



OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA



OMBUDSMAN BRIEF

**RINGKASAN KAJIAN OMBUDSMAN RI (POLICY BRIEF)
ASPEK MALADMINISTRASI DALAM PENEMPATAN DAN
KEPULANGAN PEKERJA MIGRAN**

Tahun 2018

RINGKASAN KAJIAN OMBUDSMAN RI (POLICY BRIEF) ASPEK MALADMINISTRASI DALAM PENEMPATAN DAN KEPULANGAN PEKERJA MIGRAN

LATAR BELAKANG

DPR telah mensahkan peraturan perundang-undangan baru pengganti Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang disebut dengan perlindungan pekerja migran Indonesia (PPMI), melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 yang mengatur proses penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri keseluruhan proses perekrutan, pengurus dokumen, pendidikan dan pelatihan, penampungan, persiapan pemberangkatan, pemberangkatan sampai ke negara tujuan, dan pemulangan dari negara tujuan.

Peraturan baru ini merupakan harmonisasi dengan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 6 Tahun 2012 tentang (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya), dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta aturan-aturan lain yang terkait¹. Dengan terdapatnya Perundang-undangan yang baru ini diharapkan dapat memperbaiki tata kelola

migrasi yang lebih aman sehingga pekerja migran menjadi lebih terlindungi dan diharapkan dapat menggantikan hal-hal yang belum optimal dalam pengaturan terdahulu yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 mengenai pelayanan penempatan migran ke luar negeri, karena kesenjangan tata kelola menyebabkan adanya celah bagi sejumlah pihak untuk melakukan praktik perekrutan yang berakibat adanya indikasi terjadinya perdagangan manusia².

Data *International Organization for Migration* (IOM) menggambarkan bahwa kurang lebih terdapat 6 (enam) juta tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri³. Kenyataan tersebut menjadi penting bagi Pemerintah untuk dapat memberikan perhatian lebih karena dengan jumlah warga negara yang cukup banyak maka banyak diantara mereka menjadi rentan dalam menghadapi resiko selama bekerja di negara asing.

Untuk mencermati permasalahan pekerja migran secara menyeluruh, pada tahun 2017, Ombudsman RI telah melakukan

¹ <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3700344/ruu-perlindungan-pekerja-migran-indonesia-disahkan-jadi-uu>

² <https://nasional.tempo.co/read/1156560/hari-buruh-migran-sedunia-migrant-care-keadilan-masih-jauh/full&view=ok>

³ <https://indonesia.iom.int/id/aktivitas-kami/migrasi-tenaga-kerja>

kajian inisiatif (*Own Motion Investigation*) mengenai potensi maladministrasi pada proses pra penempatan pekerja migran. Ombudsman RI mencermati bahwa dalam proses pra penempatan pekerja migran berpotensi terjadinya pelanggaran prosedur yang dapat berdampak pada praktek perdagangan orang. Kajian tersebut dilakukan dengan mengambil sampel data pada beberapa daerah pengirim Pekerja Migran yakni Jawa Barat, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kepulauan Riau dan DKI Jakarta, yang dilakukan dengan metode pengambilan data kepada Pekerja Migran, pengamatan pelayanan dan pengambilan data kepada Petugas Instansi yang bertanggung jawab, yaitu Kementerian Ketenagakerjaan, Dinas Tenaga Kerja di Propinsi dan Kabupaten/Kota serta BNP2TKI dan jajarannya di Daerah.

Hasil kajian inisiatif/*Own Motion Investigation* (OMI) tersebut memperoleh temuan terdapatnya maladministrasi dalam proses pra penempatan pekerja migran berupa penyimpangan prosedur, tidak kompeten, permintaan imbalan, tidak memberikan pelayanan, penyalahgunaan wewenang, dan perilaku tidak patut. Maladministrasi tersebut didasarkan pada data lapangan yakni adanya pemalsuan data administrasi calon pekerja migran, ketidakjelasan pengurusan dokumen oleh oknum PPTKIS, pendidikan dan pelatihan yang kurang memadai, belum optimalnya proses pemeriksaan kesehatan dan psikologi yang mana tidak terdapat

pemeriksaan psikologi, belum optimalnya proses PAP (pelatihan akhir pemberangkatan) dikarenakan keterbatasan SDM sebagai Pengajar, pelanggaran hukum dalam Perjanjian Penempatan antara PPTKIS dengan calon pekerja migran yaitu tidak melihat dokumen perjanjian/kontrak, yang mana semua hal itu adalah dampak lemahnya pengawasan pemerintah dalam proses pengarahan dan pembinaan kepada calon pekerja migran. Selain itu, juga terdapat pemberian uang dari PPTKIS kepada para responden yang kemudian diberlakukan mekanisme potong gaji.

Ombudsman RI mencermati bahwa maladministrasi yang terjadi disebabkan antara lain karena kurangnya pengawasan pemerintah terutama Kementerian Tenaga Kerja RI, BNP2TKI, Pemerintah Daerah, dan Disnaker; Kewenangan PPTKIS dalam pengiriman tenaga kerja yang diberikan oleh pemerintah yang begitu besar sehingga tidak ada ruang intervensi dari pemerintah; serta rendahnya kontrol masyarakat dan kearifan lokal untuk melindungi dan mencegah migrasi yang tidak aman dan sering berulang. Meskipun Pemerintah juga telah melakukan upaya perbaikan pada tahapan pra penempatan dengan mencabut ijin PPTKIS, membuat sistem online untuk pendataan TKI dan pengurusan SIP, transaksi non tunai dalam pengurusan sertifikasi kompetensi, program desa migran produktif, perbaikan regulasi (RUU), pemberian asuransi TKI/Pekerja Migran, pengawasan penampungan,

hingga pemberian pembekalan akhir pemberangkatan/PAP, namun permasalahan tersebut belum terurai, sehingga belum ada solusi yang efektif untuk mencegahnya.

