

‘BAB I

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai bangsa yang berdaulat dan merdeka wajib melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Oleh karena itu negara wajib melindungi warga negaranya dimanapun ia berada, sebagaimana yang telah diamanahkan oleh isi pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia terakhir yang berbunyi “*Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*”.

Perpanjangan tangan pemerintah Indonesia di luar wilayah Negara Indonesia adalah perwakilan-perwakilan Pemerintah Republik Indonesia, yang mana perwakilan-perwakilan tersebut memiliki kewajiban untuk memupuk persatuan dan kerukunan antara sesama warga negara Indonesia di luar negeri serta wajib memberikan pengayoman, perlindungan dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri. Dalam hal warga negara Indonesia terancam bahaya nyata.¹

Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu dan menghimpun mereka diwilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka ke Indonesia atas biaya Negara. Dewasa ini telah terjadi pergeseran konsep mengenai keamanan terhadap manusia (*human*

¹Anak Agung Ayu Agung Cintya Dewi, *Tanggung Jawab Negara Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Oleh Perwakilan Diplomatik Berdasarkan Hukum Internasional*, (Skripsi S1 Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar, 2016), Hlm. 2

security). Pada masa lalu saat perang masih berkecamuk, ancaman terhadap keamanan manusia selalu diartikan dengan ancaman dari luar negara.

Sehingga keamanan manusia difokuskan pada pengamanan negara seperti pengamanan masalah perbatasan, uji coba senjata dan peralatan militer dan pencegahan perang. Saat ini keamanan manusia lebih mengarah kepada individu dibandingkan terhadap negara. Isu-isu seperti kemiskinan, penghormatan terhadap hak asasi manusia termasuk di dalamnya perlindungan terhadap buruh migran mendapatkan perhatian yang lebih besar sebagai ancaman terhadap keamanan manusia.²

Dalam konsep *human security*, negara tetap memiliki tanggung jawab yang besar terhadap keamanan individu. Sebagai subyek Hukum Internasional, negara memiliki hak dan kewajiban internasional. Adapun hak dan kewajiban negara terhadap individu pada hakekatnya ditentukan oleh wilayah negara tersebut dan kewarganegaraan dari individu yang bersangkutan. Menurut pendapat Sugeng Istanto, semua orang yang di wilayah suatu negara baik itu warga negaranya sendiri maupun orang asing harus tunduk pada kekuasaan dan hukum negara tersebut.

Meskipun untuk orang asing akan berlaku beberapa pengecualian seperti tidak mempunyai hak dalam pemilihan umum dan tidak berhak menduduki jabatan tertentu, hal ini dapat dimengerti karena orang asing juga tunduk pada

²*Ibid.* Hlm. 3

hukum negara asalnya. Namun di lain pihak, negara juga mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negaranya yang tinggal atau berada di luar negeri.³

Hal tersebut sesuai dengan prinsip kewarganegaraan pasif yang menetapkan bahwa suatu negara mempunyai yurisdiksi atas orang yang melakukan pelanggaran hukum di wilayah negara lain, yang akibat hukumnya menimpa warga negaranya. Oleh karena itu, jika negara tempat terjadinya pelanggaran tidak mampu dan tidak mau menghukum pelaku pelanggaran, maka negara yang warga negaranya dirugikan berwenang untuk menghukum.

Tanggung jawab dan kewajiban suatu negara untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri diemban oleh fungsi diplomatic dan konsuler suatu Negara yaitu perwakilan konsuler negara pengirim di negara penerima berkewajiban untuk melindungi warga negaranya dan kepentingan mereka.

Selain itu, tanggung jawab negara dalam ketenagakerjaan juga didasarkan pada *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* dan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR)*. UDHR dan ICESCR mengakui hak atas pekerjaan sebagai hak asasi manusia sehingga melahirkan kewajiban negara untuk melindunginya. Kewajiban negara tersebut dijelaskan dalam ICESCR *General Comment 3* tentang *the nature of states parties obligation* yang meliputi kewajiban negara untuk melakukan sesuatu (*obligations of conduct*) dan negara mampu mencapai realisasi penuh secara

³Hadi Subhan, “*Perlindungan Tki Pada Masa Pra Penempatan, Selama Penempatan Dan Purna Penempatan*” (Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2012), Hlm. 6

progresif (*obligations of result*). *Obligations of conduct* terdiri atas upaya untuk mempromosikan (*to promote*), melindungi (*to protect*), memenuhi (*to fulfil*), memfasilitasi (*to facilities*), dan menyediakan (*to provide*).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 71 menyatakan, "Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia".

Sebagai pemegang kewajiban pemenuhan HAM, negara mengemban tiga bentuk tugas. Yaitu negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fullfil*) hak asasi manusia.

