

**MENAKAREFEKTIVITAS PERDA KABUPATEN JEMBER  
NOMOR 5 TAHUN 2008 TERHADAP PERLINDUNG TKI**

**Oleh :**

**Musfianawati, S.H., M.H.**

**Yuli Winiari Wahyuningtyas, S.H., M.H.**

***Abstract***

*Jember is a district with 226 villages and 22 urban villages with the majority of livelihoods being farmers and working in the plantation sector, mostly as laborers, this has caused many economic disparities, in addition to the lack of work opportunities in their own regions and because of the economic pressures that cause many residents choose to work overseas. In addition to the lure of large salaries and easy prerequisites, people choose to work abroad. Most people do not care about whether a person gives a broker or a friend or a government official, the important thing is they can get a job and earn a salary. But the reality is that some of the people who have problems start from not receiving wages, tortured by employers or subject to criminal cases due to various problems in the country people. Seeing the reality, Jember District Government arranged Local Regulation on Service, Placement and Protection of Indonesian Workers of Jember Regency, with the hope that the community can be served from the process before leaving, when they are abroad and after returning to Indonesia. The expectation of a local regulation to protect the community is unlikely to be realized due to the substance of the local regulation giving more role to the private employment placement company (PPTKIS), while the role of the government is limited only to the effort. Extraordinary role is given to the private sector since the start of document management, overseas placement until there is a problem. Including giving a role to the private sector Education and training work and shelter residents who have not yet left abroad. It is prone to arbitrary actions by the private sector. Because the orientation of the company is looking for dependence. The ineffectiveness of local regulations is also supported by the absence of Bupati's regulation as the implementing rule of a Regional Regulation. This means that the existence of Local Regulation No. 5 of 2008 on service, placement and protection of TKI Jember by procedure gives more role of private company so unable to protect the fate of TKI Jember, this Regulation is not Effective because there is no implementation rule so that can not be applied in governance in Kabupaten Jember A ineffective regulation will not be able to solve the problem and can not provide protection in accordance with expectations.*

**Keywords:** *Effectiveness, Protection, Labor*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Jember adalah sebuah kabupaten yang memiliki 226 desa dan 22 kelurahan yang mata pencaharian penduduknya sebagian besar sebagai petani dan bekerja di sektor perkebunan yang sebagian besar hanya sebagai buruh, hal ini yang menyebabkan banyak kesenjangan ekonomi, selain kurangnya kesempatan kerja di daerahnya sendiri dan karena desakan ekonomi menyebabkan banyak penduduk memilih bekerja di luar negeri. Selain iming-iming gaji yang besar dan prasyarat yang mudah, masyarakat memilih bekerja di luar negeri. Kebanyakan masyarakat tidak peduli apakah yang memberi info seorang calo atau temannya atau aparat pemerintah, yang penting mereka dapat pekerjaan dan memperoleh gaji.

Namun realitasnya ada sebagian masyarakat yang mengalami masalah mulai dari tidak menerima upah, disiksa oleh majikan atau kena kasus pidana karena berbagai masalah di negeri orang. Dengan melakukan pemalsuan identitas, maka otomatis segala hak TKI sebagai Tenaga Kerja tidak dapat dipenuhi. Kasus Trafficking merupakan permasalahan TKI terbesar selain kekerasan Fisik. Ketidapahaman akan Prosedur

Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan sebagaimana diamanahkan Perda 5 Tahun 2008 menyebabkan tertipunya para TKI dan Calon TKI baik ketika pra penempatan, penempatan, bekerja di luar negeri dan ketika pemulangan ke tanah air. Urgensi perlindungan hukum terhadap TKI ini akan dilakukan melalui pengkajian efektivitas Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia harus dikaji kembali.

### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka ada 3 (tiga) masalah yang dapat dirumuskan yaitu:

1. Bagaimana Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut Perda Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008?
2. Bagaimana Efektivitas Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut PERDA Kabupaten Jember Nomer 5 Tahun 2008 di Kabupaten Jember?
3. Akibat hukum apa saja yang dapat ditimbulkan apabila TKI tidak mengikuti Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut PERDA

Kabupaten Jember Nomer 5 Tahun 2008?