Temuan Ombudsman tersebut, telah diberikan kepada Kementerian Ketenagakerjaan dan BNP2TKI dengan beberapa saran perbaikan antara lain melakukan pelayanan berupa pengawasan terhadap proses pra penempatan dan menyusun aturan-aturan turunan Undang-undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia dengan memperhatikan temuan Ombudsman RI.

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada proses pra penempatan tersebut akhirnya memiliki rantai maladministrasi hingga penempatan dan juga pemulangan. Hal ini didasarkan karena masih banyaknya pemberitaan yang mengatakan bahwa tenaga kerja Indonesia banyak mendapatkan permasalahan sesampainya di negara tujuan. Menteri Tenaga Kerja Hanif Dzakiri melalui cnnindonesia.com mengatakan bahwa masih banyak permasalahan pekerja Indonesia di luar negeri terutama mengenai pembayaran gaji, yang dialami TKI yang bekerja di luar negeri⁴. Selain itu permasalahan mengenai keamanan dan kenyamanan kerja serta

perlakuan yang tidak baik dari majikan masih sering terjadi. Hal ini terbukti dari banyaknya kasus penyiksaan Pekerja Migran bahkan ada yang meninggal dunia, salah satunya yang terjadi kepada salah seorang pekerja migran asal Nusa Tenggara Timur Adelina Lisao yang meninggal dunia akibat penganiayaan oleh majikannya di Malaysia⁵.

Pengawasan terhadap perusahaan-perusahaan yang mempekerjakan pekerja migran Indonesia juga masih diberitakan, salah satunya sebagaimana terdapat kejadian yang dialami oleh pekerja migran Indonesia adanya kasus pencurian dan pelecehan, salah satu kasus yang dilaporkan adalah kasus yang terjadi pada pekerja perusahaan Western Digital di Malaysia. Para pekerja wanita mengadukan bahwa mereka ditempati bersama dengan pekerja perusahaan lain dan berlainan jenis. *"Kami trauma untuk naik lift sendirian, karena sudah beberapa kasus kawan kami dipeluk dan digerayangi oleh pekerja India atau Bangladesh yang satu asrama dengan kami"*⁶.

Pada tahun 2016, jumlah pekerja migran Indonesia yang meninggal dunia di negara asing meningkat hingga 42%⁷. Pelaksana Tugas Kepala BP3TKI Kupang pada awal tahun 2018 juga menyatakan bahwa tenaga

⁴ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181227132720-92-356750/ratusan-ribu-tki-kesulitan-mendapatkan-gaji>

⁵ <https://nasional.tempo.co/read/1064736/kasus-kekerasan-tki-migrant-care-usulkan-daftar-hitam-majikan/full&view=ok>

⁶ <https://nasional.tempo.co/read/416663/belasan-tki-mengadu-ke-kbri-di-malaysia/full&view=ok>

⁷ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/02/28/2016-tki-meninggal-di-luar-negeri-meningkat-42>

kerja indonesia asal NTT yang meninggal dunia di negara penempatan terus saja bertambah. Dari data yang dimiliki diketahui bahwa pada bulan Januari hingga akhir Mei 2018 terdapat 35 orang TKI asal NTT yang meninggal dunia, 34 (tiga puluh empat) orang diantaranya berasal dari Malaysia dan 1 (satu) orang lainnya berasal dari Afrika Selatan⁸. Tidak hanya pengawasan terhadap latar belakang kematian para TKI tetapi juga terhadap proses pemulangan TKI yang pulang dalam keadaan meninggal dunia. Pentingnya pengawasan tersebut untuk mencegah adanya maladministrasi berupa kesalahan prosedur dan penyimpangan lainnya seperti permintaan sejumlah dana. Kasus lainnya adalah adanya data yang kurang lengkap yang dimiliki oleh Pemerintah, sehingga apabila terdapat TKI yang meninggal dunia

Pemerintah tidak dapat menghubungi bahkan menemukan keluarga korban. Hal ini sebagaimana yang dialami oleh Siti Marsaroh, TKI asal Kendal Indonesia yang bekerja di Arab Saudi. Dirinya harus dimakamkan di negara penempatan, karena Pemerintah Indonesia tidak berhasil menemukan keluarga TKI tersebut di Indonesia⁹.

Berdasarkan data Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), pada tahun 2016 terdapat 4.761 masalah yang diajukan oleh TKI¹⁰ dan tahun 2017¹¹ terdapat 4.475 permasalahan. Sebagai contoh, masalah yang diajukan oleh TKI ke BNP2TKI dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

⁸

<https://regional.kompas.com/read/2018/06/03/09210141/34-tki-asal-ntt-meninggal-di-malaysia-sepanjang-2018>

⁹

<http://www.tribunnews.com/regional/2018/01/31/duh-ada-66-tki-asal-jateng-meninggal-dunia-di-luar-negeri>

¹⁰ Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2016 Pusat Penelitian

Pengembangan dan Informasi Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), hal. 53

¹¹ Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2017 Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), hal. 43

Data Pengaduan TKI Tahun 2016-2017

NO	JENIS MASALAH	2016	2017													Selisih 2016 & 2017	
		Jan-Des	Janu	Febru	Mar	April	Mei	Juni	Juli	Agust	Sept	Okto	Nov	Des	Total	Jumlah	T/N
1	Pemutusan hubungan kerja sebelum masa perjanjian kerja berakhir	705	24	47	12	18	44	31	1	16	2	13	8	16	232	-473	T
2	Gaji tidak dibayar	472	58	31	48	19	36	18	35	26	16	50	37	38	412	-60	T
3	TKI Ingin Dipulangkan	357	32	62	61	48	26	17	37	28	20	37	43	32	443	86	N
4	Sakit	312	27	27	29	19	23	22	20	19	6	24	23	14	253	-59	T
5	TKI tidak berdokumen	133	3	10	17	2	2	3	22	6	12	112	166	32	387	254	N
6	Overstay	213	13	76	40	5	11	13	20	15	12	13	15	13	246	33	N
7	Putus Hubungan Komunikasi	246	14	19	23	23	6	7	15	22	13	11	7	6	166	-80	T
8	TKI gagal berangkat	143	48	32	17	27	26	7	21	27	14	13	12	9	253	110	N
9	Pekerjaan tidak sesuai PK	182	11	15	29	5	22	10	6	12	4	7	10	8	139	-43	T
10	Potongan gaji melebihi ketentuan	109	6	1	6	8	7	6	6	25	29	15	30	3	142	33	N
11	Tidak dipulangkan meski kontrak kerja selesai	121	9	3	3	3	2	2	5	3	6	6	0	2	44	-77	T
12	Illegal Rekrut calon TKI	100	14	9	3	7	5	2	1	2	2	8	6	0	59	-41	T
13	Tindak kekerasan dari majikan	79	10	5	8	5	2	5	2	11	7	5	5	1	66	-13	T
14	Perdagangan orang	56	2	9	22	4	20	5	4	2	0	3	0	0	71	15	N
15	TKI mengalami kecelakaan	77	10	5	4	4	3	10	6	2	0	0	5	1	50	-27	T
16	Penahanan paspor atau dokumen lainnya oleh PPTKIS	55	6	9	9	5	2	1	7	3	18	4	5	2	71	16	N
17	TKI dalam tahanan/proses tahanan	57	0	3	7	9	5	3	6	3	14	3	3	3	59	2	N
18	Melarikan diri dari rumah majikan	44	3	5	4	10	3	1	8	4	4	4	11	4	61	17	N
19	Penipuan peluang kerja	40	3	10	1	3	4	2	1	2	6	6	0	2	40	0	-
20	TKI tidak punya ongkos pulang	31	8	13	16	0	2	2	2	2	2	0	1	0	48	17	N
21	Unfit	47	1	4	2	1	0	1	0	0	0	0	1	0	10	-37	T
22	Pemalsuan dokumen (KTP, Ijazah, Umur, Ijin orang tua)	25	2	3	3	2	0	0	3	0	4	6	3	1	27	2	N
23	TKI tidak harmonis dengan pengguna	23	1	3	6	2	0	1	0	2	0	2	5	3	25	2	N
24	Utang piutang antara CTKI dan PPTKIS	15	4	6	2	2	1	0	1	2	10	2	0	1	31	16	N
25	Gaji di bawah standar	23	0	0	3	1	0	5	0	1	4	3	2	1	20	-3	T
26	Lainnya	1.096	86	121	140	73	116	54	60	86	62	119	132	71	1.120	24	N
	TOTAL	4.761	395	528	515	305	368	228	289	321	267	466	530	263	4.475	-286	T

CATATAN :

*Periode Cetak Tanggal 05 Januari 2018

Sumber :Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi BNP2TKI

Dari table tersebut, jumlah pengaduan masih cukup tinggi, dan terdapat gambaran yang cukup jelas bahwa sebagian besar bentuk pengaduan adalah ketika pekerja migran berada di negara penempatan, antara lain, masalah gaji tidak di bayar, phk, ingin di pulangkan, overstay, tidak dapat dihubungi/putus komunikasi dengan pihak keluarga, dan lain sebagainya. Permasalahan tersebut memberikan kontribusi signifikan kerentanan dan terjadinya kasus perdagangan orang baik dan juga lemahnya daya tawar pekerja migran Indonesia ketika berhadapan dengan majikan dan agen di negara tujuan bekerja.

Mencermati kondisi tersebut, Ombudsman RI berdasarkan kewenangan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik

Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ombudsman RI perlu melakukan *Own Motion Investigation* (OMI) pada Pelayanan Publik Tahap Penempatan dan Pemulangan Pekerja Migran dan untuk memberikan masukan dalam turunan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang perlindungan pekerja migran Indonesia, yang mengatur pelayanan bagi Pekerja Migran.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana gambaran penempatan dan kepelunggan Pekerja Migran Indonesia;
2. Apa saja kendala yang dihadapi Pekerja Migran dalam Penempatan dan kepelunggan serta upaya pelayanan oleh instansi terkait;

3. Apa saja bentuk maladministrasi yang terjadi dalam penempatan dan keputungan Pekerja Migran.

Tujuan Kajian

1. Mengetahui gambaran penempatan dan keputungan Pekerja Migran Indonesia;
2. Mengetahui kendala yang dihadapi Pekerja Migran dalam Penempatan dan keputungan serta upaya pemberian pelayanan oleh instansi terkait;
3. Mengetahui bentuk maladministrasi yang terjadi dalam Penempatan dan Pemulangan Pekerja Migran dan menentukan saran perbaikan.

Signifikansi Kajian

Kajian akan memberikan manfaat kepada Pemerintah berupa masukan atas potensi maladministrasi dalam Penempatan dan Pemulangan Pekerja Migran yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan Pekerja Migran, khususnya pada tahap apa potensi tersebut muncul sehingga Pemerintah dapat menyusun strategi pencegahan dan penyelesaian masalah yang lebih spesifik yang mampu menjamin pemenuhan hak Pekerja Migran dan/atau keluarga sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Metodologi Kajian

1. Studi dokumen
Melakukan telaah dokumen dan peraturan perundang-undangan mengenai substansi yang akan dilakukan kajian.

