PERAN KONSULTASI BP3TKI PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT DAN DILEMA BIROKRASI DALAM PENANGANAN KASUS TENAGA KERJA INDONESIA

Risa Latifatul Hikmah^{1)*}, Evi Sukmayeti²⁾, Vidya Yanti Utami^{3)*}

^{1,2,3} Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mataram. Jalan Bung Karno No. 60, Pesongoran, Kota Mataram, Nusa Tenggara Barat, 83117, Indonesia.

*E-mail: ¹ risalatifatulhikmah@yahoo.co.id, ² evi.sukmayeti@gmail.com, ³ vidyautami88@gmail.com

Abstrak

Menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) masih menjadi salah satu solusi masalah pengangguran di Indonesia sekalipun menurut remitansi yang disetor pada tahun 2017 mengalami penurunan. Urusan TKI saat ini semakin desentralistis dengan semakin besarnya ruang pemerintah daerah untuk ikut terlibat dalam tatakelolanya. BP3TKI memiliki fungsi dalam urusan tersebut. Penelitian ini menjelaskan peranan BP3TKI (Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam penanganan kasus TKI bermasalah. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif interpretif terhadap bentuk langkah BP3TKI dalam penyelesaian kasus TKI di negara penempatan. Data dikumpulkan dengan cara wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sementara analisisnya menggunakan adalah model interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peranan BP3TKI Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam penyelesaian kasus TKI bermasalah lebih cenderung konsultatif. BP3TKI tidak memiliki kewenangan dan kapasitas langsung menyelesaikan persoalan tersebut di negara lain. Namun alur birokrasi konsultasi penanganan kasus TKI bermasalah disederhanakan dengan digunakannya media sosial berbasis internet selain media konvensional. Diantara kendala yang dihadapi oleh BP3TKI adalah status illegal TKI sehingga sulit untuk mengkonfirmasi informasi yang diajukan oleh keluarga dengan data yang dimiliki oleh KBRI dan perubahan status legalitas karena desakan kondisi yang dihadapi oleh TKI di negara penempatan.

Kata kunci: BP3TKI, dilema birokrasi, tenaga kerja Indonesia

Abstract

Being Indonesian migrant worker (TKI) still be one solution to the problem of unemployment in Indonesia, although according to the remittances paid in 2017, it decreased. TKI affairs are currently increasingly decentralized with more space for local governments to be involved in governance. BP3TKI has a function in the matter. This research explains the role of BP3TKI West Nusa Tenggara Province (Indonesian Worker Placement and Protection Service Center) in handling cases of problematic Indonesian migrant worker. The research method used is qualitative interpretive of the steps taken by BP3TKI in solving cases of migrant workers in placement countries. Data were collected through interviews, observation, and documentation, while the analysis uses an interactive model. The results showed that the role of BP3TKI in West Nusa Tenggara Province in solving cases of problematic migrant workers was more likely to be consultative. BP3TKI not have the authority and direct capacity resolve these problems in other countries. However, the bureaucratic flow of consultation in handling cases of TKI with problems is simplified by the use of internet-based social media, in addition to conventional media. Among the obstacles faced by BP3TKI is the illegal status of TKI, so it is difficult to confirm the information complained by the family with the data held by the Indonesian Embassy and the change in legality status due to the pressing conditions faced by TKI in the country of placement.

Keywords: BP3TKI, Bureaucratic Dilemma, Indonesian Migrant Worker

Article History: Received 23 Des 2019 Accepted 27 Des 2020 Published 28 Des 2020

PENDAHULUAN

Memilih menjadi TKI (Tenaga Kerja Indonesia) adalah sebuah solusi di tengah sulitnya mencari pekerjaan di dalam negeri sekalipun jumlah TKI relatif mengalami penurunan sampai dengan tahun 2019 (Bisnis Indonesia, 2019). Sekalipun menjadi solusi, nyatanya persoalan TKI tidak lepas dari peliknya masalah yang dihadapi oleh TKI sejak mulai dari pra penempatan, penempatan, dan pasca penempatan yang didominasi oleh persoalan dokumen atau legalitas administrasi, hak asasi manusia, dan kondisi peraturan yang dihadapi di negara penempatan (Widodo, 2009). Persoalan dokumen yang sifatnya berasal dari hulu bersesuaian dengan temuan Novianti yang mengungkapkan adanya ketidakjelasan perjanjian pihak pemberangkat TKI (tekong) dengan TKI yang dilatarbelakangi keterdesakan ekonomi sehingga calon TKI memilih jalan pintas (Novianti, 2010) dan tidak ada tanggung jawab yang eksplisit dari calo terhadap calon TKI yang akan berangkat (Jumaah & Husein, 2018).