### C. Metode Penelitian

Penelitian ini berbentuk normatif empiris dimana diperlukan data-data peraturan terlebih dahulu kemudian dilanjutkan dengan analisis lapangan atau objek pembahasan. Pada penelitian kali ini, dikarenakan pembahasan adalah upaya, maka untuk analisisnya peneliti menggunakan penelitian kualitatif, yaitu tidak dimaksudkan untuk mengeneralisasi dari hasil penelitiannya, namun yang terpenting adalah kedalaman informasi yang diperolehnya. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak dikenal adanya populasi dan sampel. Namun menggunakan informan. Subjek penelitian yang akan menjadi informan dalam penelitian ini ditentukan secara sengaja, atau dengan kata lain penentuan informan adalah dengan metode purposif (bertujuan) dipilih sesuai dengan masalah dan tujuan dalam penelitian tersebut. Informan atau lebih menunjuk pada informan kunci/key informan adalah orang yang menguasai secara mendalam tentang masalah yang menjadi kajian penelitian dan terlibat secara aktif dalam masalah tersebut, sehingga mampu memberikan informasi yang rinci dan

mendalam. Teknik sampling yang digunakan oleh peneliti adalah *purposive sample*. *Purposive sample* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.

## II. PEMBAHASAN

### A. Prosedur

#### **Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut PERDA Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008.**

Dalam berbagai aktifitas manusia selalu dihadapkan dengan bagaimana sesuatu harus dilakukan, agar menghasilkan manfaat sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Untuk menjalankan aktifitas untuk mencapai tujuan diperlukan tata cara atau prosedur yang jelas. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember nomor 5 Tahun 2008 mengatur proses mulai dari sebelum berangkat sampai dengan kepulangan, termasuk Dalam prosedur pelayanan, penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia. Kabupaten Jember menempatkan beberapa pihak dalam pelaksanaannya, yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten, PPTKIS yaitu. Pelaksana penempatan TKI swasta yang sah dan terdaftar di Kabupaten Jember yang selanjutnya disebut dengan

PPTKIS adalah badan hukum yang telah memperoleh izin tertulis dari Pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan TKI asal Jember ke luar negeri, serta Calon Tenaga Kerja Indonesia yang berasal dari Kabupaten Jember. Dalam prosedur pelayanan penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Jember, kewajiban pemerintah daerah adalah:

- a. mengupayakan terpenuhinya hak-hak CTKI, TKI dan TKI purna sesuai dengan kewenangannya;
- b. memantau dan mengawasi pelaksanaan penempatan CTKI;
- c. membangun dan mengembangkan sistem informasi tentang perlindungan dan penempatan TKI ke luar negeri;
- d. mengupayakan perlindungan kepada CTKI selama masa sebelum pemberangkatan, selama bekerja dan masa purna bekerja sesuai dengan kewenangannya;
- e. mendorong dan memfasilitasi peningkatan kinerja PPTKIS yang sah yang terdaftar di Kabupaten Jember;
- f. membina hubungan koordinatif antar instansi Pemerintah Kabupaten, Pemerintahan Pusat termasuk Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri, Departemen Tenaga Kerja, BNP2TKI, Kepolisian, Departemen Sosial, guna perlindungan dan pemenuhan hak-

hak CTKI, TKI dan TKI purna/mantan TKI.

Sebagaimana di atas yang telah diuraikan bahwa di antara beberapa kewajiban pemerintah adalah mengupayakan terpenuhinya hak-hak CTKI, TKI dan TKI purna sesuai dengan kewenangannya. Makna Mengupayakan mengandung arti berusaha; mengikhtikarkan; melakukan sesuatu untuk mencari jalannya. Artinya Pemda akan mengupayakan terpenuhinya hak para Calon TKI, TKI yang dimaksud adalah yang akan di luar negeri, TKI Purna atau TKI yang telah kembali pulang ke Indonesia. Makna akan berusaha mengandung makna sebatas pada usaha bukan menempatkan pada hasil, Padahal mestinya Pemerintah Daerah memberikan kepastian hukum dalam melindungi masyarakatnya sehingga mestinya bukan mengupayakan tetapi mestinya adalah memastikan. Hal ini didasarkan pada Kewajiban negara terhadap masyarakatnya sebagaimana yang diamanahkan didalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Tujuan terbentuknya Pemerintahan Negara Indonesia adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, Kalimat ini mengandung arti bahwa sudah menjadi kewajiban pemerintah Indonesia untuk melindungi masyarakatnya.

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan

absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan absolut adalah urusan pemerintah Pusat yang meliputi urusan Politik Luar negeri, Pertahanan Keamanan, Moneter dan fiskal serta agama. Sedangkan urusan pemerintahan

kongruen adalah urusan pemerintah yang dalam pelaksanaannya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah. Dalam melaksanakan tugas kongruen, tugas pemerintah dibagi antara urusan wajib dan urusan pemerintahan

pilihan. Urusan pemerintahan wajib

berhubungan dengan pelayanan dasar dan bukan pelayanan dasar. Salah satu urusan wajib pemerintah daerah yang merupakan bukan pelayanan dasar adalah urusan ketenagakerjaan. Jika urusan ketenagakerjaan adalah urusan wajib pemerintah daerah maka dalam menjalankan fungsi perlindungan kepada masyarakatnya khususnya para Tenaga kerja Indonesia atau TKI adalah memberikan kepastian, bukan sekedar mengupayakan. Hal ini berkaitan dengan perlindungan hukum yang harus diberikan oleh negara kepada masyarakatnya yang merupakan tanggung jawab negara.