Secara internasional, masalah perlindungan terhadap hak asasi manusia di tempat kerja menjadi perhatian pokok. Mengenai masalah perlindungan terhadap hak asasi manusia di tempat kerja, Organisasi Ketenagakerjaan Internasional (International Labour Organisation (ILO) telah menetapkan 8 konvensi dasar Perburuhan ILO Core Convention yaitu:

- a) Konvensi No. 87/1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Untuk Berorganisasi dan Berunding Bersama (Freedom of Association and Protection of Right to Organize)
- b) Konvensi No. 98/1949 tentang Penerapan Azas-azas Hak untuk Berorganisasi dan Berunding Bersama (The Application of The Principles of The Right to Organize and to Bargain Collectively).

- c) Konvensi No. 29/1930 tentang Kerja Paksa atau Kerja Wajib (Forced or Compulsory Labour)
- d) Konvensi No. 105/1957 tentang Penghapusan Kerja Paksa. (Abolition of forced labour)
- e) Konvensi No. 138/1973 tentang Batas Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja (Minimum Age for Admission to Employment).
- f) Konvensi No. 182/1999 tentang Pelarangan dan Tindakan Segera untuk Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
- g) Konvensi No. 100/1951 tentang Upah Yang Sama Untuk Pekerjaan Yang Sama.
- h) Konvensi No. 111/1958 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan.⁴

Pemerintah Indonesia menunjukkan komitmen untuk melindungi hak asasi manusia di tempat kerja dengan meratifikasi kedelapan konvensi tersebut. Terkait dengan persoalan perlindungan tenaga kerja Indonesia, pada tanggal 12 April 2012, Sidang Paripurna DPR-RI menyetujui dan mengesahkan inisiatif Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) 1990 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan International Convention On The Protection Of The Rights Of All

⁴Hadi Subhan, *Perlindungan Tki Pada Masa Pra Penempatan, Selama Penempatan Dan Purna Penempatan*” (Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2012), Hlm. 6

Migrant Workers And Members Of Their Families (Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran Dan Anggota Keluarganya.

Karena buruh migran merupakan pahlawan devisa negara yang jarang mendapatkan perhatian khusus dari negara padahal dalam *Preamble* Undang-Undang Dasar 1945 Alenia terakhir yang berbunyi “*Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.*” Begitu pula dalam undang-undang Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur masalah penempatan tenaga kerja yaitu Pasal 31 sampai dengan Pasal 38. Dalam Pasal 31 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa “Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri”.⁵

Undang-undang ketenagakerjaan tersebut mengatur bahwa penempatan tenaga kerja terdiri dari penempatan tenaga kerja di dalam negeri dan penempatan tenaga kerja di luar negeri.

Selanjutnya Undang Undang Ketenagakerjaan ini mengamanatkan bahwa Ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri harus diatur dengan undang-undang tersendiri.⁶

Kemudian penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri diatur dalam Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

⁵Eko Wahyudi dkk, *Hukum Ketenagakerjaan*, (Sinar Grafika, Jakarta, tahun 2016), Hlm 31

⁶Pasal 34 UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Namun demikian, ketika dibaca dan ditelaah secara kritis, UU ini ternyata lebih banyak mengatur prosedural dan tata cara penempatan TKI ke luar negeri, dan hanya sedikit mengatur hak-hak dan jaminan peril

indungan hak-hak buruh migran dan anggota keluarganya. Padahal amanat untuk memberikan perlindungan terhadap buruh migran selain dimandatkan oleh konstitusi negara (UUD 1945), juga tercermin dari komitmen negara meratifikasi sejumlah instrumen hak asasi manusia yang dikeluarkan oleh ILO dan PBB.

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 memberikan definisi yuridis “Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut dengan TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah”. Pada konsiderans menimbang huruf b, c, d dan e disebutkan bahwa setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak baik di dalam maupun di luar negeri sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat dan kemampuan.

Dengan disahkannya Undang-Undang No.39 tahun 2004 tentang perlindungan dan penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri ini semakin jelas dan nyata kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengatur penempatan, serta melindungi TKI di luar negeri.⁷

Penempatan TKI keluar juga mempunyai efek negatif, dengan adanya kasus-kasus yang menimpa TKI selama penempatan, oleh karena itu, negara perlu

⁷Adrian Sutedi, *hukum perburuhan*, (Sinar Garafika, Jakarta, 2009), Hlm. 236

melakukan penanganan secara terpadu terhadap kasus-kasus yang menimpa TKI. Munculnya masalah TKI yang bekerja di luar negeri semakin menambah beban persoalan ketenagakerjaan di Indonesia baik yang menyangkut ketidakadilan dalam perlakuan pengiriman tenaga kerja oleh perusahaan perantara jasa tenaga kerja Indonesia (PPJTKI), penempatan yang tidak sesuai, standar gaji yang rendah karena tidak sesuai kontrak kerja yang disepakati, kekerasan oleh pengguna tenaga kerja, pelecehan seksual dan lain-lain, seperti tenaga kerja yang tidak sah atau ilegal.

Berbagai program pun telah dilakukan oleh pemerintah, program penempatan TKI ke luar negeri merupakan salah satu upaya penanggulangan pengangguran. Peranan pemerintah dalam program ini dititikberatkan pada aspek pembinaan serta perlindungan dan memberikan berbagai kemudahan kepada pihak yang terkait, khususnya TKI dan perusahaan yang bersangkutan (PJTKI).

Selain bermanfaat untuk mengurangi tekanan pengangguran, program penempatan TKI juga memberikan manfaat lain, yaitu meningkatkan kesejahteraan keluarganya melalui gaji yang diterima atau remitansi. Selain itu juga meningkatkan keterampilan TKI karena mempunyai pengalaman kerja di luar negeri. Bagi negara, manfaat yang diterima adalah berupa peningkatan devisa, karena para TKI yang bekerja tentu memperoleh imbalan dalam bentuk valuta asing.⁸

Semua harapan yang tertuang dalam seluruh aturan dan program pemerintah hanyalah menjadi mimpi belaka pada kenyataannya begitu banyak

⁸*Ibid.* Hlm. 236

masalah yang terjadi pada TKI, presentasi masalah yang di hadapi oleh TKI semakin tahun justru semakin bertambah.

Seperti kasus seorang TKW Tutik Lestari Ningsih atau Susi pada tahun 2015, TKW di Hong Kong yang dianiya disebabkan tidak mau tanda tangan tanda terima gaji, bukan hanya itu dia juga hanya hanya di perbolehkan tidur empat jam setiap hari, dari jam 18.00 sampai 22.00 serta selama sehari dia hanya boleh pergi ke toilet sebanyak tiga kali, atau kasus yang menimpa Sumasri TKW yang bekerja di Malaysia menderita luka parah di punggungnya karena disiram air panas oleh majikannya, atau contoh lain yang menimpa Anis 26, yang mengalami patah tulang jari setelah dibacok dengan pisau oleh majikannya. Insiden itu terjadi lima hari setelah Anis bekerja di rumah majikannya di Hong Kong. Satu lagi contoh terakhir yaitu Sritak juga mengalami penyiksaan saat bekerja di Taiwan. Luka bakar di dada Sritak terlihat jelas dalam foto McCurry. Majikan Sritak membakar kulitnya dengan garpu yang dipanaskan. "Dia mengambil garpu dan memanaskannya di atas kompor dan meletakkannya di tangan Sritak."⁹

Masih banyak contoh kasus lainnya yang tidak kalah menyedihkan dengan kasus-kasus di atas. Malaysia merupakan negara nomor satu yang paling sering mengalami masalah, pada tahun 2016 tercatat sebanyak 1489 TKI bermasalah yang di deportasi melalui Nunukan, Kalimantan Utara berdasarkan laporan BP3TKI jumlah itu hampir sama dengan jumlah TKI bermasalah pada tahun 2015.¹⁰

⁹<http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150728102400-113-68529/penderitaan-para-tkw-dari-tak-digaji-hingga-disiksa/html>, diakses tanggal 07 desember, pukul 22.45 wita

¹⁰<http://www.suara.com/news/2016/04/09/081630/sepanjang-2016-1489-tki-bermasalah-di-malaysia-dideportasi> html, diakses 07 Desember, pukul 23.57 wita

Masalah TKI di luar negeri pada masa penempatan merupakan tanggung jawab negara sepenuhnya, memang benar bahwa negara telah mengupayakan perlindungan terhadap TKI melalui Menakertrans dan BNP2TKI, yang mana Menakertrans berwenang membuat regulasi dan BNP2TKI pada pelaksanaannya. Namun pada kenyataannya terjadi disharmonisasi antara peraturan-peraturan terkait dengan penempatan dan perlindungan TKI.

Akhirnya TKI sebagai individu, Warga negara yang seharusnya di lindungi oleh negara sebagaimana di amanatkan oleh UUD pada *Preamble* di alinea ke empat “dan untuk melindungi segenap bangsa” justru menjadi korban dari *overlapping* wewenang para pihak yang telah di berikan tanggung jawab oleh negara.

Dari uraian diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti “ Tanggung Jawab Negara Terhadap TKI di luar Negeri Pada Masa Penempatan”.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka perlu adanya perumusan masalah guna mempermudah pembahasan selanjutnya. Adapun permasalahan yang akan di kemukakan adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana Tanggung Jawab Negara Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Pada Masa Penempatan?
- 2) Bagaimana Peraturan Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian yang di ambil berdasarkan rumusan masalah di atas yaitu :

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Tanggung Jawab Negara Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Pada Masa Penempatan.
2. Untuk Mengetahui Bagaimana Peraturan Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian nantinya dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu

a. Manfaat Teoritis

1. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan dalam Hukum tata negara pada Khususnya
2. Untuk menambah pengetahuan penulis tentang Tanggung Jawab Negara Terhadap TKI di luar Negeri Pada Masa Penempatan

b. Manfaat Praktis

1. Untuk memberikan wawasan,informasi dan pengetahuan kepada masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung mengenai Tanggung Jawab Negara Terhadap TKI Di Luar negeri Pada Masa Penempatan

2. Untuk menambah sumbangan pemikiran bagi masyarakat mengenai pentingnya Tanggung Jawab Negara terhadap TKI Di Luar Negeri Pada Masa Penempatan