Kontribusi sumber daya manusia Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) sebagai TKI cukup signifikan. Sekalipun mengalami penurunan dalam hal jumlah hingga setengahnya pada tahun 2017 jika dibandingkan dengan tahun 2013, kasus TKI asal Provinsi NTB secara kualitatif tidak serta merta berkurang. Beberapa kasus TKI di negara tempatnya bekerja, yaitu seperti upah yang tidak dibayar, kekerasan fisik, pelecehan seksual, bahkan kematian. Hal tersebut tidak lepas dari banyaknya TKI pada sektor informal yang bekerja pada rumah tangga sebagai Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) adalah wanita sehingga rentan terhadap kasus penganiayaan. Beberapa kasus TKI yang

bermasalah memang bisa diselesaikan melalui mediasi, namun terkadang ada juga yang tidak bisa diselesaikan dan sangat dibutuhkan peranan BP3TKI (Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia). Oleh karenanya, penelitian ini ditujukan untuk menjelaskan peran BP3TKI Provinsi NTB dalam penanganan kasus TKI bermasalah di negara penempatan.

Sengkarut persoalan TKI sejak pra penempatan hingga kepulangan, jika dikaitkan dengan peran birokrasi yang mengelola urusan mereka di tanah air, menjadi latar belakang penelitian ini. Peran BP3TKI sebagai salah satu aktor birokrasi kunci dalam hal administrasi persoalan TKI menjadi tujuan penelitian ini selain mengungkapkan dilema birokrasi yang dihadapi oleh BP3TKI Provinsi NTB dalam menangani TKI bermasalah.

LANDASAN TEORI

Faktor Birokrasi dan Hukum sebagai Penentu Keberhasilan Tatakelola Penanganan TKI

Manning mengulas buku Palmer yang menyebutkan bahwa faktor penentu kesuksesan implementasi kebijakan manajemen pekerja migran (TKI) di Indonesia adalah bagaimana respon pemerintah lokal dalam bentuk kebijakan bagi pekerja migran (Manning, 2017). Palmer mencontohkan bagaimana beberapa pemerintah provinsi mengelola persoalan TKI di daerahnya masing-masing. Faktor sejarah dan geografi tidak terlepas dari bentuk respon masing-masing pemerintah daerah yang diteliti oleh Palmer.

Lebih lanjut, Palmer menjelaskan beberapa upaya yang berhasil sebagian untuk melindungi kepentingan migran, seperti memberikan paspor mereka sendiri kepada para migran dan menangani

masalah-masalah seperti perdagangan manusia dan penyalahgunaan standar ketenagakerjaan. Namun upaya ini seringkali bertentangan dengan kepentingan pemain lain (pejabat pemerintah, perusahaan perekrutan, dan pemberi kerja), termasuk terkadang kepentingan pejabat Indonesia lainnya di kedutaan yang sama.

Tenaga Kerja Indonesia sering disebut dengan istilah Buruh Migran. Definisi TKI menurut Kepmenakertrans RI Nomor KEP-104/MEN/2002 adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja. Sedangkan definisi menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 1 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.

Kelemahan UU Nomor 39 Tahun 2004 kemudian mendesak negara secara politik untuk melakukan perubahan dan memberikan perhatian yang lebih baik kepada TKI sebagai pemasok devisa dan salah satu solusi pengangguran di dalam negeri. *Migrant CARE* sebagai salah satu organisasi non-pemerintah memandang bahwa sekalipun UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia telah memberikan banyak harapan terhadap persoalan TKI di Indonesia, UU baru ini belum memastikan bagaimana pekerja migran yang tidak berdokumen terlindungi dari kriminalisasi haknya di negara penempatan, termasuk pekerja migran perseorangan dimana ia mencari dan mendapatkan pekerjaan secara mandiri di luar negeri. Namun demikian *Migrant CARE* menyadari hadirnya penguatan negara dengan memberikan pengakuan

kepada peran daerah dalam tatakelola pekerja migran di Indonesia.