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus

dilaksanakan. Upaya penegakan hukum ini adalah bagian dari tanggung jawab negara untuk menegakkan hukum, dengan menjalankan fungsi pemerintahan. Upaya penegakan hukum bisa saja terjadi secara damai namun bisa saja terjadi pelanggaran, Pelanggaran hukum terjadi ketika subyek hukum baik yang dilakukan oleh masyarakat atau pun aparatur pemerintahan tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak yang seharusnya mendapatkan perlindungan hukum.<sup>1</sup>

Dalam hal tanggung jawab perlindungan kepada TKI di daerah kabupaten merupakan tanggung jawab pemerintah yang dalam hal ini adalah pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup> Jika menilik bahwa perlindungan hukum adalah tanggung jawab negara sebagaimana yang

<sup>1</sup>Sudikno Mertokusumo, dalam Dr. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2016, Hal.266

<sup>2</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinie ke empat bahwa tujuan terbentuknya negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia, Maka tanggung jawab Perlindungan hukum bagi Para Tenaga Kerja Indonesia khususnya yang ada di Jember adalah menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memberikan kepastian hukum dengan hukum forma yang ada. Maka amanah Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Untuk menjalankan fungsi perlindungan, Pemerintah Daerah Harus Menyusun Peraturan Daerah yang disesuaikan dengan kondisi kabupaten masing-masing. Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan mengamanahkan bahwa Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>3</sup>

Dalam kepustakaan ilmu perundang-undangan, pada umumnya landasan pembentukan peraturan

perundang-undangan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu : landasan filosofi, landasan yuridis dan landasan sosiologis. Dalam landasan yuridis mengalir empat prinsip yang fundamental dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: prinsip negara hukum, prinsip konstusionalitas, prinsip demokrasi dan prinsip perlindungan terhadap hak rakyat. Prinsip perlindungan terhadap hak rakyat merupakan bagian yang sangat penting dalam setiap kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan . Prinsip ini bertalian erat dengan prinsip demokrasi sebagai landasan peraturan perundang-Undangan. Prinsip demokrasi sangat mengedepankan aspek perlindungan terhadap hak rakyat.<sup>4</sup>

Urusan Pemerintahan Kongruen yang menjadikewenangan pemerintah pusat salah satunya adalah politik Luarnegeri. Namun dalam pemberian layanan, penempatan dan Perlindungan TKI Jember juga masukkan kata-kata Penempatan, pada kata penempatan mengandung arti pada saat terjadi luarnegeri. Artinya bila ada Pemerintah Daerah mampu memberikan pelayanan sampai masyarakatnya ada di luarnegeri berarti melampaui batas kewenangan urusannya. Didalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014

<sup>3</sup>Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

<sup>4</sup>Widodo eka Tjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, Hal.19-24

tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama.<sup>5</sup>

Berdasarkan Perda Nomor 5 tahun 2008, Peran Perusahaan Pelaksana tenaga Kerja Indonesia adalah membantuterhadap pengurusan dokumen-dokumen Kerjasama penempatan TKI ke luar negeri PPTKIS berkewajiban untuk: memberikan informasi yang benar dan lengkap pada CTKI tentang persyaratan dan prosedur bekerja ke luar negeri menjalankan proses penempatan CTKI sesuai dengan persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan', memenuhi hak-hak CTKI dan TKI sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam

Peraturan perundang-undangan, bersama-sama pemerintah menjalankan kegiatan pendidikan dan pelatihan untuk penyiapan kualitas CTKI, turut terlibat dan bertanggung jawab dalam penanganan kasus TKI yang diurusnya untuk berangkat bekerja ke luar negeri baik secara materiil maupun immaterial. turut terlibat dan bertanggung jawab dalam menanggung biaya untuk pemulangan TKI yang diurusnya yang mengalami masalah di luar negeri, mulai dari tempat kerja di luar negeri sampai ke tempat asal, tidak menarik biaya penempatan pada CTKI / TKI melebihi biaya yang diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah ini atau peraturan perundang-undangan. PPTKIS dalam menjalankan kewajibannya membina hubungan kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten, Pemerintah dan Kepolisian. Selanjutnya dalam Prosedur Pelayanan penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Jember memberikan kewajiban kepada TKI untuk memahami prosedur bekerja ke luar negeri.<sup>6</sup>