2. Wawancara dengan pekerja migran dan koordinasi dengan instansi terkait
 - Pertanyaan terbuka
 - Pertanyaan tertutup (menggunakan ceklis pertanyaan)

3. Pengamatan
Metode pengamatan dapat dilakukan dengan *mystery Shopping* ataupun pengamatan dengan proses mendadak/tiba-tiba. Direncanakan pengamatan dilakukan, antara lain kepada:

- TKI di wilayah penempatan, korban TPPO, calo.
- Pejabat di desa, PPTKIS

4. Diskusi terfokus
 - Instansi terkait
 - LSM (IOM, Migrant Care, Solidaritas Perempuan, dan lain-lain)
 - PPTKIS

Diskusi dengan LSM dan instansi serta PPTKIS dilakukan dalam kegiatan pengambilan data lapangan, dengan metode sampling/sesuai kebutuhan untuk mengetahui masukan dan permasalahan.

5. Diskusi dengan Perwakilan Ombudsman RI
Dalam kajian ini, dilakukan diskusi dengan perwakilan Ombudsman RI sebagai bentuk penyempurnaan hasil kajian, dan juga direncanakan dilakukan diseminasi hasil pada masing-masing kantor perwakilan untuk dapat disampaikan kepada Instansi terkait di Daerah.

Pembabakan/Tahapan Kajian

Tahapan kegiatan kajian sistemik ini adalah:

1. Perencanaan/persiapan
2. Invstigasi/Kunjungan Lapangan dan diskusi dengan stakeholder
3. Pembahasan dan Penyusunan Pelaporan/Saran (Konsinyering)
4. Penyampaian Laporan Hasil Kajian
5. Diseminasi kepada instansi terkait (koordinasi terkait saran)

Waktu dan Lokasi Pengambilan data

Kajian ini dilakukan pada bulan Mei sd Juli 2018, dengan wilayah terbanyak pengirim Pekerja migran dan juga mencermati banyaknya permasalahan pada daerah tersebut, yaitu:

Daerah/Propinsi:

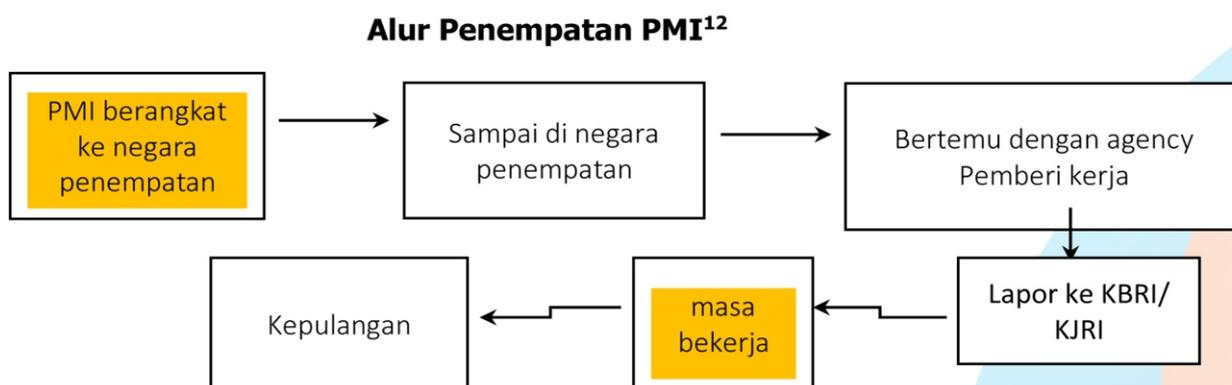
1. Nusa Tenggara Barat
2. Nusa Tenggara Timur
3. Jawa Tengah
4. Jawa Barat
5. Kalimantan Barat

Selain itu, Juga dilakukan kunjungan ke KJRI Kucing (Malaysia) untuk melakukan pengamatan dan koordinasi pelayanan terhadap Pekerja Migran.

ALUR

a. Alur Penempatan Pekerja Migran

Berdasarkan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan maka dapat digambarkan alur penempatan Pekerja Migran Indonesia sebagai berikut:



Potensi Maladministrasi

Berdasarkan informasi dan juga beberapa laporan yang masuk kepada Ombudsman RI, diketahui bahwa mata rantai potensi maladministrasi, sebagai berikut¹³:

Pada saat keberangkatan, terdapat beberapa dugaan penyimpangan yaitu adanya pemalsuan dokumen dan Pekerja

gagal berangkat, sehingga pada tahap ini terdapat potensi maladministrasi bahwa Disnaker Propinsi/Kabupaten Kota dan BP3TKI/P4TKI lalai/mengabaikan kewajiban hukum dalam melakukan pengawasan pada proses rekrutmen (pra penempatan) pekerja migran.

¹² Diolah dari ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia

¹³ Disarikan dari laporan masyarakat kepada Ombudsman RI dan pemberitaan media

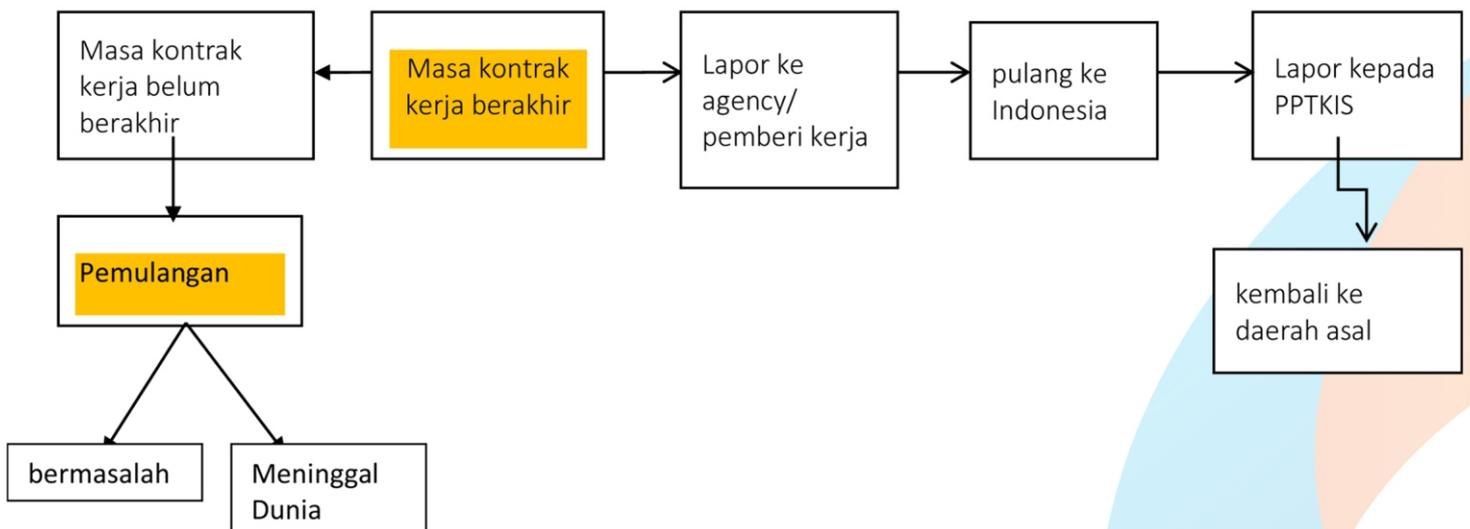
a. Pada masa bekerja, terdapat beberapa pelanggaran proses yaitu pekerja/agency tidak melapor kepada KBRI/KJRI dan KBRI tidak melakukan pendataan dan pengawasan kepada Pekerja Migran, baik adanya kejadian upah tidak dibayar, pekerja memperoleh perlakuan tidak baik dan sebagainya, sehingga pada masa bekerja terdapat potensi maladministrasi adanya pengabaian kewajiban hukum oleh KBRI dalam melakukan pengawasan berupa monitoring dan pendataan kepada

Pekerja Migran. Selain itu, juga terdapat potensi maladministrasi terkait tidak adanya mekanisme kontrol oleh Kemenlu dan Kemenaker untuk mengawasi Agency (Perusahaan luar negeri) yang bekerja sama dengan PPTKIS di Indonesia.

b. Alur Kepulangan Pekerja Migran

Berdasarkan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan maka dapat digambarkan alur kepulangan Pekerja Migran Indonesia sebagai berikut:

Alur Kepulangan PMI¹⁴



Potensi Maladministrasi

Berdasarkan informasi dan juga beberapa laporan yang masuk kepada Ombudsman RI, diketahui bahwa mata rantai potensi maladministrasi pada tahap kepulangan Pekerja Migran, sebagai berikut¹⁵:

a. Pada saat masa kontrak kerja berakhir, pekerja tidak pulang ke Indonesia, tetapi mencari pekerjaan lain, yang berakibat statusnya tidak terdaftar sebagai pekerja, sehingga dalam hal ini terdapat potensi kelalaian oleh kemenlu dalam monitoring

¹⁴ Diolah dari ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia

¹⁵ Disarikan dari laporan masyarakat kepada Ombudsman RI dan pemberitaan media

keberadaan Warga Negara Indonesia yang bekerja di luar negeri.

- b. Pada saat kontrak berakhir dan pulang ke Indonesia, terdapat penyimpangan pekerja migran tidak pulang ke Daerah asal tetapi mencari jalan untuk kembali berangkat dengan prosedur yang tidak legal, sehingga pada peristiwa tersebut terdapat potensi maladministrasi adanya kelalaian pengawasan oleh Pemerintah Indonesia dalam melakukan kontrol terhadap kepulangan TKI/Pekerja Migran, karena pasca pemberangkatan terdapat beberapa Instansi yang bertanggung jawab, yaitu Pemerintah Daerah cq Disnaker,

Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI.

- c. Pemulangan Pekerja Migran terjadi bagi Pekerja bermasalah atau meninggal dunia. Potensi maladministrasi terjadi dalam hal pekerja tidak memperoleh pelayanan oleh KBRI/KJRI dan tidak mengetahui akses berkomunikasi dengan KBRI/KJRI, sehingga terdapat potensi maladministrasi oleh Kemenlu berupa pengabaian kewajiban hukum dalam pemenuhan hak pelayanan bagi Pekerja Migran.

DATA/TEMUAN LAPANGAN

a. Penempatan

Pada proses penempatan terdapat beberapa poin penting bahwa terjadi pengabaian kewajiban hukum terkait lemahnya fungsi pengawasan dan belum adanya mekanisme kontrol oleh Pemerintah di luar negeri dengan beberapa temuan (hasil wawancara dan pengamatan), sebagai berikut:

1. Sebanyak 72,8% Responden menyatakan mereka tidak melaporkan data diri dan juga tidak mengetahui apakah Agency (luar negeri) melaporkan mereka kepada KBRI/ KJRI. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan yang tidak melapor

sebagai berikut: Jawa Barat sebesar 80,49%; Jawa Tengah sebesar 73,91%; NTB sebesar 64,29%; Kalimantan Barat sebesar 60,00%; NTT sebesar 54,55%; Banten sebesar 80%, DKI Jakarta sebesar 72.41%.