Terdapat beberapa bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat berupa: (1) konsultasi dimana klien yang menghadapi persoalan diberikan pendapat oleh pihak lain yang disebut konsultan; (2) negosiasi atau perdamaian sebagai proses komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak yang bersengketa tanpa melibatkan pihak ketiga sebagai penengah; (3) mediasi atau penengah dimana penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga (mediator) yang tidak memihak (impartial) dan tidak pula bertindak sebagai hakim yang berwenang yang turut aktif memberikan bimbingan atau arah guna mencapai penyelesaian masalah; (4) konsiliasi atau permufakatan dimana penyelesaian sengketa dengan intervensi pihak ketiga (konsiliator) yang lebih bersifat aktif dalam memberikan rekomendasi namun tidak berwenang membuat keputusan, dengan mengambil inisiatif menyusun dan memutuskan langkah-langkah penyelesaian, yang selanjutnya diajukan dan ditawarkan kepada para pihak yang bersengketa; (5) penilaian ahli atau pendapat hokum, yakni dengan adanya pendapat hukum yang diberikan lembaga arbitrase bersifat mengikat (*binding*). Oleh karena itu, pendapat yang diberikan tersebut akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pokok (yang dimintakan pendapatnya pada lembaga arbitrase tersebut). Setiap pendapat yang berlawanan terhadap pendapat hukum yang diberikan tersebut berarti pelanggaran terhadap perjanjian (*breach of contract-wanprestasi*);

dan (6) *good office* atau jasa baik, yakni penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga yang memberikan jasa baik berupa penyediaan tempat atau fasilitas-fasilitas untuk digunakan oleh para pihak yang bersengketa untuk melakukan musyawarah atau perundingan guna mencapai penyelesaian. Inisiatif penyelesaian tetap berada ditangan para pihak, sedangkan pihak ketiga bersifat pasif.

Persoalan hukum yang menimpa TKI di negara penempatan salah satunya diupayakan selesai dengan cara arbitrase. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, pengertian arbitrase, yaitu cara penyelesaian suatu sengketa perdata diluar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Dalam konteks permasalahan TKI, pengaduan permasalahan yang dilakukan baik oleh TKI sendiri maupun keluarganya di daerah asal, sebenarnya dimungkinkan dengan jalan arbitrase. Namun demikian seringkali kasus seperti kekerasan dan pidana, baru naik ke permukaan setelah menjadi kasus yang ditangani oleh lembaga peradilan negara penempatan atau keluarga TKI dalam hal ini melaporkan kepada BP3TKI di Indonesia.

Adaptabilitas Birokrasi dan Peran yang Desentralistis

Birokrasi adalah sistem terbuka yang perlu merespons lingkungannya atau memaksa lingkungan untuk meresponsnya. Tidak ada birokrasi yang sepenuhnya monolitik, dan semuanya akan terdiri dari birokrat dengan perspektif berbeda tentang bagaimana masalah kebijakan harus ditangani. Para birokrat akan merefleksikan nilai mereka setiap kali ada peluang, seperti perubahan pemilu atau krisis lingkungan.

Sebagai ilustrasi, perbedaan dalam bagaimana industri harus diatur dan berapa banyak peraturan yang harus ditarik relatif terhadap penggunaan kekuatan pasar diperdebatkan dalam berbagai badan pemerintah AS jauh sebelum Presiden Carter dan Reagan mendorong agenda deregulasi mereka (Meier, Compton, Polga-Hecimovich, Song, & Wimpy, 2019). Sehingga dapat dikatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang adaptif, bisa berubah disebabkan oleh nilai-nilai birokratik. Nilai birokratik dipegang oleh birokratnya sedangkan perspektif birokrat terhadap isu-isu kebijakan ditentukan oleh kesempatan politik yang mereka dapatkan.

Miftah Thoha memberikan batasan pada peranan sebagai suatu rangkaian perilaku teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan tertentu (Thoha, 2012). Peranan menjadi konsekuensi ketika seseorang bekerja dalam sistem atau lingkungan yang interaktif dimana ia akan bekerja tidak sendirian. Soerjono Soekanto mendukung batasan yang diberikan Thoha dengan menyebutkan bahwa peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status) (Soekanto, 2012). Artinya, peranan akan sangat nyata ketika kita mendiskusikan sebuah organisasi apalagi dalam sebuah birokrasi.

Konteks birokrasi sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik, Sinambela mengartikannya sebagai pemberian layanan keperluan perorangan atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Sinambela, 2011). Dalam hal ini, peranan dipahami sebagai sesuatu yang akan berhadapan dengan sejumlah aturan dan tata cara tertentu tidak sekedar merespon kebutuhan orang yang dilayaninya. Batasan tersebut didukung dan ditambahkan oleh Hardiansyah bahwa

pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang tidak hanya menggambarkan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat namun juga dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Hardiansyah, 2011).