Dalam Peraturan daerah Kabupaten Jember nomor 5 Tahun 2008, menyebutkan bahwa Setiap Calon TKI mempunyai kewajiban untuk:<sup>7</sup>

- a. Memahami persyaratan dan prosedur bekerja ke luar negeri;

<sup>6</sup>Perda Kabupaten Jember Nomor 5 tahun 2008 tentang Prosedur pelayanan, penempatan dan Perlindungan TKI

<sup>7</sup>Ibid, Hal 5

<sup>5</sup>Ibid, Hal, 10

- b. Memenuhi seluruh persyaratan dan mengikuti prosedur bekerja luar negeri;
- c. Memiliki kemampuan untuk dapat bekerja ke luar negeri sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang dipersyaratkan;
- d. memiliki kesanggupan untuk menyelesaikan kontrak kerja sejauh kondisi kerja yang dihadapi tidak bertentangan dengan martabat kemanusiaan, agama dan nilai-nilai sosial lainnya;
- e. membayar biaya penempatan sesuai dengan ketentuan yang ada.
- g. memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di negara tujuan;
- h. memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang samayang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan di negara tujuan;
- i. menandatangani perjanjian penempatan kerja dan perjanjian kerja;
- j. mendapatkan naskah asli dari perjanjian penempatan kerja dan perjanjian kerja;
- k. memperoleh penjelasan atas hal-hal yang termaktub dalam perjanjian penempatan dan perjanjian kerja beserta dampaknya bagi yang bersangkutan;
- l. memperoleh perlindungan selama bekerja diluar negeri dan ketika kembali ke tempat asal, sesuai peraturan perundang-undangan.

Selain kewajiban calon TKI juga memiliki hak-hak sebagai berikut

- a. mendapatkan informasi yang lengkap dan benar tentang persyaratan dan prosedur bekerja luar negeri;
- b. memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri;
- c. mendapatkan pendidikan dan pelatihan yang memadai untuk dapat bekerja secara mandiri Luar Negeri;
- d. mendapatkan perlindungan selama proses perekrutan.
- e. bekerja luar negeri sesuai dengan keterampilan yang dimiliki;
- f. mendapatkan pelayanan dan perlindungan untuk bekerja luar negeri;

Jika melihat Perda nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan penempatan dan perlindungan TKI Kabupaten Jember masih memberikan ruang yang banyak kepada swasta tentang nasib TKI, Pendidikan, perekrutan, urusan dokumen dan sampai urusan bila terjadi kasus. Padahal dalam pencapaian aspek perlindungan adalah mejadi tanggung jawab negara. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dimanapun

itu dilakukan di Indonesia pemerintah mempunyai peran yang sangat penting dan menentukan karena pemerintah memiliki instrumen baik perundang-undangan maupun instrumen pendukung untuk mewujudkan tujuan terbentuknya pemerintahan negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mencerdaskan kehidupan bangsa.

Instrumen atau sarana pemerintahan merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan pemerintah negara dalam arti luas, oleh karena itu penggunaan instrumen tidak boleh bertentangan dengan apa yang telah digariskan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Khususnya instrumen peraturan perundang-undangan yang harus memperhatikan hirarki, tetapi harus juga diperhatikan bahwa dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah mempunyai wewenang yang harus dijalankan.

Seringkali dalam menjalankan kewenangan banyak kesalahan yang dilakukan oleh aparat yang akan berakibat luas bagi masyarakat yang terkena dampak khususnya suatu peraturan. Hal ini dikarenakan ketidak cermatan dalam menyusun suatu keputusan yang tidak mengindahkan mekanisme atau prosedur yang telah ditetapkan sehingga mengakibatkan kerugian bagi

masyarakat.<sup>8</sup> Mestinya peran yang sangat penting mulai dari urusan sebelum berangkat, pada saat berangkat dan setelah kembali ke tanah air, para tenaga kerja Indonesia harus mendapatkan perlindungan, bagaimana bentuk perlindungannya tidak bisa diserahkan kepada Swasta apalagi yang bernama perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Orientasi sebuah perusahaan adalah keuntungan, sementara jika pemerintah yang harus menjalankan ini adalah sebuah kewajiban amanah dari adanya negara Indonesia. Maka mestinya seluruh pelaksanaan urusan pekerjaan khususnya keluar negeri adalah menjadi urusan pemerintah mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintahan desa asal domisili para TKI.