2. Sebanyak 4,9 % Responden masih menyatakan bahwa mereka ditempatkan tidak sesuai dengan wilayah kerja yang terdapat di Perjanjian Kerja. Hal ini membuktikan bahwa hingga sekarang, masih terdapat ketidakjelasan wilayah kerja bagi Pekerja Migran padahal Pemberi Kerja/ PPTKIS harus memberitahukan kepada Pekerja

Migran dengan se jelas mungkin. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan yang sesuai wilayah kerjanya sebagai berikut: Jawa Barat sebesar 100%; Kalimantan Barat sebesar 100%; Banten sebesar 100%, dan yang tidak sesuai: DKI Jakarta sebesar 5,17%, Jawa Tengah sebesar 13,04%; NTB sebesar 7,14%, NTT sebesar 9,09%.

3. Sebanyak 53,1% Responden menyatakan bahwa mereka tidak memegang paspor dan/ atau visa kerja (baik dokumen asli maupun Salinan) dan dokumen tersebut dipegang oleh Agen/ majikan. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan yang tidak memegang dokumen tersebut sebagai berikut: Banten sebesar 30%; DKI Jakarta sebesar 81,03%; Jawa Barat 24,39%; Jawa Tengah 30,43%; NTT 90,91%, NTB sebesar 42,86%; dan Kalimantan Barat 60%.
4. Sebanyak 41,4 % Responden menyatakan tidak menyimpan kontrak kerja, melainkan disimpan oleh majikannya dan pekerja sebagian besar tidak menanyakan dokumen tersebut kepada majikan. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan yang tidak memegang dokumen tersebut sebagai berikut: Banten sebesar

10%; DKI Jakarta sebesar 55,01%; Jawa Barat 21,59%; Jawa Tengah 26,09%; NTT 63,64%, NTB sebesar 50%; dan Kalimantan Barat 100%.

5. Sebanyak 90,1% Responden menyatakan bahwa mereka tidak pernah menghubungi KBRI. Banyak Pekerja Migran yang beranggapan bahwa menghubungi KBRI dilakukan saat mereka mengalami permasalahan selama bekerja. Selain itu, mereka tidak mengetahui nomor kontak Kantor Perwakilan ataupun cara berkomunikasi serta tidak pernah diberitahu oleh Agen. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan yang menghubungi KBRI sebagai berikut: Banten sebesar 100%; DKI Jakarta sebesar 82,76%; Jawa Barat 95,12%; Jawa Tengah 95,65%; NTT 90,91%, NTB sebesar 92,86%; dan Kalimantan Barat 80%.
6. Sebanyak 89,5% menyatakan bahwa mereka tidak pernah dihubungi oleh KBRI/ KJRI. Menghubungi Pekerja Migran merupakan salah satu bentuk perlindungan dengan adanya pemantauan, evaluasi terhadap pemberi kerja, pekerjaan dan kondisi kerja. Adapun masing-masing wilayah, dapat

digambarkan yang tidak memegang dokumen tersebut sebagai berikut: Banten sebesar 100%; DKI Jakarta sebesar 89,66%; Jawa Barat 95,12%; Jawa Tengah 78,26%; NTT 90,91%, NTB sebesar 78,57%; dan Kalimantan Barat 100%.

7. Sebanyak 7.4% terdapat Pekerja Migran yang menyatakan bahwa mereka ditempatkan bekerja tidak sesuai dengan *job order*-nya. Banyak diantara mereka yang dipekerjakan kembali kepada orang lain melalui majikannya dan/atau mereka bekerja selain dari pekerjaan utama dan memiliki tanggung jawab yang sama dan tidak menerima upah dari pekerjaan lain tersebut. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan yang sesuai sebagai berikut: Banten sebesar 100%; DKI Jakarta sebesar 94,83%; Jawa Barat 100%; Jawa Tengah 82,61%; NTT 27,27%, NTB sebesar 100%; dan Kalimantan Barat 60%.
8. Sebanyak 27,2% menyatakan bahwa mereka bekerja tidak sesuai dengan jangka waktu kerja dengan yang tertera pada Perjanjian Kerja. Banyak diantara mereka yang diperpanjang kontrak kerjanya langsung oleh majikan tanpa melalui Agen. Tidak sedikit pula dari mereka yang

bekerja kurang dari jangka waktu yang ditetapkan. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan yang sesuai sebagai berikut: Banten sebesar 30%; DKI Jakarta sebesar 29,31%; Jawa Barat 14,63%; Jawa Tengah 17,39%; NTT 72,73%, NTB sebesar 21,43%; dan Kalimantan Barat 60%.

9. Sebanyak 2.5 % menyatakan bahwa mereka tidak memperoleh upah selama kerja. Upah ini tidak diberikan oleh majikan hingga kontrak mereka selesai. Selain itu metode pemberian upah beragam, ada yang diberikan tiap bulan, setiap 3(tiga) bulan atau saat kontrak selesai. Berdasarkan hasil wawancara, sebanyak 70.4 % menyatakan bahwa mereka mengalami pemotongan upah. Besaran dan jangka waktu pemotongan upah sekitar 9 (sembilan) hingga 12 (dua belas) bulan. Besar pemotongan upah sekitar 30 – 70 % dari upah mereka. Jangka waktu pemotongan upah rata-rata hingga 12 bulan. Adapun masing-masing wilayah, dapat digambarkan mengalami pemotongan upah sebagai berikut: Banten sebesar 100%; DKI Jakarta sebesar 70,69%; Jawa Barat 75,61%; Jawa Tengah 60,87%; NTT 90,91%, NTB

sebesar 50%; dan Kalimantan Barat 20%.

b. Kepulangan

Ombudsman RI melakukan wawancara dengan pekerja migran yang pernah mengalami masalah di negara penempatan, Malaysia, dengan permasalahan ketidaksesuaian pekerjaan yang dilakukan dengan yang diperjanjikan di awal sehingga mereka diinterogasi dan dideportasi. Selama permasalahan bergulir, Pekerja Migran tidak mengetahui akses untuk melapor kepada KBRI sehingga dibantu oleh Lembaga Swadaya Masyarakat untuk selanjutnya berkomunikasi dengan KBRI dan dipulangkan ke Indonesia. Ombudsman RI mencermati bahwa terdapat pemberian pelayanan yang tidak optimal dari KBRI untuk membuka akses informasi kepada Pekerja Migran dan juga pemberian informasi yang tidak memadai dari PPTKIS/ Agen kepada Pekerja Migran apabila mengalami permasalahan di Negara Penempatan.

Permasalahan lainnya adalah mengenai adanya Pekerja Migran yang meninggal dunia di Negara penempatan. Ombudsman melakukan wawancara dengan keluarga Pekerja Migran di Jawa Barat yang Pekerja Migran meninggal dunia di Korea dan Kuwait. Keluarga Pekerja Migran menyampaikan bahwa prosesnya mereka memperoleh informasi dari

Disnaker Kabupaten Subang mengenai kondisi keluarganya yang meninggal. Kemudian prosesnya diurus oleh Pemerintah (Disnaker dan BP3TKI serta pihak Kepolisian), hingga jenazah dipulangkan kepada pihak keluarga.

Terkait dengan upaya instansi penyelenggara, Ombudsman RI menemukan bahwa belum adanya koordinasi yang memadai antar instansi untuk kemudahan layanan bagi pekerja migran pada proses penempatan dan kepulangan. Koordinasi yang dimaksud adalah adanya transfer informasi yang memadai melalui aplikasi bersama, baik informasi permasalahan maupun data PMI penempatan dan kepulangan serta data PMI yang bermasalah.

Kementerian Luar Negeri menyampaikan telah melakukan berbagai upaya Pada perwakilan di Luar Negeri untuk penanganan kasus, perlindungan dan juga pencegahan. Beberapa Perwakilan RI dengan tingkat permasalahan WNI yang tinggi, memiliki *retainer/ in-house lawyer*. Penasihat hukum tersebut dimanfaatkan untuk memberikan pertimbangan hukum kepada Perwakilan RI dalam penanganan kasus serta untuk mendampingi langsung WNI yang tengah menjalani proses hukum dan perwakilan RI yang berada di negara-negara tujuan

penempatan PMI, memiliki Rumah Singgah Sementara (*Shelter*) yang ditujukan untuk menampung PMI selama permasalahan mereka ditangani, selama berada di *Shelter*, PMI dilibatkan dalam berbagai kegiatan religious, konseling, olah raga, pembekalan/ pelatihan berbagai keterampilan serta diberikan akses untuk dapat berkomunikasi dengan keluarga di Indonesia¹⁶.

Dari berbagai persoalan yang dihadapi instansi terkait, menggambarkan bahwa mekanisme pengawasan dan perlindungan terhadap Pekerja Migran belum terbangun antar instansi penyelenggara layanan, sehingga pemberian pelayanan publik yang optimal belum dirasakan diperoleh oleh Pekerja Migran. Antara lemahnya koordinasi antara instansi dan belum terbangunnya mekanisme pengawasan memiliki korelasi kepada kesimpulan mengenai kondisi pemberian pelayanan publik yang belum optimal kepada pekerja Migran, sehingga pekerja Migran belum secara signifikan merasakan bahwa pemerintah melakukan upaya pengawasan dan perlindungan.

Maladministrasi dan Kesimpulan

Ombudsman menemukan bahwa terjadi maladministrasi berupa pengabaian

kewajiban hukum oleh Kementerian Luar Negeri cq. Perwakilan RI dan Kementerian Ketenagakerjaan yaitu **terjadinya pembiaran**, karena Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, dengan mendelegasikan kewenangan dan tugas tersebut melalui Perwakilan RI yang berada di Negara tujuan penempatan. Untuk Kepulangan, kepulangan hanya dimiliki oleh BNP2TKI, padahal seharusnya semua instansi yang memiliki tugas terkait dengan perlindungan Pekerja Migran memiliki data tersebut untuk melakukan pengawasan dan kontrol bagi Pekerja yang masih berada di negara penempatan. Hal ini, dapat dibangun dengan mekanisme koordinasi antar instansi penyelenggaraan, namun dari hasil permintaan keterangan Ombudsman RI kepada Kemenaker RI dan Kemenlu RI, belum terdapat mekanisme kontrol, yang mana saat ini koordinasi dilakukan secara manual melalui surat dan telepon, tidak ada mekanisme seperti sarana aplikasi yang dapat dilihat bersama ataupun rapat koordinasi secara berkala.

Berdasarkan temuan yang diperoleh, Ombudsman RI memberikan beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Dari data statistik yang diperoleh, pekerja migran Indonesia lebih banyak perempuan sejumlah 272. 577 orang dibanding laki-laki sejumlah 118.866 orang hingga Juni 2018, dan dari

¹⁶ Hasil permintaan keterangan dari Kemenlu, Agustus 2018

aspek tingkat pendidikan lebih banyak pada tingkat sekolah dasar sejumlah 144.232 orang, seterusnya lebih banyak bekerja pada sektor informal, sehingga berdasarkan kondisi tersebut perlu adanya mekanisme kontrol dan pemberian pelayanan yang memadai bagi pekerja migran, dikarenakan masih banyaknya jumlah Pekerja dan lebih banyak pada sektor informal, namun dari hasil kajian ombudsman RI diketahui bahwa Pekerja migran pada umumnya mengeluhkan pelayanan publik pada masa penempatan dan kepulangan, terutama banyaknya kendala yang dihadapi para pekerja Migran.

2. Kendala yang dihadapi para pekerja Migran pada masa Penempatan dan Kepulangan Pekerja Migran, adalah berupa; kesulitan melakukan Pelaporan diri, karena Pekerja dijemput agensi dan juga kurang memahami kewajiban melapor kepada KBRI/KJRI; permasalahan komunikasi dengan majikan, sehingga terjadi kekerasan atau perlakuan tidak baik; permasalahan tidak diberikannya upah dan pekerjaan tidak sesuai dengan yang diperjanjikan. Hal ini merupakan dampak dari lemahnya pengawasan dan kontrol pada saat keberangkatan, namun juga membuktikan lemahnya pengawasan dan perlindungan Pemerintah ketika Pekerja berada dinegara penempatan, mengakibatkan pekerja migran di luar

negeri kurang merasakan adanya perlindungan bagi mereka.

3. Dengan adanya berbagai kendala proses pelayanan pada pekerja migran berdasarkan temuan yang diperoleh, Ombudsman RI mencermati adanya bentuk maladministrasi berupa pengabaian kewajiban hukum yaitu tindakan pembiaran, dalam hal bahwa tidak adanya layanan yang diciptakan untuk mekanisme kontrol di luar negeri, termasuk kepada agensi pemberi kerja, kurangnya sosialisasi kepada pekerja mengenai layanan yang mudah diakses oleh pekerja migran untuk melaporkan diri, tidak dilakukan pendataan kepada pekerja di luar negeri, hanya mengandalkan para pekerja untuk melapor, tanpa adanya upaya melalui mekanisme lain, seperti kerjasama dengan lembaga/pemerintah setempat.

Saran Opsi Perubahan

Ombudsman RI memberikan usulan opsi Perubahan/perbaikan, sebagai berikut, kepada:

a. Menteri Luar Negeri

1. Membangun layanan *online* dan/atau mengoptimalkan layanan *online* yang telah terdapat di kementerian luar Negeri, berupa:
 - Adanya aplikasi bagi agency pemberi kerja untuk melaporkan Pekerja Migran

yang ditempatkan di masing-masing negara.

- Mekanisme pelaporan diri yang mudah diakses bagi pekerja migran dan agensi pada saat sampai untuk bekerja di negara penempatan,
- Mekanisme komunikasi secara berkala untuk mengetahui kondisi pekerja migran selama bekerja (layanan *online*),
- Mekanisme pemberitahuan kepulangan pekerja,
- Mekanisme koordinasi dengan instansi lain, seperti Disnaker, Pemerintah Daerah, BNP2TKI (atau badan lain yang akan ditentukan kemudian sesuai ketentuan yang berlaku), dan Agency serta Perusahaan perekrut di Indonesia.
- Membangun *database* berupa data penempatan dan kepulangan pekerja migran yang terkoneksi dengan instansi penyelenggaran lainnya yang berkepentingan,
- Melakukan upaya kerjasama dengan lembaga di negara penempatan untuk pendataan pekerja Migran Indonesia.

2. Membangun sistem/mekanisme sosialisasi kepada Agency di luar negeri untuk memberikan pengetahuan dan syarat terkait layanan yang harus diberikan oleh agency kepada pekerja yang

berada dalam perekrutannya serta dampak hukum pelanggaran layanan.

3. Menyusun peraturan adanya kewajiban bagi agency pemberi kerja untuk melaporkan Pekerja Migran yang ditempatkan di masing-masing negara. Kewajiban tersebut dapat disampaikan ketika agensi melakukan proses legalisasi kepada KBRI/KJRI.
4. Membuat aturan (petunjuk teknis) mengenai koordinasi layanan di luar negeri kepada pekerja migran, dengan memasukkan kewajiabn agency, PPTKIS dan system koordinasi dengan instansi di dalam negeri, seperti Kementerian Ketenagakerjaan.

b. Menteri Tenaga Kerja

Memasukkan Tata cara dan prosedur kontrol terhadap Pekerja Migran dalam turunan UU PPMI (Nomor 18 tahun 2017), baik berupa Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri mengenai :

- a. Adanya perlindungan dalam proses pemberangkatan, antara lain memastikan Pekerja migran memiliki dokumen, mengetahui akses kepada KBRI dan memiliki pekerjaan dengan upah yang layak.
- b. Mekanisme pengawasan berkala terhadap PPTKI/Perusahaan penyelur Pekerja Migran untuk

memberikan pelatihan dan pengurusan dokumen dengan cara yang prosedural.

- c. Mekanisme koordinasi dengan BNP2TKI 9atau badan lain sesuai ketentuan UU PPMI (Nomor 18 tahun 2017).
- d. Mekanisme koordinasi dengan Disnaker Propinsi/Kabupaten /Kota dan Desa sesuai ketentuan UU PPMI (Nomor 18 tahun 2017).

c. Menteri Sosial

- a. Agar melakukan fasilitasi yang memadai pada proses

Kepulauan Pekerja Migran, berupa fasilitasi ke Daerah Asal dan juga ketersediaan shelter kemensos,

- b. Agar melakukan perbaikan pada Shelter Kemensos pada daerah daerah yang banyak terdapat pemulangan, seperti melalui kepulauan Riau. Perbaikan tersebut dalah hal penyediaan sarana dan juga pendataan bagi Pekerja Migran yang berada di Shelter yang disediakan.

Rujukan:

UU PPMI (Perlindungan pekerja Migran Indonesia), Nomor 18 tahun 2017
UU Ketenagakerjaan, Nomor 13 tahun 2003



OMBUDSMAN

REPUBLIK INDONESIA

 137



OmbudsmanRI137 0821.3737.3737

pengaduan@ombudsman.go.id

Ombudsman Republik Indonesia
Jl.H.R.Rasuna Said Kav. C-19 Kuningan, Jakarta Selatan 12920
Telp: (021) 5296 0894 / 5296 0895
Fax: (021) 5296 09907 / 5296 0908