Pola Migrasi Tenaga Kerja Indonesia sebagai Konteks Tugas Birokrasi

Salah satu tantangan utama yang dihadapi Pemerintah Indonesia dalam mengelola migrasi adalah masalah migrasi *non regular* (ilegal) Tenaga Kerja Indonesia. Kebijakan tentang manajemen migrasi, dan sistem perekrutan dan perlindungan migran Indonesia telah menyebabkan banyak orang meninggalkan Indonesia tanpa mengikuti prosedur resmi, sehingga menjadi migran gelap di negara tujuannya. Para migran ini dapat ditemukan di hampir semua negara tujuan TKI. Migrasi ilegal merupakan hasil dari kebijakan migrasi tenaga kerja di kedua negara asal dan tujuan, yang menciptakan proses migrasi tenaga kerja yang lambat, rumit, dan mahal bagi migran. Salah satu contohnya, yaitu di Taiwan Cina, pekerja migran Indonesia atau yang biasa disebut Tenaga Kerja Indonesia (TKI) mengalami pemotongan gaji yang tinggi untuk membayar biaya rekrutmen. Hal ini mengakibatkan TKI memutuskan untuk melarikan diri dari majikannya dan mencari pekerjaan lain tanpa menggunakan badan perantara.

Terdapat tiga jenis *migrasi non regular/irregularity*, yaitu *irregular entry/exit*, *irregular stay*, and finally, *irregular work*. Beberapa migran gelap termasuk dalam ketiga kategori tersebut. Mayoritas migran gelap masuk secara legal namun kemudian kehilangan status resmi mereka di negara tujuan. Seorang migran bisa kehilangan status resminya untuk

sejumlah alasan, termasuk memperpanjang visa mereka, mengambil bentuk pekerjaan yang berbeda dari yang ditentukan pada visa atau melarikan diri dari majikan (Migration, 2010).

Migran gelap di banyak negara tidak memiliki hak asasi manusia dan memiliki akses terbatas pada hukum dalam kasus-kasus gaji yang tidak dibayarkan, kondisi kerja yang berbahaya, penganiayaan atau eksploitasi. Hal ini dikarenakan mereka tidak memiliki status hukum untuk tinggal atau bekerja di negara tujuan, mereka juga hidup dalam ketakutan yang lebih besar untuk ditangkap dan dideportasi sehingga dapat lebih mudah dikendalikan oleh majikan mereka.

METODE

Penelitian ini dilakukan menurut corak penelitian kualitatif interpretif. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam atau detail terhadap suatu data yang mengandung makna. Sugiyono menyebutkan bahwa antara data dan makna dalam penelitian kualitatif memiliki kaitan satu sama lain. Makna adalah data yang sebenarnya atau data yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak. Oleh karena itu dalam penelitian kualitatif tidak menekankan pada generalisasi, tetapi pada makna (Sugiyono, 2005). Penelitian ini memberikan analisis terhadap aktivitas yang dilakukan oleh BP3TKI Provinsi NTB dalam penanganan kasus TKI bermasalah dan kesulitan yang diutarakan dalam proses penanganan yang dilakukan. Dengan demikian makna peran yang dijalankan oleh BP3TKI Provinsi NTB dapat dirumuskan menjadi pemahaman.

Data diperoleh dengan melakukan wawancara terhadap Kepala BP3TKI Provinsi NTB, Kepala Seksi Perlindungan dan Pemberdayaan BP3TKI Provinsi NTB,

seorang TKI yang memiliki pengalaman menghadapi kasus di negara penempatan; observasi terhadap layanan rutin terhadap TKI yang berjalan pada Kantor BP3TKI Provinsi NTB; dan dokumentasi berkas prosedur pra penempatan, penempatan, dan purna penempatan TKI di negara tujuannya bekerja. Peneliti melakukan triangulasi terhadap ketiga hasil cara memperoleh data sebagai bentuk konfirmasi terhadap keabsahan satu data dengan data lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Pada Kantor BP3TKI Provinsi NTB, terdapat 3 seksi urusan pelayanan publik yakni Seksi Kelembagaan dan Pemasarakatan Program, Seksi Penyiapan Penempatan, dan Seksi Perlindungan dan Pemberdayaan. Seksi Perlindungan dan Pemberdayaan merupakan seksi pada BP3TKI yang berperan dalam pengaduan permasalahan Calon TKI (CTKI), TKI atau WNI dan penanganan kasus CTKI/TKI/WNI yang bermasalah. Selain itu, seksi ini juga melaporkan jumlah remitansi TKI, Santunan/Klaim TKI, dan Premi Asuransi TKI. Seksi ini sendiri mempunyai Pos Pelayanan Kepulangan TKI di Bandara Internasional Lombok (BIL).

Dalam kaitannya dengan permasalahan hukum TKI di negara penempatan, Seksi Perlindungan dan Pemberdayaan BP3TKI Provinsi NTB menyebutkan bahwa terdapat 3 bentuk aduan yang diterima selama ini yakni: (1) langsung dari TKI yang bermasalah melalui KBRI; (2) keluarga TKI di daerah asal; dan (3) lembaga non-pemerintah yang memberikan pendampingan terhadap TKI yang bermasalah dan keluarganya. Aduan yang dilakukan oleh keluarga di daerah asal direkam melalui sejenis formulir tertulis sebagai bentuk perekaman aduan kasus

sehingga memudahkan BP3TKI dalam melacak keberadaan TKI atau konteks kasusnya melalui KBRI di negara penempatan.