## **B. Efektivitas Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut PERDA Kabupaten Jember Nomer 5 Tahun 2008 di Kabupaten Jember**

Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai sosial kontrol, yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara

<sup>8</sup>Aminuddin Ilmar, *Hukum Pemerintahan*, Prenadamedia group, Jakarta, 2016, Hal . 124-133

stabilitas perubahan dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi sebagai sarana sosial *engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana perubahan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pikir masyarakat, dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektifitas hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif. Keadaan tersebut dapat ditinjau atas dasar beberapa tolak ukur efektifitas. Menurut Surjono Sukanto, bahwa faktor tersebut ada lima yaitu:

1. Hukum itu sendiri
2. Penegak Hukum
3. Sarana dan fasilitas
4. Masyarakat
5. Kebudayaan

Berdasarkan 5 (lima) faktor di atas, maka efektifitas PERDA Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dapat diukur berdasarkan faktor-faktor pendukung dan faktor penghambatnya yaitu:

#### A. Faktor-Faktor Pendukung

##### 1) Dukungan Aparat Desa

Salah satu faktor pendukung efektifitas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

(TKI) adalah adanya dukungan dari aparat desa untuk mensosialisasikan setiap informasi tentang TKI. Sehingga apabila dari Disnakertrans ingin mengadakan sosialisasi tentang Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI), maka aparat Desa sangat mendukung. Berdasarkan Informasi dari kepala desa dan perangkat desa sampai saat ini Disnakertrans dan/atau dari kementerian tenaga kerja belum pernah mengadakan sosialisasi apapun tentang perlindungan TKI di Desa Wonoasri sehingga dalam pelayanan Desa hanya menyampaikan informasi yang merekap peroleh dari rapat rapat pertemuan di Kecamatan. Dukungan aparat desa lainnya adalah dengan adanya petugas khusus dalam pelayanan TKI di Desa Wonoasri dan adanya kelompok perempuan mantan TKI hal ini memberik kemudahan akses bagi masyarakat desa untuk mendapatkan informasi.

##### 2) Kepatuhan Masyarakat

Kepatuhan masyarakat Desa Wonoasri dapat dilihat dari setiap kegiatanyang diselenggarakan oleh desa selalui diikutioleh masyarakat dengan antusias. Hasil interview selama ini prosedur dan penjelasan tentang aturan-aturan perlindungan TKI mereka dapat dari agen dan/atau dari PJTKI ketika mereka beradadi

penampungan, namun mereka tidak paham aturan yang mana. Selain itu, kalau bukan Mantan TKI dan/atau Calon TKI yang sudah dipenampung, tidak mengerti tentang prosedur dan aturan tentang perlindungan TKI. Kebanyakan dari mantan TKI menjawab mereka ingin diadakan sosialisasi tentang Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) oleh Disnakertrans ke Desa Wonoasri, karena mereka membutuhkan penjelasan bagaimana hak dan kewajiban mereka sebagai TKI asal Jember di Luar Negeri.

3) Minat masyarakat pada ilmu pengetahuan besar  
Minat masyarakat pada ilmu pendidikan besar dapat dilihat dari cukup banyaknya sekolah di Desa Wonoasri. Mulai dari PAUD sampai dengan SMP Negeri. Warga Desa Wonoasri juga ada yang telah menempuh pendidikan Magister dan yang telah sudah menyelesaikan S1 juga cukup banyak. Begitu juga dengan TKI Desa Wonoasri juga sudah cukup banyak yang berpendidikan SMA. Sehingga mereka sangat mendukung bila ada sosialisasi tentang lembaga Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) oleh Disnakertrans ke Desa Wonoasri. Para mantan TKI Desa Wonoasri juga

mengusulkan agar pemerintah juga mengadakan pelatihan-pelatihan keterampilan pada masyarakat desa, sehingga masyarakat desa yang ingin bekerja luar negeri sudah memiliki kemampuan lebih baik (keterampilan). Khususnya pada bahasa, kesulitan bahasa di negara tujuan mereka akui sebagai salah satu masalah mereka di luar negeri.

4) Saat ini di Desa Wonoasri telah terbentuk Kelompok Perempuan mantan TKI, kelompok inilah yang banyak membantu informasi terkait bagaimana bekerja di luar negeri, walaupun mereka juga sangat perlu dukungan dari berbagai pihak untuk peningkatan kapasitasnya sehingga

### **B. Faktor Penghambat**

1) Kurangnya Sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan/atau Pusat. Menurut Kepala Desa Wonoasri masyarakat Wonoasri butuh sosialisasi tentang perlindungan TKI. Masyarakat Desa Wonoasri banyak yang berminat menjadi TKI, sehingga mereka sangat membutuhkan informasi tentang bagaimana menjadi TKI yang aman. Menurut Kepala Desa, untuk Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) bahwa belum pernah mendengar tentang Peraturan Daerah tersebut. Kepala Desa pernah mengikuti

sosialisasi tentang prosedur menjadi TKI di luar negeri, namun tidak mengetahui peraturan mana yang disosialisasikan.

