persoalan dasar bangsa ini yang harus dipecahkan oleh seluruh komponen bangsa. Hal ini bisa dimengerti mengapa kasus penganiayaan TKI ini menjadi penting untuk disoroti bukan semata-mata sebagai hubungan yang timpang antara majikan dan buruh, melainkan sebagai suatu problem besar bangsa. Problem itu ialah ketika bangsa Indonesia hanya bisa “mengekspor” tenaga kerja yang kurang terampil, yang hanya bisa ditempatkan sebagai buruh kasar di negeri orang. Kasus TKI yang mendapat perlakuan tidak manusiawi di luar negeri pada akhirnya menjadi cermin buruk perlindungan negara atas TKI.

Di sisi lain perlu dihormati itikad politik Pemerintah Malaysia yang secara terbuka mengutuk perbuatan majikan yang melakukan kekejian terhadap TKI. Misalnya Jaksa Abdul Gani yang menyebutkan hukum berat terhadap perbuatan keji itu sampai 80 tahun penjara; Mendagri Noh Omar,

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

Deputi PM Malaysia Najib Razak, bahkan dari PM Abdullah Ahmad Badawi sendiri mengecam keras. Tindakan pemerintah Malaysia tersebut memperlihatkan itikad baik Pemerintah Malaysia dan bahwa apa yang dilakukan warganya sangat melukai perasaan bangsa lain.

Bagi Indonesia, kasus penganiayaan TKI oleh majikan warga Negara Malaysia di atas merupakan pelajaran terbesar. Ketegasan sikap merupakan hal yang harus dilakukan. Harus disadari bahwa masalah keselamatan ketenagakerjaan khususnya TKI sangat krusial. Padahal banyaknya TKI yang bekerja di luar negeri telah membantu meringankan beban tanggung jawab pemerintah memperbaiki perekonomian, dan keberadaan mereka turut pula menambah devisa bagi negara yang tidak sedikit jumlahnya. Masalah TKI ilegal harus diatasi dengan mengurai akar masalahnya, seperti birokrasi yang berbelit-belit dan mahal. Apabila pemerintah bisa melakukan debirokratisasi untuk bekerja di luar negeri, maka orang akan berpikir dua kali untuk memilih jalan ilegal yang risikonya sangat besar.

Pemerintah mengakui bahwa persoalan TKI memang sangat pelik karena banyak TKI yang berada di luar negeri melalui jalur ilegal. Selama ini, upaya perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia yang berada di luar negeri terus menjadi perhatian serius dari pemerintah. Bahkan pemerintah telah melakukan upaya perlindungan bagi TKI yang mengalami masalah di negara tempatnya bekerja. Pemerintah juga telah menandatangani kerja sama dengan negara tujuan TKI mengenai persoalan tenaga kerja apabila mengalami



masalah. Pemerintah juga langsung bersikap jika terjadi permasalahan pada tenaga kerja dan langsung mengirimkan tim untuk menyelesaikan masalah yang terjadi. Pemerintah akan memfasilitasi jika terjadi kasus, seperti tidak dibayarnya gaji bagi TKI. Tentunya pengguna jasa TKI harus memenuhi kewajibannya kepada TKI yang bersangkutan.

Sementara itu, Deplu mengimbau kepada masyarakat yang ingin menjadi TKI harus melalui proses yang resmi dan legal. Masyarakat jangan sampai berangkat menjadi TKI dengan cara ilegal. Karena selain akan merugikan dirinya sendiri, pemerintah juga akan kesulitan melakukan kontrol pada TKI tersebut jika menghadapi persoalan. Selama ini Deplu baru mengetahui bahwa TKI tersebut ilegal setelah mengalami masalah, namun hal ini tidak menjadikan upaya perlindungan yang diberikan menjadi berkurang. Hal ini karena pada dasarnya semua warga negara mendapatkan hak yang sama.