Perlindungan yang dilakukan oleh BP3TKI Provinsi NTB dimulai sejak pra penempatan hingga kepulangan TKI. Sebelum diberlakukannya sistem *mobile control*, dahulunya BP3TKI Provinsi NTB memiliki pos pemulangan TKI pada Bandara Internasional Lombok (BIL). Namun setelah diberlakukan sistem *mobile control*, BP3TKI bisa melakukan serah terima TKI dengan pihak keluarga dengan cukup mengkonfirmasi berkas Kartu Keluarga dan atau dokumen lainnya pada saat TKI dijemput oleh keluarga.

Kasus TKI bermasalah yang dihadapi pada saat penempatan menjadi tantangan bagi BP3TKI. Hal ini dikarenakan perlunya koordinasi antara BP3TKI dengan KBRI serta TKI sendiri, keluarga atau lembaga non-pemerintah yang memberikan pengaduan. Kasus yang dihadapi oleh TKI tidak sekedar dialami oleh TKI dengan status ilegal, namun juga status legal yang karena menghadapi kondisi tertentu dan terdesak secara personal mendorong TKI legal kabur dari perusahaan atau majikan tempatnya bekerja. Kesulitan yang dihadapi oleh TKI di negara penempatan menjadi aduan dan penyelesaiannya membutuhkan basis data yang detil dan dalam hal ini menuntut peran BP3TKI yang memberangkatkan atau berada di daerah asal TKI.

Dalam hal penanganan kasus TKI bermasalah, BP3TKI Provinsi NTB menghadapi tantangan yang lebih besar ketika juga harus berinteraksi dengan Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS). Hal ini menjadikan sebuah kasus tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat dikarenakan koordinasi dengan

banyak pihak dan kemungkinan data mengenai TKI yang tidak lengkap atau dimanipulasi semakin besar.

Sementara itu, dalam kasus TKI bermasalah yang sudah cukup jelas posisi kasus hukumnya, BP3TKI lebih banyak mengambil peran informatif dan konsultatif kepada keluarga yang menunggu kepulangan TKI hingga KBRI selesai melakukan mediasi antara TKI bermasalah dengan majikan atau perusahaannya tempat bekerja. Perkembangan mediasi diinfokan secara berkala kepada keluarga atau lembaga non-pemerintah yang memberikan aduan.

Komunikasi yang dilakukan oleh BP3TKI dalam penanganan kasus TKI bermasalah juga disesuaikan dengan kebutuhan pelayanan publik yang cepat saat ini. Selain bersurat secara tertulis konvensional kepada KBRI yang mewakili pemerintah Indonesia di negara penempatan, BP3TKI Provinsi NTB juga biasa melakukan komunikasi melalui media internet seperti E-mail dan Whatsapp. Dengan demikian, informasi kasus dapat segera diperoleh dan penyelesaiannya tidak memakan waktu lebih lama.

BP3TKI Provinsi NTB menghadapi sejumlah kesulitan dalam penanganan kasus TKI bermasalah. Sejumlah kesulitan tersebut antara lain: (1) data yang tidak lengkap, data yang salah baik dikarenakan kurangnya pengetahuan TKI sejak pra pemberangkatan maupun disengaja oleh TKI atau pihak tertentu dengan memanipulasi dokumen yang dibutuhkan saat pra pemberangkatan, (2) pemberangkatan TKI yang sama sekali tidak melalui prosedur yang resmi seperti terekam pada Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri (SISKOTLN) dan melalui Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS); (3) kurangnya pengetahuan TKI

terhadap peraturan di negara penempatan; dan (4) himpitan kondisi yang memaksa TKI legal kabur dari majikan atau perusahaan tempatnya bekerja dan terjerumus menjadi TKI ilegal hingga akhirnya menghadapi masalah. Beberapa kasus yang dihadapi TKI dan ditangani oleh BP3TKI Provinsi NTB adalah penipuan oleh pihak lain terhadap TKI, upah yang tidak dibayar, kekerasan fisik, pelecehan seksual, dan kematian. Isu gender juga tidak terlepas dari kasus-kasus yang ditangani oleh BP3TKI Provinsi NTB. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya kasus yang dihadapi oleh Tenaga Kerja Wanita (TKW) sebagai kelompok rentan yang bekerja di negara lain. Dengan demikian risiko kelompok TKI ini dalam menghadapi masalah menjadi semakin besar.