2) Lebih suka menunggu informasi dari pada mencari tahu sendiri informasi Masyarakat lebih cenderung menunggu sehingga untuk mengetahui informasi yang terbaru mereka hanya menunggu dari pihak pihak terkait. Untuk penggunaan internet sebagai fasilitas pencari tahu peraturan-peraturan sangat jarang mereka gunakan arena jaringan internet di Desa Wonoasri sangat minim

Perda Nomor 5 Tahun 2008 Tentang pelayanan, penempatan dan perlindungan TKI kabupaten Jember masih menempatkan peran swasta secara optimal yang mengalahkan peran pemerintah sendiri. Berdasarkan Perda Nomor 5 tahun 2008, Peran Perusahaan Pelaksana tenaga Kerja Indonesia adalah

- a. membantuterdhadap pengurusan dokumen-dokumen Kerjadan penempatan TKI ke luar negeri
- b. berkewajiban untuk memberikan informasi yang benar dan lengkap pada CTKI tentang persyaratan dan prosedur bekerja ke luar negeri
- c. menjalankan proses penempatan CTKI I sesuai dengan persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan,
- d. memenuhi hak-

dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan perundang-undangan,

- e. bersama-sama pemerintah menjalankan kegiatan pendidikan dan pelatihan untuk penyiapan kualitas CTKI,
- f. turut terlibat dan bertanggung jawab dalam penanganan kasus TKI yang diurusnya untuk berangkat bekerja ke luar negeri baik secara materiil maupun immaterial.
- g. turut terlibat dan bertanggung jawab dalam menanggung biaya untuk pemulangan TKI yang diurusnya yang mengalami masalah di luar negeri, mulai dari tempat terjadi luar negeri sampai ke tempat asal nya,
- h. tidak menarik biaya penempatan pada CTKI / TKI melebihi biaya yang diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah ini atau peraturan perundang-undangan.
- i. membina hubungan kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten, Pemerintah dan Kepolisian.<sup>9</sup>

Berdasarkan faktor-faktor di atas maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga

<sup>9</sup>Ibid, Perda Kabupaten Jember nomer 5 Tahun 2008

Kerja Indonesia (TKI) tidak efektif dalam mengatasi permasalahan TKI di Desa Wonoasri, Hal ini dilihat dari ketidaktahuan masyarakat akan keberadaan Peraturan Daerah tersebut. Kurangnya sosialisasi dari aparat daerah (Disnakertrans) budaya menunggu informasi dan kurangnya fasilitas dan sarana prasarana di desa untuk memperoleh informasi tentang peraturan perundang-undangan khususnya tentang perlindungan TKI, menyebabkan Peraturan Daerah ini tidak dikenal oleh masyarakat (mantan TKI) desa Wonoasri. Selain itu Perda Kabupaten Jember nomer 5 Tahun 2008 ini tidak efektif karena memberikan peran yang sangat besar kepada swasta, yang semestinya peran tersebut adalah menjadi tanggung jawab pemerintah.

**C. Akibat hukum yang dapat ditimbulkan apabila TKI tidak mengikuti Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut PERDA Kabupaten Jember Nomer 5 Tahun 2008**

Jika ditelusuri ada beberapa alasan yang melandasi dilakukannya migrasi pada masyarakat kabupaten Jember adalah, yang pertama faktor ekonomi, dimana hampir seluruh TKI/TKIW yang berangkat mencari

kerja ke luar negeri adalah untuk menambah penghasilan, karena memang mereka adalah dari golongan miskin. Kedua faktor dorongan dari dalam seseorang itu sendiri, seperti iri melihat tetangga sukses dan kurang puas dengan penghasilan suami. Ketiga budaya masyarakat setempat yang telah menganggap migrasi adalah suatu hal yang biasa dilakukan.