Perlindungan terhadap TKI di luar negeri sudah menjadi kewajiban pemerintah Indonesia baik melalui Perwakilan RI di luar negeri maupun oleh aparat terkait di Indonesia. TKI mempunyai nilai strategis bagi bangsa Indonesia karena secara nyata mereka memberikan manfaat banyak bagi pertumbuhan ekonomi di tanah air. Perhatian pemerintah Indonesia terhadap masalah TKI tercermin dalam ketentuan-ketentuan baru tentang pengiriman dan perlindungan TKI ke luar negeri.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasar uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan: “Bagaimana Pemerintah Indonesia memberikan perlindungan terhadap TKI ilegal?”

## **C. Tinjauan pustaka**

### **1. Hukum Ketenagakerjaan**

#### **a. Pengertian Hukum Ketenagakerjaan**

Pengertian hukum ketenagakerjaan sangat tergantung pada hukum positif masing-masing negara. Oleh karena itu tidak mengherankan kalau definisi mengenai hukum perburuhan (ketenagakerjaan) yang dikemukakan oleh para ahli hukum juga berlainan, terutama yang menyangkut keluasannya. Hal ini mengingat keluasan cakupan hukum perburuhan (ketenagakerjaan) di masing-masing negara juga berlainan. Disamping itu, perbedaan sudut pandang juga menyebabkan para ahli hukum memberikan definisi hukum perburuhan (ketenagakerjaan) yang berbeda pula. Berikut ini akan dikemukakan beberapa definisi hukum perburuhan (ketenagakerjaan) oleh beberapa ahli.

NEH van Esveld sebagaimana dikutip Iman Soepomo menegaskan hukum perburuhan (ketenagakerjaan) meliputi pula pekerjaan yang dilakukan oleh swapekerja yang melakukan pekerjaan

atas tanggung jawab dan resiko sendiri.<sup>3</sup> Dengan definisi seperti ini berarti yang dimaksudkan dengan hukum perburuhan (ketenagakerjaan) tidak saja hukum yang bersangkutan dengan hubungan kerja, melainkan juga hukum yang bersangkutan dengan pekerjaan di luar hubungan kerja. Misalnya seorang dokter yang mengobati pasiennya, seorang pengacara yang membela kliennya, atau seorang pelukis yang menerima pesanan lukisan.

Sementara itu Molenaar menegaskan bahwa hukum perburuhan (ketenagakerjaan) adalah bagian dari hukum yang berlaku yang pada pokoknya mengatur hubungan antara buruh dengan majikan, antara buruh dengan buruh dan antara buruh dengan penguasa.<sup>4</sup> Definisi ini lebih menunjukkan pada latar belakang lahirnya hukum perburuhan (ketenagakerjaan). Sebab, pada mulanya selain mengenai perbudakan, baik orang yang bekerja maupun pemberi kerja bebas untuk menentukan syarat-syarat kerja, baik mengenai jam kerja, upah, jaminan sosial dan lainnya. Para pihak benar-benar bebas untuk membuat kesepakatan mengenai hal-hal tersebut. Kenyataannya orang yang bekerja (yang kemudian dalam hukum perburuhan (ketenagakerjaan) disebut buruh/pekerja) sebagai orang yang hanya mempunyai tenaga berada dalam kedudukan yang lemah, sebagai akibat lemahnya ekonomi mereka. Dalam kedudukan yang demikian ini sulit diharapkan mereka akan

---

<sup>3</sup> Iman Soepomo, "Hukum Perburuhan Undang-undang dan Peraturan-peraturan", Jambatan, Jakarta, 1972, hlm. 2.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 1.



mampu melakukan bargaining power menghadapi pemberi kerja (yang kemudian dalam hukum ketenagakerjaan disebut majikan/pengusaha). Oleh karena itu, hadirilah pihak ketiga, yakni penguasa (pemerintah) untuk melindungi orang yang bekerja. Hal-hal yang disebutkan inilah yang merupakan embrio hukum perburuhan (ketenagakerjaan). Seberapa jauh campur tangan pihak penguasa inilah yang ikut menentukan keluasan batasan hukum perburuhan. Di Indonesia peraturan mengenai Upah Minimum Regional/Upah Minimum Kabupaten merupakan contoh campur tangan pemerintah dalam melindungi buruh.

Soetiksno, salah seorang ahli hukum Indonesia, memberikan definisi hukum perburuhan (ketenagakerjaan) sebagai berikut:

“Hukum perburuhan (ketenagakerjaan) adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum mengenai hubungan kerja yang mengakibatkan seseorang secara pribadi ditempatkan di bawah pimpinan (perintah) orang lain dan keadaan-keadaan penghidupan yang langsung bersangkutan-paut dengan hubungan kerja tersebut”.<sup>5</sup>

Dengan definisi tersebut paling tidak ada dua hal yang hendak dicakup yaitu: *pertama*, hukum perburuhan (ketenagakerjaan) hanya mengenai kerja sebagai akibat adanya hubungan kerja. Berarti kerja di bawah pimpinan orang lain. Dengan demikian hukum perburuhan (ketenagakerjaan) tidak mencakup (1) kerja yang dilakukan seseorang atas tanggung jawab dan resiko sendiri, (2) kerja yang dilakukan seseorang untuk orang lain yang didasarkan atas kesukarelaan, (3) kerja

---

<sup>5</sup> Soetiksno, *Hukum Perburuhan*, (tanpa penerbit), Jakarta, 1977, hlm. 5.

seorang pengurus atau wakil suatu perkumpulan. *Kedua*, peraturan-peraturan tentang keadaan penghidupan yang langsung bersangkutan-paut dengan hubungan kerja, diantaranya adalah:

- a. Peraturan-peraturan tentang keadaan sakit dan hari tua buruh/pekerja;
- b. Peraturan-peraturan tentang keadaan hamil dan melahirkan anak bagi buruh/pekerja wanita;
- c. Peraturan-peraturan tentang pengangguran;
- d. Peraturan-peraturan tentang organisasi-organisasi buruh/pekerja atau majikan/pengusaha dan tentang hubungannya satu sama lain dan hubungannya dengan pihak pemerintah dan sebagainya.<sup>6</sup>

Iman Soepomo sendiri memberikan definisi hukum perburuhan (ketenagakerjaan) sebagai berikut:

“Hukum perburuhan (ketenagakerjaan) adalah himpunan peraturan, baik tertulis maupun tidak yang berkenaan dengan kejadian dimana seseorang bekerja pada orang lain dengan menerima upah”.<sup>7</sup>

Mengkaji pengertian di atas, pengertian yang diberikan oleh Iman Soepomo tampak jelas bahwa hukum perburuhan (ketenagakerjaan) setidak-tidaknya mengandung unsur:

- a. Himpunan peraturan (baik tertulis dan tidak tertulis).
- b. Berkenaan dengan suatu kejadian/peristiwa.
- c. Seseorang bekerja pada orang lain.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>7</sup> Iman Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Jambatan, Jakarta, 1985, hlm 12.



d. Upah.

Dari unsur-unsur di atas, jelaslah bahwa substansi hukum perburuhan (ketenagakerjaan) hanya menyangkut peraturan yang mengatur hubungan hukum seorang yang disebut buruh pekerja pada orang lain yang disebut majikan (bersifat keperdataan), jadi tidak mengatur hubungan hukum di luar hubungan kerja. Konsep ini sesuai dengan pengertian buruh/pekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) disebutkan bahwa pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Batasan pengertian buruh/pekerja tersebut telah mengilhami para penulis sampai sekarang dalam memberikan batasan hukum perburuhan (ketenagakerjaan). Saat ini kondisinya telah berubah dengan intervensi pemerintah yang sangat besar dalam bidang perburuhan, sehingga kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah sudah demikian luas tidak hanya aspek hukum yang berhubungan dengan hubungan kerja saja, tetapi sebelum dan sesudah hubungan kerja. Konsep ini secara jelas diakomodasi dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

## 2. Ruang Lingkup Hukum Ketenagakerjaan

Hukum perburuhan (ketenagakerjaan) merupakan spesies dari genus hukum umumnya. Berbicara tentang batasan pengertian hukum, hingga saat ini para ahli belum menemukan batasan yang baku serta memuaskan semua pihak tentang hukum, disebabkan karena hukum itu sendiri mempunyai bentuk serta segi yang sangat beragam. Ahli hukum berkebangsaan Belanda, J. van Kan, sebagaimana dikutip oleh Lalu Husni, mendefinisikan hukum sebagai keseluruhan ketentuan-ketentuan kehidupan yang bersifat memaksa, yang melindungi kepentingan orang dalam masyarakat<sup>8</sup>. Pendapat lainnya menyatakan bahwa hukum adalah serangkaian peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota masyarakat, sedangkan satu-satunya tujuan hukum adalah menjamin kebahagiaan dan ketertiban dalam masyarakat. Selain itu, menyebutkan 9 (sembilan) arti hukum yakni:<sup>9</sup>

- a. Ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran,
- b. Disiplin, yakni sebagai sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi,
- c. Norma, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan,

---

<sup>8</sup> Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 13.

<sup>9</sup> Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 2-4.

- d. Tata hukum, yakni struktur dan perangkat norma-norma yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis,
- e. Petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (law enforcement officer),
- f. Keputusan penguasa, yakni hasil – hasil proses diskripsi,
- g. Proses pemerintahan, yakni proses hubungan timbal balik antara unsur-unsur pokok dari sistem kenegaraan,
- h. Sikap tindak yang ajeg atau perikelakuan yang teratur, yakni perikelakuan yang diulang-ulang dengan cara yang sama yang bertujuan untuk mencapai kedamaian, dan
- i. Jalinan nilai, yakni jalinan dari konsepsi tentang apa yang dianggap baik dan buruk.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa hukum itu mempunyai makna yang sangat luas, namun demikian secara umum, hukum dapat dilihat sebagai norma yang mengandung nilai tertentu. Jika hukum dalam kajian ini dibatasi sebagai norma, tidak berarti hukum identik dengan norma, sebab norma merupakan pedoman manusia dalam bertingkah laku. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa norma hukum merupakan salah satu dari sekian banyak pedoman tingkah laku selain norma agama, kesopanan dan kesusilaan.



Dengan adanya batasan pengertian hukum perburuhan (ketenagakerjaan) yang telah disebutkan di atas, saat ini kondisinya telah berubah dengan intervensi pemerintah yang sangat besar dalam bidang perburuhan/ketenagakerjaan, sehingga kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah sudah demikian luas tidak hanya aspek hukum yang berhubungan dengan hubungan kerja saja, tetapi sebelum dan sesudah hubungan kerja. Konsep ini secara jelas diakomodasi dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-undang No. 13 Tahun 2003 telah disesuaikan dengan perkembangan reformasi, khususnya yang menyangkut hak berserikat/berorganisasi, penyelesaian perselisihan industrial. Dalam undang-undang ketenagakerjaan ini tidak lagi ditemukan istilah buruh dan majikan, tapi telah diganti dengan istilah pekerja dan pengusaha. Dalam Pasal 1 Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa Ketenagakerjaan adalah segala hal ikhwal hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah melakukan pekerjaan. Berdasarkan pengertian Ketenagakerjaan tersebut dapat dirumuskan pengertian Hukum Ketenagakerjaan adalah segala peraturan hukum yang berkaitan dengan tenaga kerja baik sebelum bekerja, selama atau dalam hubungan kerja, dan sesudah hubungan kerja. Jadi pengertian hukum ketenagakerjaan lebih luas dari hukum perburuhan yang selama ini dikenal sebelumnya

yang ruang lingkupnya hanya berkenaan dengan hubungan hukum antara buruh dengan majikan dalam hubungan kerja saja.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui upaya Pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap TKI ilegal.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### 1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum internasional khususnya tentang masalah perlindungan terhadap TKI ilegal.

##### 2. Bagi Masyarakat Internasional

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada masyarakat internasional khususnya yang mempekerjakan TKI agar lebih memperhatikan masalah TKI yang bekerja di negaranya dan memberi perlindungan yang sama seperti tenaga kerja asing lainnya.

##### 3. Bagi Pemerintah Indonesia

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah Indonesia agar lebih memperhatikan masalah TKI yang bekerja di luar negeri dan memberi perlindungan yang memadai bagi TKI yang bekerja di luar negeri tersebut.