Pembahasan

Peran birokrasi tatakelola TKI di Indonesia mengalami perubahan ketika desentralisasi diberlakukan terhadap kewenangan pengurusan kepada pemerintah daerah. Begitu pula ketika perspektif pemerintah daerah mendapatkan kesempatan yang lebih terbuka untuk melakukan beberapa revisi terhadap kekurangan tatakelola dan sistem peraturan di tingkat nasional. Hal ini salah satunya seperti yang direkomendasikan oleh Lembaga Penelitian SMERU tentang usulan perubahan UU Nomor 39 Tahun 2005 dimana pengarusutamaan sistem peraturan sebaiknya ditekankan pada klausul hak bagi TKI dan adanya penguatan kelembagaan tatakelola TKI di tingkat daerah (SMERU, 2011).

Peranan BP3TKI dalam penyelesaian kasus TKI bermasalah muncul sebagai konsekuensi dari tanggung jawab kelembagaan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Secara

organisasional, tanggung jawab tersebut diwujudkan dengan membentuk seksi khusus penanganan, yakni Seksi Perlindungan dan Pemberdayaan. Jika dicermati tugas pokok seksi tersebut, BP3TKI tidak hanya memberikan perlindungan terhadap TKI sebelum penempatan hingga kepulangan saja, namun hingga persoalan pemberdayaan ketika mantan TKI sudah pulang ke daerahnya masing-masing untuk menjadi bagian anggota masyarakat sebagaimana sebelumnya. Mantan TKI yang kembali ke daerah asal perlu dipastikan tidak memiliki persoalan terutama hukum terkait pekerjaannya di negara tempatnya bekerja sebelumnya dan dipastikan pula tetap produktif dan bahkan mampu memberdayakan minimal keluarganya.

BP3TKI dalam menangani masalah TKI di negara penempatan tidak bekerja secara sendiri. Ketika sebuah lembaga memiliki tugas dan tanggungjawab terhadap pihak atau masyarakat, maka lembaga tersebut terhubung dan pasti berinteraksi dalam tingkatan intensifitas yang berbeda. Dalam penanganan kasus TKI bermasalah, BP3TKI memiliki pola komunikasi, informasi, konsultasi, dan sebagainya dengan KBRI, PPTKIS, TKI itu sendiri atau keluarga dan lembaga non-pemerintah sebagai pelapor kasus atau aduan. Interaksi tersebut berjalan dinamis sebagaimana menjadi salah satu ciri dari adanya peranan yang berjalan. Apalagi konteks peranan BP3TKI adalah birokrasi atau pelayan publik, maka dinamika aktivitas BP3TKI dalam penanganan kasus TKI bermasalah adalah sesuatu yang dipastikan dapat diamati.

BP3TKI tidak hanya menjadi pelaksana kebutuhan masyarakat, namun juga pelaksana tugas yang diberikan oleh negara dalam urusan tenaga kerja di luar negeri. Dua pihak yang perlu

dipertimbangkan oleh BP3TKI, yakni masyarakat dan negara, menjadikan peranan BP3TKI dalam penanganan kasus TKI bermasalah tidak mudah. Sebagai konsekuensi sebuah sistem, semakin banyak aktor dan lingkungan yang memengaruhi, maka akan semakin kompleks pelaksanaan peran oleh aktor-aktor tersebut. Apalagi bentuk jasa pelayanan publik yang diberikan oleh BP3TKI dominan berupa jasa publik. Bentuk dokumen kelengkapan yang dibutuhkan dalam urusan ketenagakerjaan di luar negeri merupakan barang publik merupakan bentuk layanan menyertai produk jasa layanan BP3TKI bagi TKI.

Peranan BP3TKI dalam merespon peraturan dan perundangan-undangan cukup berat karena tidak hanya mengurus TKI yang diberangkatkan secara legal, namun juga menangani TKI yang berangkat secara ilegal, tidak jelas atau bahkan dimanipulasi data dirinya hingga TKI yang sebelumnya memiliki legalitas bekerja namun dikarenakan suatu kesulitan di negara penempatan TKI tersebut memutuskan atau terjerumus dalam ilegalitas status bekerjanya.

Kasus-kasus yang dihadapi oleh TKI sangat ditentukan oleh status bekerja tersebut. Jika status legal lebih memudahkan BP3TKI dalam penanganan kasus TKI bermasalah, maka status ketidakjelasan dan ilegalitas status bekerja memperberat penanganan yang dilakukan oleh BP3TKI. Hal ini mengingat perlunya koordinasi BP3TKI dengan banyak pihak di negara penempatan. Belum lagi jika yang memberikan aduan adalah keluarga TKI yang tidak mengetahui dengan jelas informasi keluarganya yang menjadi TKI atau ketidakpahaman TKI itu sendiri dengan aturan di negara tempatnya bekerja.