Namun pemberangkatan TKI tidak akan pernah dari masalah terutama di kabupaten Jember. Meskipun pemerintah daerah sudah membuat kebijakan berupa Perda Pelayanan, penempatan dan perlindungan hukum TKI Jember namun pemberangkatan TKI masih berlanjut bahkan para TKI menempuhnya melalui jalur ilegal. Hasil survei yang dilakukan pada masyarakat Desa Wonoasri Kecamatan Tempurejo diketahui bahwa diperoleh keterangan hampir 96% responden mengetahui tata cara bekerja ke luar negeri dari saudara, teman, tetangga, calo atau sponsor dan petugas lapangan PPTKIS. Kurangnya kehadiran pemerintah untuk memberi informasi ini telah menyuburkan praktek percaloan. Calo sulit diberantas karena mereka memiliki informasi yang lebih banyak baik dari sisi pemberi layanan maupun kebutuhan sipembelija. Dari sisi ini saja dipastikan banyak penyimpangan yang terjadi, karena bujuk rayu dalam rekrutmen

akan dilakukan demi “*recruiting fee*” atau biaya rekrut yang besar yang akan diperoleh oleh paracalo yang diberikan oleh PPTKIS (Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta).

Namun begitu, biaya yang dikeluarkan PPTKIS untuk para calo ini bukanlah biaya yang kecil. Bersama dengan kebutuhan biaya-biaya penempatan lainnya seperti pelatihan, kebutuhan hidup selama dalam penampungan dan lain-lain kelak dibebankan kepada TKI sehingga akhirnya TKI terjebak pada jera hutang (Hasil Wawancara Dengan TKI Desa Wonoasri). Begitu besarnya peranan paracalo atau sponsor dalam rekrutmen calon TKI ini secara sosiologis dapat dijelaskan bahwa memang paracalo atau sponsor tersebut memiliki keterpautan sosial (*social embeddedness*) yang sangat dekat dengan Calon TKI atau TKI atau keluarganya sehingga kuatnya relasi sosial dapat dengan mudah mengalahkan prosedur formal lembaga dalam membangun kepercayaan yang dalam hal ini adalah membangun kepercayaan dari CTKI/TKI dan keluarganya. Bahkan, dengan alasan yang sangat indah, paracalo dapat memberikan uang *cash* kepada keluarga Calon TKI atau TKI sehingga mereka tergiur untuk segera memberangkatkan Calon TKI/TKI. Banyaknya TKI yang berangkat

dengan tidak memenuhi ketentuan yang ada akibat lemahnya pengawasan dan penegakan hukum oleh pemerintah khususnya terhadap PPTKIS, maka akan suatu hal yang mengherankan bila jumlah TKI bermasalah tidak berkurang malah cenderung meningkat

Produk Peraturan Daerah merupakan Instrumen pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dimana Instrumen tersebut diberikan baik kepada legislatif yang berupa produk perundang-undangan maupun kepada eksekutif yang merupakan produk kebijakan. Kewenangan pengaturan yang timbul dari fungsi *reglementer* dan eksekutif itu selalu didasarkan pada peraturan negara yang lebih tinggi dalam wujud kewenangan atribusi ataupun delegasi”. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Pada hakikatnya kewenangan pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang bersifat pelimpahan (*delegated authority*) karena kewenangan asli (*original authority*) pembentukan peraturan perundang-undangan ada pada badan legislatif. Pendelegasian kewenangan legislatif kepada pemerintah (eksekutif) atau pejabat administrasi

negara membuat pejabat pemerintah atau pejabat administrasi negara memiliki kewenangan legislatif seperti halnya pembentuk undang-undang asli (badan legislatif). Kebijakan yang ditetapkan pejabat administrasi negara berdasarkan wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, kemudian dituangkan dalam berbagai bentuk-bentuk hukum yang ada di Indonesia termasuk dalam golongan peraturan perundang-undangan. di Indonesia, bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan beraneka ragam.

Peraturan Kebijakan Selain kebijakan yang bersifat terikat (*gebonden beids*) berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti diuraikan diatas, pemerintah atau pejabat administrasi negara juga dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas (*vrijbeleid*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermessen*).

Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan). Untuk menegakkan asas konsistensi, kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas tersebut perlu

dituangkan dalam suatu bentuk formal atau suatu format tertentu yang lazim disebut peraturan kebijakan. Dengan demikian peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudiandituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara).

Menurut Bagir Manan dengan adanya peraturan kebijakan tersebut akan terjamin ketepatan atas tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu. Jika kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas dituangkan dalam suatu peraturan kebijakan, setiap anggota masyarakat dapat dengan mudah mengetahuinya sehingga setiap orang yang memenuhi syarat-syarat memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk memperoleh keuntungan-keuntungan yang mungkin dapat diperoleh dari kebijakan tersebut. Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi. Menurut Philipus M. Hadjon “pelaksanaan pemerintahan

sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)” dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijaksanaan. Peraturan kebijaksanaan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.<sup>10</sup>

Bentuk formal peraturan kebijaksanaan dalam hal tertentu sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S Attamimi: “dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijaksanaan sama benar dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup, yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan”. Selain memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan diatas, ada juga peraturan kebijaksanaan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan

dari segi bentuk formalnya. Oleh karena itu, peraturan-peraturan kebijakan tersebut dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Meskipun ada bentuk peraturan kebijakan yang memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan, namun Bagir Manan secara tegas mengemukakan bahwa peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan: “peraturan kebijaksanaan bukan peraturan perundang-undangan, meskipun menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundang-undangan.