Dalam UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja

Indonesia di Luar Negeri, dengan cukup menyebutkan bahwa UU hanya mencakup warga negara Indonesia yang memenuhi syarat bekerja di luar negeri untuk mendapatkan remunerasi untuk jangka waktu tertentu, sedangkan tenaga kerja ilegal tidak tercakup dan tidak akan menerima perlindungan berdasarkan UU tersebut, terlepas dari apakah disengaja ataupun tidak sengaja menggunakan saluran tidak resmi untuk bermigrasi.

Terdapat ketidakjelasan dalam literatur hukum yang ada mengenai pembagian yurisdiksi antar lembaga negara di tingkat pusat dan provinsi, yang menyebabkan kurangnya koordinasi atau duplikasi pekerjaan sebelum revisi UU No 39 diberlakukan (SMERU, 2011). Ini telah berdampak pada kredibilitas dan transparansi keseluruhan sistem, terutama yang berkaitan dengan pelatihan pra-keberangkatan, mekanisme rujukan, dan pemantauan, yang membuka pintu bagi pelanggaran di semua tahap proses migrasi.

Transparansi dalam kinerja umum birokrasi pemerintah juga kurang, terutama dalam kerjasama antar instansi pemerintah. Tanpa penggambaran yurisdiksi yang jelas dalam penempatan dan perlindungan TKI dalam undang-undang, lembaga pemerintah merasa sulit untuk mengoordinasikan tanggung jawab mereka masing-masing dan bersama, akibatnya, dengan mudah menyalahkan lembaga lain ketika perlindungan gagal, daripada mengevaluasi dan meningkatkan kinerja mereka sendiri.

Dalam penyelesaian kasus TKI bermasalah di negara penempatan, BP3TKI Provinsi NTB banyak mengambil peran dalam hal konsultatif kepada keluarga maupun TKI yang bermasalah melalui KBRI di negara penempatan. Sementara upaya arbitrase dilakukan oleh KBRI mengingat KBRI merupakan perwakilan

pemerintah di negara penempatan sementara BP3TKI fokus pada pelayanan ketenagakerjaan yang beroperasi di Indonesia. Dalam menjalankan peran konsultatifnya, BP3TKI membutuhkan dukungan data mengenai kronologis kasus dan data pribadi yang sebenarnya dari TKI.

Disinilah tantangan yang dihadapi oleh BP3TKI semakin besar. Peranan BP3TKI menjadi jauh dari sempurna ketika TKI yang bermasalah berangkat dengan data yang tidak terekam secara jelas melalui SISKOTKLN (Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri), atau melakukan pemalsuan dokumen, atau lebih parahnya mereka berangkat secara ilegal. Beberapa temuan di lain daerah juga mendukung realita terjadinya pola ketidakjelasan data ini. Seperti di Jawa Tengah dimana pemalsuan dokumen bisa terjadi dikarenakan TKI tidak mengurus sendiri keberangkatannya melainkan melalui PPTKIS (Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta) yang tidak bertanggungjawab atau tidak taat pada aturan yang digariskan Standar Operasional Prosedur pemberangkatan (Putri, Purnaweni, & Soedjono, 2019). Kasus yang dihadapi menjadi semakin beragam dengan adanya peralihan status legal menjadi ilegal yang dimiliki oleh TKI bermasalah.

Terdapat tiga jenis migrasi *non-regular/irregularity: irregular entry/exit, irregular stay and finally*, dan *irregular work*. Beberapa TKI bermasalah termasuk dalam ketiga kategori tersebut. Migrasi ilegal dari Indonesia adalah hasil dari sejumlah faktor yang saling terkait, termasuk tingginya jumlah calo dan agen perekrutan yang tidak terdaftar di daerah pedesaan, kurangnya pengetahuan di kalangan TKI tentang prosedur yang tepat untuk migrasi dan hak asasi pekerja migran, lemahnya pemerintahan. Keterlibatan dalam

memberikan informasi dan perlindungan bagi TKI dan penegakan hukum yang lemah serta kegagalan untuk menuntut mereka yang terlibat dalam praktik perekrutan ilegal atau tidak bermoral. Karena tingkat kesadaran yang rendah di antara calon TKI di Indonesia, sangat penting adanya kerangka hukum ekstensif yang berfokus pada penegakan hak-hak pekerja migran dan pencegahan perekrutan tidak resmi. Hal ini menjadi dilema birokrasi BP3TKI.

Migrasi ilegal terjadi karena permintaan dan pasokan yang kuat dari, tenaga kerja berketerampilan rendah dan jalur legal yang terbatas dan mahal untuk migrasi reguler. Beberapa TKI yang menganggap jalur resmi perekrutan terlalu memakan waktu, mahal, dan rumit memilih bermigrasi melalui jalur tidak resmi. Migrasi ilegal bukan hanya berdampak pada TKI itu sendiri, namun juga keluarga dan komunitas mereka, individu yang terlibat dalam perekrutan (perantara dan agen perekrutan ilegal) dan negara.

Kajian *Migrant CARE* terhadap UU Nomor 18 Tahun 2017 ditunjukkan dengan realita bahwa BP3TKI Provinsi NTB dalam menangani persoalan TKI di negara penempatan tidak secara kaku menerjemahkan hierarki birokrasi melainkan secara adaptif berkomunikasi langsung pada KBRI sebagai perwakilan pemerintah di negara penempatan dan dengan media elektronik yang mempercepat penanganan kasus yang dihadapi TKI (Wahyu, 2017). Keberadaan UU Nomor 18 Tahun 2017 sebagaimana hasil kajian tersebut menjadi kesempatan politik birokrasi perlindungan TKI melalui BP3TKI di tingkat daerah untuk melakukan sejumlah perubahan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

BP3TKI Provinsi NTB dominan menjalankan peranan konsultatif dalam penanganan kasus TKI bermasalah di negara penempatan. Hal ini dikarenakan amanat kewenangan yang diberikan oleh peraturan dan perundangan Indonesia terhadap lembaga birokrasi ini. Tantangan yang dihadapi oleh BP3TKI Provinsi NTB dalam menyelesaikan kasus TKI bermasalah sangat kompleks dikarenakan keterlibatan berbagai aktor dan konteks lingkungan negara dalam kasus tersebut. Tantangan yang terberat adalah yang diciptakan oleh TKI sebelum keberangkatan yakni mengenai data diri dan legalitas keberangkatan TKI itu sendiri.

Saran

Beberapa saran yang dapat diajukan adalah (1) BP3TKI perlu memperketat pengawasan terhadap keabsahan data dan dokumen TKI yang akan diberangkatkan oleh PPTKIS, (2) komunikasi yang baik dengan PPTKIS agar dapat menjalankan bisnis jasa penyaluran yang tidak melanggar hukum dan merugikan TKI, (3) sosialisasi kepada masyarakat potensial di kantong-kantong daerah pemasok TKI mengenai seluk beluk hukum serta kondisi bekerja menjadi TKI di negara lain, (4) memberikan ruang kepada TKI bermasalah menjadi sumber pengalaman atau *lesson learned* bagi calon TKI lain yang hendak berangkat ke negara penempatan serta (5) menjalin kerjasama dengan lembaga non-pemerintah yang aktif menaruh perhatian pada persoalan TKI sebagai mitra dalam mencerdaskan kelompok potensial yang akan menjadi calon TKI dan masyarakat umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Hardiansyah. (2011). *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Jumaah, S. H., & Husein, R. (2018). Evaluasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Mengatasi Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Kabupaten Lombok Timur Tahun 2015-2017. *Jurnal Pengembangan Kesejahteraan Sosial* , 17 (3), 267-286.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor KEP-104 A/MEN/2020 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.
- Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and The Failure of Politics: Challenges to Democratic Governance. *Administration and Society* , 51 (10), 1576-1605.
- Migration, I. O. (2010). *Labour Migration From Indonesia-An Overview of Indonesian Migration to Selected Destinations in Asia and The Middle East*. Jakarta: IOM.
- Novianti, K. (2010). Analisis Trend Dan Dampak Pengiriman TKI: Kasus Dua Desa Di Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat. *Jurnal Kependudukan Indonesia* , V (1), 15-39.
- Putri, M. R., Purnaweni, H., & Soedjono. (2019). Implementasi Kebijakan Penempatan Dan Perlindungan Tki Di Luar Negeri Oleh BP3TKI Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Transparansi* , 2 (1), 84-96.
- Sinambela, L. P. (2011). *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- SMERU, L. P. (2011). *Desentralisasi Dan Tata Kelolaketenagakerjaan Luar Negeri*. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Soekanto, S. (2012). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sugiyono. (2005). *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta.
- Thoha, M. (2012). *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Umum.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.
- Wahyu, S. (2017). Retrieved September 15, 2020, from DW.com: <https://www.dw.com/id/membaca-kritis-uu-pelindungan-pekerja-migran-indonesia/a-41595460>
- Widodo, N. (2009). PERMASALAHAN TENAGA KERJA INDONESIA DI DAERAH ASAL Studi Kasus Kabupaten Tulungagung Jawa Timur. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, 14 (1), 33-46.