Perda nomor 5 tahun 2008 tentang pelayanan penempatan dan perlindungan TKI di dalam pasal 12 menyatakan bahwa “calon TKI yang akan bekerja keluar negeri harus memenuhi persyaratan yang akan diatur dalam Peraturan Bupati”. Perda kabupaten Jember ini memberikan amanah terbitnya peraturan kebijaksanaan. Namun Peraturan Bupati yang mengatur tentang syarat bekerja ke luar negeri belum sampai detik ini tidak ada. Perda Tentang Pelayanan, Penempatandan dan Perlindungan TKI Jember dengan realitas lapangan bahwa prosedur yang harusnya diikuti, tidak dijalankan oleh masyarakat maka sebenarnya Perda ini tidak efektif dan tidak mempunyai akibat hukum, karena Perda Nomor 5 tentang pelayanan, penempatandan perlindungan hukum TKI Jember tidak mempunyai akibat hukum karena berdasarkan informasi yang digali

<sup>10</sup><http://birohukum.bappenas.go.id>, di akses tanggal 1 Nopember 2017

bagian hukum Pemerintah Jember, Perda tersebut tidak diikuti peraturan pelaksanaannya yaitu Perbup. Maka perda tersebut tidak memiliki kekuatan hukum untuk memaksa. Begitu juga dengan pernyataan Kepala Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Jember, bahwa Perda tersebut tidak dipakainya sebagai acuan pelaksanaan dikarenakan Perda tersebut tidak memiliki Peraturan Bupati. Dalam menjalankan prosedur keluar Negeri Pemerintah Kabupaten Jember dalam hal ini Disnakertrans, mengacu pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Terlebih lagi Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 pada tahap revisi .

### III. PENUTUP

#### Kesimpulan

1. Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut Perda Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 Tidak mencerminkan tanggung jawab pemerintahan negara karena menempatkan swasta sebagai pelaksana penempatan tenaga kerja termasuk juga dalam proses pemberangkatan dan kepulangan, seharusnya pemerintah yang menjadi pelaksana mulai dari proses dokumen sampai

kepulangan sebagaimana amanah Undang-Undang Dasar 1945 .

2. Efektivitas Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut PERDA Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008 di Kabupaten Jember, tidak berjalan efektif karena berdasarkan hasil kajian lapangan 95 Persen masyarakat tidak mengikuti prosedur yang ada dalam Perda
3. Akibat hukum yang dapat ditimbulkan apabila TKI tidak mengikuti Prosedur Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menurut PERDA Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2008, Perda ini tidak dapat dijalankan karena tidak memiliki aturan pelaksanaannya , sehingga tidak ada akibat hukum yang ditimbulkan, dalam pelaksanaan pengaturantentang TKI pemerintah Kabupaten Jember berpedoman pada UU no 39 tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, yang pada saat ini memasuki tahapan revisi.

#### DAFTAR PUSTAKA

**BukuTeks:**

Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia berdasarkan UU No.13 Tahun 2003*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003;

Aminuddin Ilmar, *Hukum Pemerintahan*, Prenadamedia group, Jakarta, 2016,

Dwi Yuwono Ismantoro, *Hak dan Kewajiban Hukum Tenaga Kerja Indonesia (TKI) diluar negeri*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011

Komnas Perempuan, *Panduan Menyusun Peraturan daerah tentang Perlindungan Buruh Migran Indonesia berperspektif HAM dan Keadilan Jender*

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2016

Widodo Eka Tjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang *Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 *Tentang Jaminan Sosial Nasional*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, *Tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintah Daerah*

Peraturan Pemerintah RI No.3 Tahun 2013 *Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri* ;

Peraturan Presiden RI No.81 Tahun 2006 *Tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*;

Peraturan Daerah Kabupaten Jember No.5 Tahun 2008 *Tentang Pelayanan, Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)*.

**BIODATA SINGKAT PENULIS**

**Musfianawati, S.H., M.H.** adalah Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Islam Jember. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Jember (UIJ) dan memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) dari Fakultas Hukum Universitas Jember.

**Yuli Winiari Wahyuningtyas, S.H., M.H.** adalah Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Islam Jember. Menyelesaikan pendidikan sarjana S.1 pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya.