



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PERAN KEMENTERIAN SOSIAL DALAM IMPLEMENTASI  
KEBIJAKAN PENANGANAN PEKERJA MIGRAN  
BERMASALAH DARI LUAR NEGERI**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial (M.Kesos)**

**Djulia Maryati  
0906574341**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCASARJANA ILMU KESEJAHTERAAN SOSIAL  
KEKHUSUSAN PERENCANAAN DAN EVALUASI PEMBANGUNAN  
DEPOK  
JANUARI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Djulia Maryati**

**NPM : 0906574341**

**Tanda Tangan :**

**Tanggal : 23 Desember 2011**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Djulia Maryati

NPM : 0906574341

Program Studi : Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial

Judul Tesis : Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah dari Luar Negeri

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial pada Program Studi Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Rissalwan Habdy Lubis, S.Sos, M.Si



Penguji : Arif Wibowo, S.Sos, S.S., M.Hum



Penguji : Fentiny Nugroho, MA, Ph.D



Penguji : Dra. Fitriyah, M.Si



Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 3 Januari 2012

## KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah, saya panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan karunia dan hidayah-Nya dalam bentuk kesehatan, kemudahan, kelancaran, rezeki dan segala sesuatu yang memungkinkan saya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sejak awal perkuliahan hingga penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Rissalwan Habdy Lubis, S.Sos., M.Si., selaku dosen pembimbing yang telah menjadi mentor yang baik, memberi keleluasaan dalam berkarya dan teman diskusi yang mencerahkan. Semoga Allah selalu memberikan kesehatan sehingga mas Abud dapat terus berkarya. Arif Wibowo, S.Sos., S.S., M.Hum; Fentiny Nugroho, MA., Ph.D.; Dra. Fitriyah, M.Si., selaku para penguji yang sudah memberikan masukan, saran, perbaikan yang sangat berguna demi penyempurnaan tesis ini. Para dosen pengajar yang sudah berbagi ilmunya, Mbak Valent, Pak Cece, Mas Tinton yang mau direpotkan dengan segala pertanyaan, permintaan dan urusan administrasi lainnya. Semoga Allah membalas dengan karunia yang berlipat. Amin.
2. Para narasumber dari Subdit Perlindungan Sosial Pekerja Migran Kementerian Sosial; Kementerian Luar Negeri; Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; Kementerian Tenaga Kerja; BNP2TKI; dan pihak lain yang telah membantu pengumpulan data yang saya butuhkan.
3. Keluargaku tercinta, Babeh, Mamih, Aa, Adek, Embuk, Bibi yang tiada henti memberikan doa dan dukungannya selama ini. Untuk para sepupuku yang sudah banyak membantu pengetikan sehingga dapat selesai tepat waktu: Bayu, Ikah, Tina, kalian hebat. Kepada keluarga baruku, Mama, kakak-kakak ipar yang sangat memberikan perhatian dan doanya. Suamiku tercinta Riko Ramadhani yang meski jarak dan waktu yang berbeda tetap

berusaha memberikan perhatian, bantuan, dukungan, dan doanya. Semoga Allah menyegerakan kita berkumpul menjadi keluarga yang utuh. Amin. *I love panda and i love my family*

4. Teman seperjuangan TB Kemensos: Dhena, Rahmi, Bu Dyah, Mas Habib, Mba Yulia, Mas Azzam, *congratulation for us!* Selamat kembali dan berkarya di tempat kita masing-masing. Teman-teman seangkatan: Mas Habibi yang sudah diganggu liburannya dengan tugas mengedit, Anto dan Mba Kania yang lulus duluan, Endra dan Pak Insan yang lulus bareng kita, Mas Beno, Mas Iskandar, Pak Agus yang sudah nonton sidang, Mas Jo, Dede, Mexi, Leo, dan teman-teman lain, terima kasih dan semoga kalian segera bergabung sebagai alumni S2 Kesos UI
5. Kementerian Sosial yang sudah memberikan beasiswa tugas belajar, BBPPKS Padang sebagai instansi pengirim, Perpustakaan Kemensos RI untuk semua buku pinjamannya. Pak Dahnil yang sudah memberikan izin dan kepercayaan kepada saya untuk bisa melanjutkan sekolah, Mas Toton dan Mba Widi teman seperjuangan TB dari Padang (tetap semangat!), Muji yang sudah membantu abstrakku, rekan-rekan kerjaku di Padang, rekan-rekan ku di Jakarta, *M team*, Gini teman pinjam buku, sahabat sejati WD khususnya eny yang sudah meminjamkan laptopnya, teman-teman *Facebook* yang sering komen dan *nge-like* statusku, dan lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu

Semoga Allah membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Penulis menyadari, bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, sehingga saran, masukan, kritikan yang membangun sangat dinantikan demi menuju kesempurnaan yang diharapkan. Akhir kata, semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 23 Desember 2011

Penulis

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Djulia Maryati  
NPM : 0906574341  
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial  
Departemen : Ilmu Kesejahteraan Sosial  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

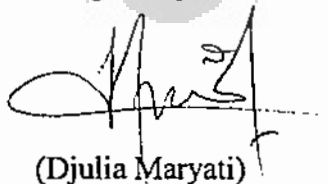
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:  
Peran Kementerian Sosial Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Dari Luar Negeri

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas royalti noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengahlimedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 23 Desember 2011

Yang menyatakan,



(Djulia Maryati)

## ABSTRAK

Nama : Djulia Maryati  
Program Studi : Ilmu Kesejahteraan Sosial  
Judul : Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah dari Luar Negeri

Dengan pendekatan kualitatif, tesis ini menggambarkan peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah. Kesimpulan penelitian ini adalah peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah harus dilihat dari dua kebijakan yang menjadi pedoman, yaitu Keputusan Presiden No 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan pekerja migrant diantaranya: komunikasi, sumber daya, komitmen, isi kebijakan, karakter kebijakan, faktor dalam negeri dan luar negeri.

Kata kunci: implementasi kebijakan, pekerja migran, faktor-faktor

## ABSTRACT

Name : Djulia Maryati  
Study Program : Social Welfare  
Title : The Role of Ministry of Social Affairs in the policy implementation towards issues of Migrant Workers.

The thesis describes The Role of Ministry of Social Affairs in the policy implementation towards issues of Migrant Workers problems using Qualitative Approach. The study reveals that the The Role of Ministry of Social Affairs towards issues of Migrant Workers Problems should be based on the two basic regulations which are Presidential Decree No.106 Tahun 2004 that discusses about coordination team of Migrant workers repatriation and "Undang-Undang No.11 Tahun 2009" which discusses about Social Welfare. There are several factors affecting the policy implementation which are; Communication, Competencies, Commitment, Policy Content, The character of policy, and intern and foreign factors.

Key Words: Policy Implementation, Migrant Workers, Factors..

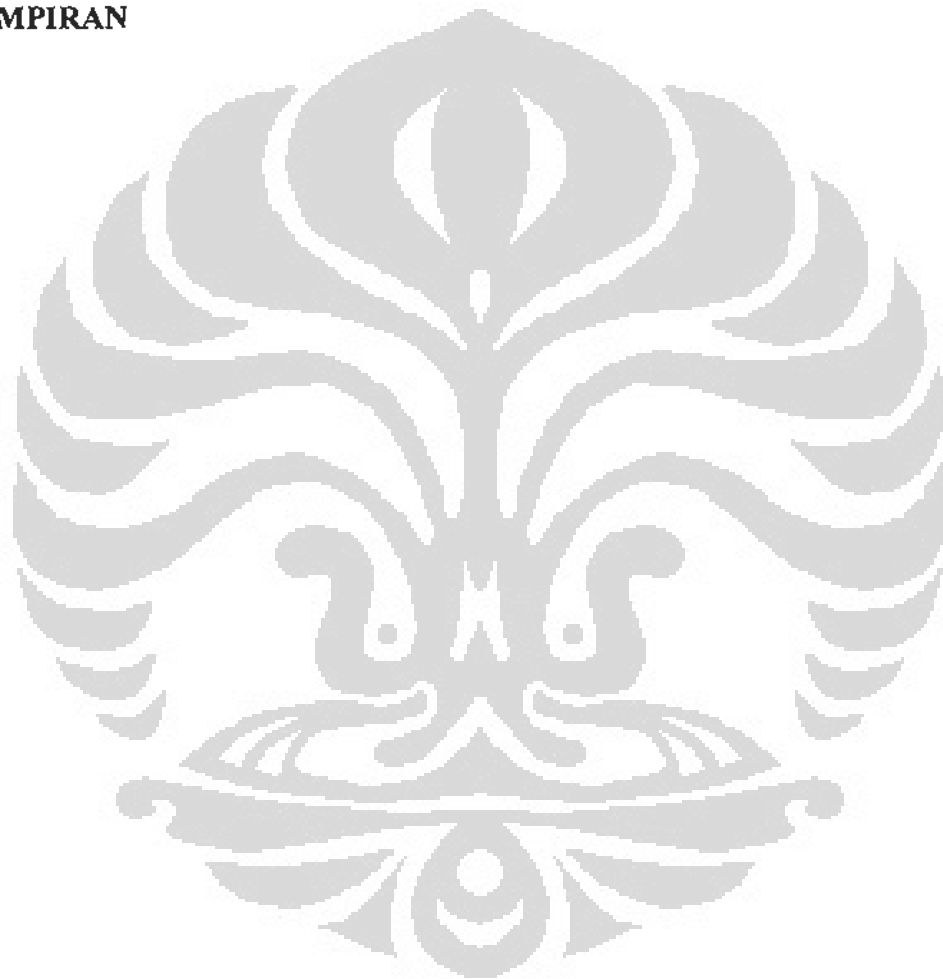
## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Permasalahan .....	12
1.3 Tujuan Penelitian .....	15
1.4 Manfaat Penelitian .....	16
1.5 Metode Penelitian .....	16
1.5.1 Pendekatan Penelitian .....	16
1.5.2 Jenis Penelitian .....	17
1.5.3 Lokasi dan Waktu Penelitian .....	17
1.5.4 Teknik Pemilihan Informan .....	18
1.5.5 Teknik Pengumpulan Data .....	22
1.5.6 Teknik Analisis Data .....	23
1.5.7 Strategi Meningkatkan Kualitas Penelitian .....	24
1.6 Sistematika Penulisan .....	25
<b>2. KERANGKA TEORI.....</b>	<b>27</b>
2.1 Kesejahteraan Sosial dan Pembangunan Sosial.....	27
2.2 Perlindungan Sosial .....	28
2.3 Kebijakan .....	31
2.3.1 Kebijakan Pekerja Migran .....	34
2.3.2 Hak TKI .....	34
2.4 Tenaga Kerja Indonesia / Buruh Migran Indonesia / Pekerja Migran .....	37
2.5 Implementasi Kebijakan .....	39
2.6 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan .....	44
2.7 Petunjuk Pelaksanaan Penanganan dan Pemulangan TKIB .....	49
2.7.1 Pengorganisasian .....	49
2.7.2 Pembagian Tugas.....	54
2.8 Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial .....	59
<b>3. DIREKTORAT PERLINDUNGAN SOSIAL KORBAN TINDAK KEKERASAN &amp; PEKERJA MIGRAN KEMENTERIAN SOSIAL .....</b>	<b>63</b>
3.1 Latar Belakang.....	63
3.2 Organisasi .....	64
3.2.1 Subdirektorat Persiapan dan Standarisasi.....	64



3.2.2	Subdirektorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan ..	65
3.2.3	Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran.....	66
3.2.4	Subdirektorat Kerjasama, Evaluasi, dan Pelaporan.....	67
3.2.5	Subbagian Tata Usaha .....	68
3.3	Visi dan Misi .....	68
3.4	Sumber Daya Manusia.....	69
3.5	Indikator Kinerja.....	69
3.6	Tujuan Program .....	69
3.7	Sasaran Program .....	69
<b>4.</b>	<b>TEMUAN LAPANGAN.....</b>	<b>73</b>
4.1	Peran Kementerian Sosial Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah .....	73
4.1.1	Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah .....	73
4.1.2	Aktor Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah.....	75
4.1.3	Tujuan Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah.....	75
4.1.4	Dampak Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah ..	76
4.1.5	Cara Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran .....	76
4.1.6	Proses, Output, Outcomes dari Implementasi Kebijakan .....	76
4.1.7	Proses Administrasi Dalam Implementasi Kebijakan .....	78
4.1.8	Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan.....	85
4.1.9	Staf Pelaksana Implementasi Kebijakan.....	87
4.1.10	Pelayanan yang Diberikan dalam Implementasi Kebijakan.....	88
4.1.11	Anggaran yang Disiapkan dalam Implementasi Kebijakan.....	96
4.1.12	Laporan Kegiatan dalam Rangka Implementasi Kebijakan .....	98
4.1.13	Interaksi Para Aktor Kebijakan Penanganan Pekerja Migran ...	98
A.	Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.....	98
B.	Kementerian Luar Negeri.....	104
C.	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi .....	108
D.	BNP2TKI.....	109
E.	Lembaga Non Pemerintah.....	111
F.	PPTKIS .....	113
G.	Pekerja Migran Bermasalah.....	113
4.2	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah.....	116
4.2.1	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan pekerja migran .....	116
4.2.2	Faktor yang Mempengaruhi Kompleksitas Implementasi .....	123
Hasil Temuan Lapangan .....	142	
<b>5.</b>	<b>PEMBAHASAN .....</b>	<b>147</b>
5.1	Peran Kementerian Sosial Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah .....	147
5.1.1	Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah .....	147
5.1.2	Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran .....	149
5.2	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah.....	161
5.2.1	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial	

dalam Implementasi Kebijakan pekerja migran.....	161
5.2.2 Faktor yang Mempengaruhi Kompleksitas Implementasi .....	163
5.2.2.1 Faktor internal .....	163
5.2.2.2 Faktor eksternal.....	167
<b>6. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>169</b>
6.1 Kesimpulan.....	169
6.2 Saran .....	170
<b>DAFTAR REFERENSI .....</b>	<b>173</b>
<b>LAMPIRAN</b>	



## DAFTAR TABEL

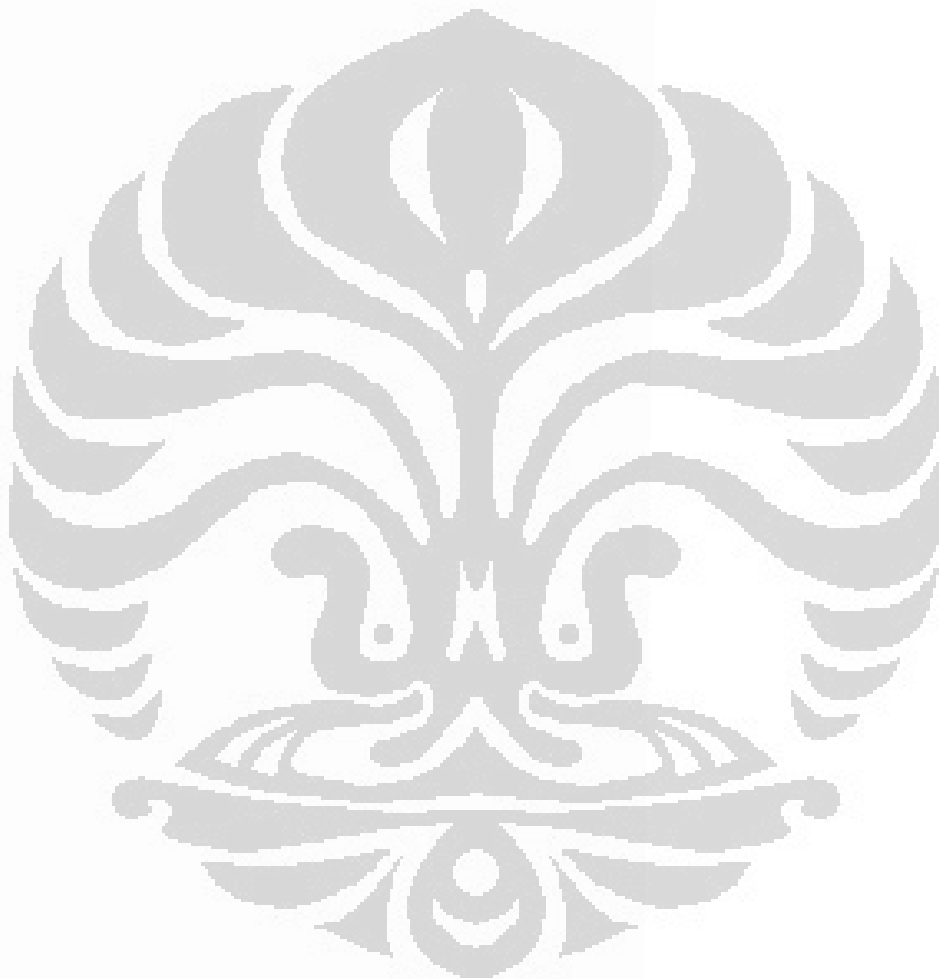
Tabel 1.1 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Indonesia Menurut Daerah... 2
Tabel 1.2 Data Penanganan TKI Bermasalah dari Arab Saudi ..... 13
Tabel 1.3 Data Penanganan Pekerja Migran Terlantar dari Malaysia ..... 14
Tabel 1.4 Waktu Penelitian..... 18
Tabel 1.5 Kerangka Informan ..... 21
Tabel 2.1 Beberapa Definisi Implementasi Kebijakan ..... 40
Tabel 2.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan ..... 44
Tabel 3.1 Pengukuran Pencapaian Sasaran 2011..... 71
Tabel 4.1 Data Anggaran Penanganan Pekerja Migran Bermasalah..... 97
Tabel 4.2 SDM Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran.....118
Tabel 4.3 Temuan Lapangan..... 142

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia .....	1
Gambar 2.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan .....	39
Gambar 2.2 Praktik Implementasi .....	40
Gambar 2.3 Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia .....	61
Gambar 2.4 Alur Pemikiran.....	62
Gambar 3.1 Bagan Direktorat Perlindungan Sosial KTK PM .....	72
Gambar 4.1 Proses Penjemputan Pekerja Migran Bermasalah .....	89
Gambar 4.2 Bantuan Perlengkapan Klien/ Pekerja Migran .....	92
Gambar 4.3 Bantuan Perlengkapan Klien/ Pekerja Migran dengan Balita .....	93
Gambar 4.4 Pekerja Migran Bermasalah dari Malaysia dan Jeddah .....	115
Gambar 4.5 Sosialisasi RPTC dan Program Pelayanan .....	118
Gambar 4.6 Mekanisme Perlindungan Sosial Pekerja Migran Bermasalah .....	141
Gambar 5.1 Cara Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran .....	149

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 Pedoman Observasi
- Lampiran 3 Hasil Wawancara

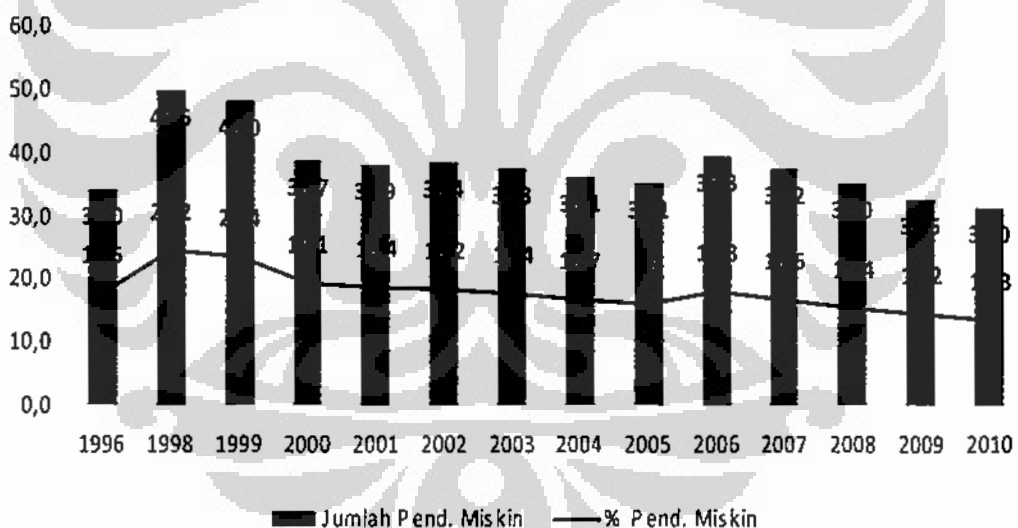


# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Bahasan ataupun penelitian mengenai kemiskinan dengan segala dimensinya tidak pernah menjadi topik yang usang. Banyak ahli mencoba mengurai masalah kemiskinan agar didapat solusi atau kebijakan yang tepat untuk mengatasinya, salah satu contohnya Muhammad Yunus peraih nobel perdamaian yang berhasil mengentaskan kemiskinan di Bangladesh lewat solusi program pengentasan kemiskinan yang ditawarkannya. Di Indonesia sendiri, pasca digulingkannya pemerintahan Soeharto di tahun 1998 sampai dengan tahun 2010, persentase jumlah penduduk miskin Indonesia masih bersifat fluktuatif meskipun kecenderungannya menurun selama 10 tahun terakhir.



**Grafik 1.1. Jumlah (dalam Juta) dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 1996 - 2010**

Sumber: data BPS 2011

Menurut Berita Resmi Statistik No. 45/07/Th. XIII, 1 Juli 2010, jumlah penduduk miskin sampai dengan Maret 2010 mencapai 31,02 juta jiwa (13,33 %) atau turun 1,51 juta jiwa dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2009

yang sebesar 32,53 juta jiwa (14,15 %). Dari total penduduk miskin tersebut, 19,93 juta jiwa (64,23 %) berada di pedesaan.

**Tabel.1.1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Daerah, 2004-2010**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15
2010	11,10	19,93	31,02	9,87	16,56	13,33

Sumber: Data BPS 2011

Dari tabel tersebut terlihat perbedaan yang cukup signifikan antara penduduk miskin perkotaan dan pedesaan. Berdasarkan hasil penelitian SMERU dijelaskan beberapa penyebab kemiskinan, yang paling banyak dikemukakan adalah kurang modal, kurang pendidikan dan keterampilan, kurang kesempatan kerja, dan rendahnya pendapatan. Ada beberapa perbedaan antara kemiskinan di perkotaan dan di pedesaan. Faktor ketidakberdayaan lebih besar di perkotaan, sementara keterkucilan dan kemiskinan materi lebih besar di pedesaan (Surjadi, 2010, hal 195).

Faktor ketidakberdayaan di perkotaan misalnya tingginya harga barang konsumsi dan pengangguran, sedangkan faktor ketidakberdayaan di pedesaan adalah "takdir" yang mencerminkan ketidakberdayaan dalam memutus jerat kemiskinan yang sudah turun temurun, kurangnya lapangan kerja di luar pertanian, rendahnya hasil produksi, tingginya biaya pendidikan, dan kurangnya bantuan pemerintah, khususnya penyuluhan (Surjadi, 2010, hal 196).

Masyarakat miskin menerapkan berbagai strategi untuk mengatasi persoalan tersebut. Strategi yang banyak dikemukakan adalah berhutang pada berbagai sumber pinjaman informal. Strategi lain adalah bekerja serabutan, istri turut bekerja untuk mencari penghasilan, memanfaatkan sumber daya alam disekelilingnya, atau bekerja di luar daerah (Surjadi, 2010, hal 199).

Hasil penelitian tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan Balatbangsos Depsos RI di tahun 2002 yang menyatakan bahwa migrasi penduduk di Indonesia selalu terkait dengan kondisi yang dianggap kurang memadai di tempat asal dan berbarap akan mendapat kehidupan yang lebih baik di tempat baru. Kondisi itu disebabkan oleh yang menurut Cox (1976) sebutkan ada empat faktor utama yaitu (1) ekonomi, (2) demografi, (3) sosial, dan (4) alam. (Direktorat Bansos KTK&PM, 2008, hal 1)

Faktor ekonomi tercermin dari situasi yang memprihatinkan di daerah asal seperti lahan yang menyempit di desa, ketimpangan kesempatan kerja antar desa dan kota, keterbatasan kepemilikan penduduk di pedesaan, dan sebagainya. Faktor demografi berkaitan erat dengan penambahan dan kepadatan penduduk yang terus menerus, sehingga mengakibatkan sumber-sumber kehidupan menipis. Faktor sosial turut pula memberikan andil yang besar terhadap perpindahan penduduk. Salah satu bentuknya adalah timbulnya berbagai konflik sebagaimana terjadi di beberapa daerah di Indonesia, dimana suasana kedamaian terusik di daerah asal sehingga banyak penduduk bermigrasi ke tempat baru. Faktor alam juga turut berpengaruh seperti terjadinya musibah bencana alam yang cenderung menstimulasi orang untuk bermigrasi (Direktorat Bansos KTK&PM, 2008, hal 1)

Di dalam negeri, Indonesia memang menghadapi masalah tingginya angka pengangguran dan gejolak tenaga kerja. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah menjalankan kebijakan meningkatkan pasokan tenaga kerja migran untuk memenuhi permintaan negara-negara tersebut. Pada tahun 1983, karena jatuhnya harga minyak, pemerintah mengkompensasinya dengan dorongan deregulasi yang kuat dalam kebijakan ekonomi. Dikeluarkan kebijakan untuk mengirimkan pekerja migran yang intinya berakar pada kebutuhan katup pengaman mengatasi pengangguran, dan sebagai upaya menghasilkan devisa negara (Irianto, 2011, hal 7)

Menjadi TKI adalah salah satu strategi atau sebuah pilihan untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Jika di dalam negeri terbuka luas kesempatan untuk menyelesaikan persoalan himpitan ekonomi dan kemiskinan yang dihadapi, maka kecil kemungkinan mereka keluar negeri mengadu nasib



mencari kerja sebagai pembantu rumah tangga dan pekerjaan kasar lainnya di sektor informal seperti buruh pertanian dan perkebunan (Sudjana, 2009, hal 4)

Jumlah pekerja migran terbanyak berasal dari provinsi Jawa Timur. Terbanyak kedua berasal dari Provinsi Nusa Tenggara Barat dan yang ketiga berasal dari Provinsi Jawa Barat. Untuk negara penempatannya, pekerja migran/TKI yang berasal dari Jawa Timur kebanyakan ditempatkan di negara-negara Asia Pasifik, seperti Hongkong, Singapura, dan Malaysia. Pekerja migran dari Jawa Barat umumnya memilih Arab Saudi sebagai negara tujuannya. Hal ini dilandasi faktor pendidikan mereka yang rendah dan keinginan untuk sekalian menunaikan ibadah haji, sementara di Arab Saudi tidak terlalu mensyaratkan berbahasa Inggris. Pekerja migran dari NTB lebih memilih Malaysia sebagai tempat mengadu nasib. (Murwani, 2011)

Penelitian mengenai pekerja migran yang dilakukan Umar (2004) yang berjudul: Migrasi Buruh Migran Ke Saudi Arabia memperlihatkan manfaat dari migrasi pekerja antara lain untuk pekerja migran (yang rata-rata petani desa) dan keluarganya dalam kesempatan memperbaiki taraf kehidupan ekonomi, bagi pemerintah merupakan upaya strategis mengurangi pengangguran dan meningkatkan devisa negara, bagi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) merupakan kesempatan usaha.

Namun demikian, aspek pemberdayaan baik perlindungan hukum dan jaminan kesejahteraan, maupun manajemen pengelolaan penempatan merupakan titik lemah dalam penempatan buruh migran ke Arab Saudi. Akibatnya resiko sosial berupa penipuan, pelecehan, penyiksaan, dan penganiayaan yang dialami selama proses penempatan, yakni sejak rekrutmen, saat bekerja dan kepulangan ke daerah asal. Pemberdayaan buruh migran menjadi penting dilakukan secara terencana untuk meningkatkan nilai produktivitas dan kesejahteraan buruh migran, misalnya dengan pendidikan dan pelatihan. Perlunya pengorganisasian partisipatif dari berbagai pihak (*stakeholders*) yaitu pemerintah, legislatif, PJTKI, buruh migran, dan masyarakat luas.

Penelitian lain mengenai pekerja migran seperti yang dilakukan Sutaat berjudul "Pendampingan Sosial Bagi Calon Pekerja Migran dan Keluarganya",

menyimpulkan kondisi sosial ekonomi calon TKI dan keluarganya di daerah asal tergolong rendah terutama bila dilihat dari aspek ekonomi.

Temuan lain dari penelitian Sutaat yaitu mengenai masalah sosial yang dialami calon TKI sebelum berangkat terutama saat rekrutmen disamping masalah persyaratan serta dokumen yang harus dipenuhi, adalah masalah kurangnya antisipasi TKI terhadap masalah sosial yang terjadi pada keluarga di daerah asal, bila ditinggal bekerja di luar negeri. Masalah sosial tersebut seperti: anak kurang terurus, suami/ istri selingkuh, perpecahan keluarga, perselisihan antara suami/istri dengan orangtua menyangkut perebutan kiriman uang, dan masalah keluarga yang muncul terkait dengan penggunaan/ pembagian hasil TKI.

Berdasarkan permasalahan tersebut, baik tokoh masyarakat maupun instansi terkait setuju perlunya program pendampingan sosial bagi calon TKI dan keluarganya di daerah asal. Hal ini terutama agar calon TKI tidak menjadi korban penipuan dalam bentuk TKI ilegal atau *trafficking*; mantan TKI dapat mengelola hasil untuk usaha bersifat ekonomi produktif; tidak konsumtif; kepada mereka yang gagal (bermasalah) dapat memperoleh kesempatan dan kemampuan, serta bantuan untuk usaha atau bekerja di dalam negeri.

Masalah pekerja migran di Indonesia erat kaitannya dengan migrasi global. Sejumlah lembaga internasional menetapkan tiga faktor penentu utama yang mendorong migrasi tenaga kerja internasional, yaitu: (Irianto, 2011, hal 7)

- daya tarik, berupa demografi yang berubah dan kebutuhan pasar tenaga kerja di negara-negara dengan pendapatan tinggi
- daya dorong, berupa perbedaan gaji dan tekanan krisis di negara berkembang dan miskin
- jaringan antar negara berdasarkan keluarga, budaya, dan sejarah

Castles dan Miller (2003) yakin bahwa globalisasi telah melahirkan industri migrasi. Industri migrasi internasional ini mempengaruhi kebijakan negara, dan telah melibatkan begitu banyak aktor yang mencari kehidupan di dalamnya. Mereka menjadi agen-agen penting dalam mengorganisir keberlangsungan migrasi itu, seperti perekrut tenaga kerja, para calo, biro perjalanan, penterjemah dan agen perumahan. Selain itu ada pengacara yang memberikan berbagai jasa berkaitan dengan undang-undang imigrasi. Ada pula

aktor yang terlibat dalam trafiking dimana mereka menyelundupkan para imigran secara ilegal menyeberangi perbatasan negara. Bisnis bank menjadi bagian penting dari industri migrasi dengan memberikan layanan fasilitas transfer khusus untuk mengatur pengiriman remitansi. ( Irianto, 2011, hal 229)

Sejarah panjang mengenai migrasi yang dilakukan penduduk dalam rangka mencari penghidupan yang lebih baik sampai harus bekerja ke luar negeri mencatatkan beragam kisah, baik yang suka maupun duka. Para pekerja migran yang tidak mengalami masalah di luar negeri, cenderung bertahan untuk tetap bekerja disana karena manfaat yang dirasakan cukup besar bagi diri dan keluarganya. Namun banyak juga kisah duka pekerja migran yang rata-rata dialami migran perempuan, mulai dari gaji yang tidak dibayar, pelecehan, penyiksaan, sampai kematian.

Beberapa kisah duka yang dialami pekerja migran sempat di tuliskan dalam tesis Siswandewi (2001) yang berjudul: Proses Pendampingan Bagi Pekerja Migran Perempuan. Penelitian tersebut memperlihatkan hal yang menarik adalah bahwa kepergian para pekerja migran perempuan ini sepenuhnya mendapat dukungan dari keluarga, baik itu suami, orangtua bahkan anaknya. Kondisi ditempat kerja jauh dari gambaran awal sebelum mereka berangkat. Mereka menghadapi berbagai permasalahan yang dibawa pulang ke tanah air dan membutuhkan pendampingan. Banyak dari informan tersebut yang pulang tanpa membawa uang sepeserpun, bahkan sampai mengalami pemerkosaan. Mereka mutlak memerlukan bantuan agar bisa menuntut hak-haknya. Pendamping membantu dalam pemberdayaan pekerja migran perempuan dan menentukan kapasitas dirinya. Peran-peran pendamping yang dilakukan antara lain: *advocate, enabler, broker, expert, social planner*. Para mantan pekerja migran tersebut menyatakan bahwa mereka berniat untuk bekerja kembali keluar negeri bila memang mendapatkan kesempatan, hal ini menandakan bahwa berbagai kisah duka dan tragis mengenai pekerja migran tidak membuat mereka takut untuk kembali, faktor kebutuhan ekonomi dianggap sebagai sebab utama sampai mereka ingin tetap kembali bekerja diluar negeri.

Sejalan dengan hasil penelitian Siswandewi, Rahman (2011) menilai bahwa upaya perlindungan yang dilakukan pemerintah masih jauh dari harapan,

disamping karena tidak didukung oleh keseriusan aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan, baik aparat hukum di dalam negeri, ataupun aparat hukum di negara tempat TKI bekerja, ditambah lagi dengan kebijakan-kebijakan yang sering kali tidak berpihak pada korban. Sehingga mau tidak mau Pemerintah Indonesia harus lebih agresif dan lebih fokus untuk melakukan perbaikan sistem perlindungan yang benar-benar menjamin terciptanya keamanan dan kenyamanan bagi TKI yang selama ini selalu menjadi korban pelanggaran HAM. Sehingga pemerintah harus berani dan aktif untuk melakukan terobosan dengan mencari model baru tentang konsep perlindungan yang tepat (hal 111).

Penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) yang berjudul: Kebijakan Kepulangan Pekerja Migran (Studi Tentang Kebijakan Terminal Tiga, Implementasinya, dan Implikasinya Terhadap Pekerja Migran Perempuan – Pembantu Rumah Tangga) memperlihatkan hasil bahwa aturan-aturan Terminal tiga yang dikeluarkan sebagai pedoman pelaksanaan proses kepulangan pekerja migran ke daerah asal kenyataannya masih membuka peluang terjadinya berbagai permasalahan, seperti: praktek kekerasan, diskriminasi, perlakuan buruk, maupun penindasan yang merugikan Pekerja Migran Perempuan – Pembantu Rumah Tangga.

Dalam implementasinya, kebijakan Terminal tiga juga melahirkan berbagai tindakan kekerasan dan diskriminasi terhadap PMP-PRT. Hal ini terjadi karena substansi aturan kebijakan yang membuka peluang terjadinya kekerasan terhadap PMP-PRT. Kemudian pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan Terminal tiga Belum sensitif gender. Bahkan mereka masih melihat PMP-PRT sebagai sosok kelas dua yang tersubordinasi dan mudah ditakut-takuti, karena ketidakberdayaan mereka untuk melawan. Mereka juga tidak terorganisir, sehingga tidak memiliki pihak-pihak yang mendampingi mereka.

Kesimpulan utuh penelitian ini adalah bahwa keberadaan Terminal tiga mulai dari rumusan kebijakannya sampai implementasinya telah dijadikan 'bisnis' perdagangan perempuan karena PMP-PRT diposisikan sebagai komoditas yang menguntungkan beberapa pihak tertentu secara birokratis dan sistemik, tetapi tidak menguntungkan dirinya sendiri. Posisi PMP-PRT yang cenderung tidak diuntungkan di Terminal tiga sangat terkait erat dengan kekuasaan dan gender.

Posisi perempuan sebagai kelas bawah dieksploitasi oleh pihak-pihak yang berada di kelas atas, yaitu para pembuat kebijakan dan pihak-pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan.

Sebagai perbandingan, pemerintah Filipina mengawasi perlindungan optimal terhadap pekerja migrannya dengan meratifikasi Konvensi Perlindungan Buruh Migran dan Keluarganya. Konvensi ini sangat penting karena menjadi dasar dalam menyusun undang-undang nasional dan acuan perlindungan bagi buruh migran. Sementara Indonesia meskipun turut menandatangani pada 2004 lalu, belum meratifikasinya. (Migrant Institute, 2011)

Menurut The Institute For Ecosoc Rights dalam makalah "Belajar dari Filipina dalam Melindungi Buruh Migran", perlindungan maksimal terhadap pekerja migrannya diwujudkan Filipina dalam tiga bentuk pelayanan yaitu perlindungan, peningkatan kesejahteraan, dan bantuan hukum bagi pekerja migran bermasalah. Ketiga layanan ini dilaksanakan oleh tiga badan berbeda. Salah satu perbedaan mendasar antara sikap pemerintah Indonesia dan Filipina adalah semua calon pekerja migran yang hendak ke luar negeri wajib mengurus persiapan kerja di kantor koordinasi utama. Filipina menganggap bahwa tenaga kerja yang mereka kirim keluar negeri adalah aset berharga yang harus dipersiapkan dan dilindungi sebaik mungkin. (Migrant Institute, 2011)

Sementara di Indonesia, perlindungan kepada pekerja migran diwujudkan dalam Undang-undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Menurut Irianto (2011), peraturan yang sudah ada itu, tidak cukup memadai dalam memberi perlindungan dan akses keadilan. Substansi hukumnya tidak jelas dalam banyak hal, yang menimbulkan kebingungan dalam implementasinya. Di antara ketidakjelasan itu adalah juga ketiadaan sanksi bagi para pihak yang melanggar. Ketidakjelasan pengaturan itu disebabkan juga landasan filsafat untuk memberi perlindungan secara mendasar memang tidak nampak. Pada level kebijakan maupun implementasi, UU ini telah memosisikan pekerja migran sebagai komoditas dalam bentuk pengadaan tenaga murah bagi kepentingan pengusaha (hal 46-48).

Kritik ini sejalan dengan yang disampaikan Rahman (2011). Secara normatif kebijakan hukum berkenaan dengan perlindungan TKI diatur dalam UU

No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Namun kenyataannya, perlindungan seolah-olah tidak berjalan efektif. Hal tersebut dikarenakan bahwa pasal-pasal perlindungan hanya terdiri dari delapan pasal, ditambah lagi dengan rumusan-rumusan pasal yang tidak jelas yang menimbulkan dampak terhadap pengaturan yang tidak jelas pula. (hal 75)

Ada beberapa masalah yang dihadapi TKI di dalam negeri terutama saat pra penempatan di mana beberapa kasus tersebut justru tidak tercakup dalam pasal perlindungan maupun dalam pasal mengenai hak-hak TKI, misalnya kasus yang berkaitan dengan tidak bisa terjalinnya kontak dengan keluarga di tanah air, perampasan kemerdekaan selama masa penampungan dalam negeri, tidak diberikan kebebasan untuk penentuan pilihan-pilihan berkenaan dengan pekerjaan bakat dan kemampuan, tidak ada dan/ atau terbatasnya akses ke jaring advokasi dan pengaman sosial dan praktek-raktek budaya baik jaringan di dalam negeri, maupun jaringan dengan negara tujuan, tidak diperbolehkan untuk menyiapkan makanan sendiri, tidak bebas bahkan tidak diperbolehkan melaksanakan upacara / ibadah keagamaan, ditambah dengan masalah kesulitan-kesulitan dalam kehidupan keluarga, antara lain: pengasingan dan ketidaksetiaan suami atau isteri, perceraian, anak-anak yang dimanja, rindu kampung halaman (*home sick*), gangguan hubungan keluarga, dan lain-lain. (Rahman, 2011, hal 82)

Data dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI di tahun 2009 lalu mencatat jumlah TKI yang bekerja di Arab Saudi mendekati angka satu juta orang yaitu 927.500 orang. Sebagian besar bekerja di sektor formal maupun informal, seperti perawat, penjaga toko, pembantu rumah tangga, supir pribadi, dan pekerja lepas lainnya. Pada tahun itu tercatat 22.035 kasus TKI bermasalah yang menunjukkan Arab Saudi sebagai negara yang paling banyak didapati TKI bermasalah. Selain kasus penyiksaan, TKI di Arab Saudi juga mengalami pelecehan seksual, perkosaan, gaji tidak dibayar, lari dari majikan hingga meninggal dunia akibat kekerasan dan eksploitasi (Yuli, 2010)

Oleh karena banyaknya permasalahan TKI, maka Komisi IX DPR RI yang membidangi tugas ketenagakerjaan telah memasukkan RUU 39 tahun 2004 ini sebagai RUU prioritas yang harus segera dibahas pada tahun 2011 sebagai RUU usul inisiatif DPR RI. UU No.39 tahun 2004 telah tujuh tahun diberlakukan,

namun masalah dan kasus yang terjadi semakin banyak dan kompleks, baik secara kuantitas maupun variasinya, baik TKI selama masih di dalam negeri maupun pada saat penempatan di luar negeri (majalah Tempo, edisi 18-24 Juli 2011)

Menurut ulasan Tempo, selain masalah dalam substansi UU No 39 tahun 2004 yang lebih banyak mengatur tentang penempatan dibanding perlindungan TKI; tidak konsistennya pasal-pasal terutama tentang kewajiban pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak TKI, sanksi bila tidak melaksanakan perlindungan yang diwajibkan; selain itu terdapat dua lembaga yang punya kewenangan untuk melaksanakan perlindungan dan penempatan, yakni Kementerian Tenaga Kerja dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI, dan sudah menjadi rahasia umum bahwa keduanya tidak melaksanakan koordinasi melainkan berseteru yang menjadikan salah satu sebab tidak produktifnya pelaksanaan perlindungan. Hal ini penyebab utamanya adalah pengaturan antara keduanya tidak jelas saling tumpang tindih dan saling meniadakan.

Berbagai kebijakan dibuat akan tetapi kebanyakan hanya menyentuh pada sistem penempatan TKI/ pekerja migran dan kurang begitu merespon kebutuhan pekerja migran mengenai perlindungan yang mereka perlukan. Masih menurut Rahman (2011) Kekacauan konstruksi berpikir pembuatan UU No.39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri ini mengakibatkan pula tidak terpetakan secara jelas pembagian peran masing-masing *stakeholders*. Semestinya harus dipetakan secara jelas apa dan bagaimana peran serta tanggung jawab pemerintah, swasta, pekerja migran, dan masyarakat. (hal 172)

Penanganan pekerja migran bermasalah yang dilakukan pemerintah tidak bisa hanya ditangani oleh satu instansi saja, tetapi menuntut koordinasi dan keterlibatan dari berbagai sektor sesuai dengan fungsi dan tugasnya. Keputusan Presiden RI No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB) dibentuk saat Pemerintah Malaysia mulai menggelar operasi pengusiran kepada pendatang asing tanpa izin termasuk tenaga kerja Indonesia. Operasi pengusiran yang dilakukan sejak tahun 2002 ini menangkap, memenjarakan, mengenakan denda dan menghukum cambuk pendatang asing yang masuk tanpa izin ke

wilayah Malaysia. Terjadi pemulangan besar-besaran terhadap tenaga kerja Indonesia bermasalah sehingga diperlukan koordinasi untuk mensinergikan layanan terhadap mereka.

Tim koordinasi tersebut antara lain: Menteri Koordinator Bidang Kesra; Menteri Luar Negeri; Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; Menteri Dalam Negeri; Menteri Hukum dan HAM; Menteri Sosial; Menteri Kesehatan; Menteri Perhubungan; Menteri Keuangan; Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan; Menteri Negara BUMN; Panglima TNI; Kepala Kepolisian Negara RI; Duta Besar RI untuk Malaysia; Para Konsul Jenderal RI di Malaysia (Juklak TK-PTKIB, 2009)

Instruksi Presiden RI No 6 tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, adalah kebijakan untuk instansi terkait dalam mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing dalam rangka pelaksanaan kebijakan reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Instruksi Presiden RI dimaksud merupakan tindak lanjut UU No 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Bahwa pelaksanaan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri merupakan tanggung jawab bersama dan melibatkan instansi terkait. Instansi tersebut terdiri atas: Menteri Koordinator bidang politik, Hukum dan Keamanan; Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; Menteri Luar Negeri; Menteri Dalam Negeri; Menteri Keuangan; Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; Menteri Perhubungan; Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia; Menteri Kesehatan; Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara; Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas; Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia; para Gubernur; para Bupati/walikota.

Hal tersebut sejalan seperti apa yang disampaikan Anderson (1979); Lester dan Stewart (2000) bahwa dalam tahapan implementasi terdapat berbagai aktor yang terlibat. Mereka bisa berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat, dan diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi. Legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan, dan organisasi-organisasi komunitas. (Kusumanegara, 2010, hal 100)



Dari beberapa penelitian yang dilakukan mengenai pekerja migran, hampir semua sepakat mengatakan lemahnya kebijakan yang dibuat pemerintah menyangkut pekerja migran menjadi salah satu penyebab terjadinya banyak kasus pekerja migran di luar negeri.

Selain itu, meskipun telah ada kebijakan pusat untuk memberikan perlindungan kepada TKI, namun dalam pelaksanaannya di daerah belum banyak didukung oleh kebijakan lokal yang dapat dijadikan pijakan bagi program dan kegiatan yang bersifat lokal. Kebijakan pelayanan sosial yang ada masih terbatas pada kebijakan nasional, oleh karena itu pelayanan dan perlindungan sosial terhadap TKI khususnya di daerah asal belum optimal.

Studi implementasi kebijakan menjadi penting untuk memberikan pemahaman tentang bagaimana suatu sistem berhasil atau gagal dalam menerjemahkan tujuan-tujuan kebijakan secara umum ke dalam pelayanan-pelayanan publik yang nyata dan bermakna bagi para peminat politik dan pembuat keputusan. (Winarno, 2008, hal 149)

Salah satu aktor pemerintah dalam implementasi kebijakan pekerja migran adalah Kementerian Sosial. Kementerian Sosial lewat Direktorat Bansos KTK dan Pekerja Migran diberikan tanggung jawab menangani pekerja migran bermasalah dan korban tindak kekerasan melalui perlindungan, pelayanan dan bantuan sosial.

## **1.2. Permasalahan**

Ada banyak sebab mengapa orang melakukan migrasi, yang terbesar adalah karena pekerjaan dalam rangka mencari penghidupan yang lebih layak. Migrasi karena pekerjaan merupakan situasi yang paling umum, karena dapat dijumpai di berbagai belahan dunia. Masyarakat dari kelompok paling miskin di negara berkembang bermigrasi ke negara-negara yang lebih kaya. Pada umumnya mereka mengisi lowongan pekerjaan rendah, dengan upah rendah, dan kondisi kerja yang buruk, karena ketiadaan perlindungan hukum (Irianto, 2011, hal 2)

Hal tersebut banyak terjadi pada pekerja migran Indonesia yang di kirim ke negara Timur Tengah. Berdasarkan tulisan pada majalah SC edisi 04 Tahun I/ April-Mei 2011 berjudul Kebijakan Salah Buruh Migran Susah: buruh migran diberbagai negara Timur Tengah terkurung oleh hukum yang kurang transparan.

Banyaknya buruh migran Indonesia yang diseret ke pengadilan pidana sejumlah negara Arab, tanpa mendapatkan bantuan hukum yang memadai, atau bejibunnya buruh migran di kolong jembatan Khandara, Jeddah, menunjukkan betapa pengiriman TKI sarat masalah. Pengiriman buruh migran dengan keterampilan yang sangat rendah, tidak menguasai bahasa, tidak paham adat kebudayaan dan teknologi di negara tujuan menjadi salah satu sumber pemicu tingginya masalah kasus kekerasan dan pengusiran yang menimpa TKI. Kebanyakan buruh migran tersebut tidak memiliki visa kerja dan dokumen lengkap, sehingga saat diusir majikan atau melarikan diri karena tidak tahan siksaan membuat mereka menggelandang. (SwaraCinta edisi 04 Tahun I/ April-Mei 2011)

Kementerian Sosial sendiri telah banyak melakukan penelitian mengenai pekerja migran, mulai dari penelitian untuk mengidentifikasi perlakuan buruk majikan terhadap pekerja migran; gender dan keluarga migran di Indonesia; pendampingan sosial bagi calon pekerja migran dan keluarganya di daerah asal; permasalahan TKI di daerah asal; sampai penelitian mengenai perilaku dan kehidupan seksual pekerja migran.

Data dari Kementerian Sosial mengenai penanganan TKI bermasalah dari Arab Saudi periode 14 Februari 2011 sampai dengan 18 Maret 2011 berjumlah 2094 orang, dan total 142 orang mendapat pelayanan di Rumah Perlindungan Trauma Center.

**Tabel 1.2**  
**Data Penanganan TKI Bermasalah dari Arab Saudi**

No	Tanggal	Kedatangan	Mendapat Pelayanan di RPTC	Ket
1.	14 Feb 2011	301 orang	14 orang	
2.	18 Feb 2011	355 orang	36 orang	
3.	24 Feb 2011	350 orang	27 orang	
4.	28 Feb 2011	415 orang	11 orang	
5.	09 Mar 2011	305 orang	12 orang	
6.	18 Mar 2011	368 orang	42 orang	
	<b>Jumlah</b>	<b>2.094 orang</b>	<b>142 orang</b>	

Sumber: data direktorat KTK & PM 2011 telah diolah kembali

Penanganan pekerja migran terlantar dari Malaysia sampai 30 Juni 2011 berjumlah 10.535 orang. Rata-rata penanganan pekerja migran Sejak tahun 2005 hingga 2009 berada pada kisaran 30.000 - 37.000 sementara tahun 2010 mengalami sedikit penurunan yaitu sekitar 25.000 orang. Ini menandakan bahwa banyak sekali pekerja migran yang bermasalah. Data dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1.3**  
**Data Penanganan Pekerja Migran Terlantar**  
**Dari Tahun 2005 s.d. 30 Juni 2011**

No	Tahun	Jumlah Pemulangan	Ket
1.	2005	35.466 orang	
2.	2006	30.005 orang	
3.	2007	36.315 orang	
4.	2008	36.679 orang	
5.	2009	31.510 orang	
6.	2010	25.363 orang	
7.	s.d. 30 Juni 2011	10.535 orang	

Sumber: data direktorat KTK & PM 2011 telah diolah kembali

Sementara, dalam rapat kabinet tahun lalu, presiden SBY menyebutkan jumlah TKI yang berada di luar negeri mencapai 3.271.584 orang namun mereka yang mengalami masalah mulai dari pelanggaran kontrak, gaji tidak dibayar, jam kerja serta beban kerja yang tidak sesuai, tindakan kekerasan hingga pelecehan seksual adalah 4.385 kasus atau sekitar 0,01% dari keseluruhan jumlah TKI di luar negeri. (Yuli, 2010)

Dari dua data diatas memperlihatkan meskipun kasus yang mencuat tentang permasalahan TKI adalah 4.385 kasus atau 0,01% dari jumlah keseluruhan, namun potensi kasus cukup besar. Hal tersebut terbukti dengan puluhan ribu TKI setiap tahunnya dipulangkan ke tanah air dengan berbagai masalah.

Landasan hukum di dalam penanganan pekerja migran antara lain Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Keputusan Presiden RI Nomor 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi

Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia. Meskipun menggunakan landasan hukum UU No. 39 tahun 2004, tidak ditemukan peran Kementerian Sosial di dalamnya. UU tersebut lebih mengedepankan peran dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta BNP2TKI

Hampir semua penelitian yang ada terkait pekerja migran yang dilakukan Kementerian Sosial menghasilkan rekomendasi: perlunya kebijakan mengenai perlindungan pekerja migran secara menyeluruh, mulai dari perekrutan, imigrasi sampai ke tempat tujuan kerja; perlunya pendampingan dan pemberian pelayanan untuk peningkatan kapasitas diri pekerja migran; perlunya pengawasan yang konsisten dan berkelanjutan.

Penelitian-penelitian sebelumnya banyak mencoba melihat dampak atau akibat dari kebijakan pekerja migran, namun jarang penelitian yang mencoba melihat implementasi kebijakan pekerja migran serta keterkaitan para aktor kebijakan didalamnya. Padahal memahami implementasi kebijakan yang berjalan dapat memberikan masukan dan rekomendasi bagi para pelaku/ aktor kebijakan untuk keberlanjutan implementasi kebijakan berikutnya.

Menarik untuk dikaji lebih jauh mengenai peran Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor kebijakan pekerja migran dan kaitannya dengan aktor lainnya dalam kebijakan tersebut serta melihat faktor-faktor apa saja yang ada pada implementasi kebijakan pekerja migran tersebut.

Melihat permasalahan diatas, maka pertanyaan penelitian ini difokuskan pada:

- (1) Bagaimana peran Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dari luar negeri serta interaksinya dengan aktor kebijakan lainnya?
- (2) Faktor-faktor apa yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan pekerja migran?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- (1) Mendapatkan gambaran mengenai peran Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dari luar negeri

- (2) Mendapatkan gambaran mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan pekerja migran bermasalah dari luar negeri

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini antara lain:

- **Manfaat Akademik:** penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan secara teoritis yang berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu kesejahteraan sosial terkait kebijakan pekerja migran dan implementasinya.
- **Manfaat Praktis:**
  1. Bagi Kementerian Sosial, diharapkan penelitian ini dapat menjadi masukan mengenai peran-peran yang dapat dilakukan Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran bermasalah
  2. Bagi aktor kebijakan penanganan pekerja migran, diharapkan penelitian ini dapat menghasilkan rekomendasi dan saran yang objektif dalam menghasilkan solusi kebijakan dan implementasi yang melindungi pekerja migran secara menyeluruh.

#### **1.5. Metodologi Penelitian**

##### **1.5.1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini digunakan karena ingin mendapatkan gambaran secara mendalam mengenai peran Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Gambaran secara mendalam atau menyeluruh didapatkan dari hasil wawancara mendalam berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, observasi terhadap berbagai tindakan dan perilaku yang terlihat berkaitan dengan implementasi kebijakan, dan sebagainya. Dari gambaran tersebut, penelitian kualitatif menjadi sebuah pendekatan yang tepat dalam penelitian ini, karena menurut Neuman (2006) data kualitatif melibatkan pendokumentasian kejadian nyata, merekam apa yang orang katakan (dengan

kata-kata, gestur tubuh, dan *tone*), mengamati lingkungan secara spesifik, mempelajari dokumen tertulis, atau menjelaskan *image* visual. (hal 157)

### 1.5.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif, karena penelitian deskriptif menyediakan gambaran yang spesifik dan mendetail dari sebuah situasi, *social setting*, atau hubungan. Banyak digunakan untuk membuat suatu keputusan kebijakan. (Neuman, 2006, hal 35)

### 1.5.3. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kementerian Sosial: Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran di Jakarta. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan karena Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran di bawah Kementerian Sosial yang diberikan mandat dalam penanganan pekerja migran bermasalah serta koordinasinya dengan pihak terkait.

Pemilihan Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah didasarkan pada beberapa hal. Pertama adalah karena fenomena berbagai permasalahan yang terjadi pada pekerja migran Indonesia yang berada di luar negeri, dan berdasarkan beberapa penelitian sebelumnya, terlihat kurangnya perlindungan yang diberikan kepada pekerja migran, sehingga mereka rentan terhadap eksploitasi baik dari jasa pengerah tenaga kerja maupun majikan. Perlindungan yang diberikan terutama dalam hal perlindungan hukum dan perlindungan sosial, disinilah Kementerian Sosial berperan. Hal lain yang menjadi alasan adalah Kementerian Sosial diberikan mandat salah satunya adalah dalam pendampingan sosial bagi pekerja migran bermasalah lewat Keputusan Presiden No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia. Dari berbagai penelitian sebelumnya terlihat bahwa permasalahan terjadi sejak hulu (sebelum keberangkatan pekerja migran) sehingga diperlukan perlindungan sosial kepada calon pekerja migran sejak awal. Diharapkan penelitian ini dapat menghasilkan rekomendasi dan saran yang objektif kepada para aktor kebijakan

yang berperan dalam penanganan pekerja migran bermasalah sehingga dapat menghasilkan rekomendasi solusi dalam menghasilkan kebijakan yang melindungi pekerja migran secara menyeluruh.

Persiapan penelitian dimulai dari bulan Mei 2011, dimana periode Mei hingga Agustus digunakan untuk kajian literatur. Bulan September digunakan sebagai awal persiapan untuk turun lapangan, seperti mengurus surat izin/rekomendasi dan hal-hal administrasi lainnya untuk lokasi penelitian. Oktober hingga Desember digunakan untuk pengumpulan data, pengolahan data, analisa, hingga penulisan laporan. Selengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1. 4. Waktu Penelitian**

Kegiatan	Bulan Tahun 2011																							
	Mei – Juli				Agst				Sept				Okt				Nov				Des			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Studi literatur	■	■	■	■	■	■	■	■																
Seminar proposal																								
Perbaikan proposal																								
Persiapan ke lapangan																								
Pengumpulan data																								
Pengolahan data & analisa																								
Penulisan laporan																								
Ujian tesis																								
Revisi tesis																								

Sumber: olahan penelitian

#### 1.5.4. Teknik Pemilihan Informan

Teknik yang digunakan dalam pemilihan informan adalah dengan menggunakan *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah pemilihan sampel secara bertujuan atau teoritis untuk meningkatkan cakupan dan jarak data yang dicari demi mendapatkan realitas yang bermacam-macam, sehingga segala temuan akan terlandaskan secara lebih mantap karena prosesnya melibatkan kondisi dan nilai lokal yang semuanya saling mempengaruhi (Alwasilah, 2002, hal 105). Hal

ini sejalan seperti dijelaskan dalam Neuman (2006), bahwa *Purposive sampling* adalah sampel nonrandom menggunakan metode dengan jangkauan luas untuk menempatkan populasi yang paling memungkinkan yang sulit untuk dijangkau dan spesifik. (hal 222)

Teknik pemilihan informan (Faisal, 2003, hal 67), sampel ditetapkan secara sengaja. Dalam hubungan ini, lazimnya didasarkan atas kriteria atau pertimbangan tertentu; jadi tidak melalui proses pemilihan sebagaimana yang dilakukan dalam teknik random. Sesuai dengan maksud tersebut, maka kriteria informan yang dianggap mewakili adalah seperti terlihat berikut ini:

1. Pejabat eselon III dan eselon IV Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran Kementerian Sosial RI. Informasi yang ingin diperoleh adalah gambaran secara umum mengenai peran dan fungsi subdirektorat tersebut, kebijakan yang melatarbelakanginya serta pelaksanaan kebijakan tersebut. Secara khusus adalah untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai peran yang dilakukan Kementerian sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran dan interaksinya dengan aktor kebijakan lain; serta faktor-faktor yang mempengaruhi peran tersebut dalam implementasi kebijakan.
2. Pekerja sosial. Alasan pemilihan informan karena dianggap mengetahui peran pelayanan yang diberikan Kementerian Sosial kepada klien (pekerja migran bermasalah)
3. Analis Ekonomi Keluarga Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Deputi Bidang Kesempatan Kerja Perempuan. Alasan pemilihan informan ini karena Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat merupakan *leading sector* dalam tim koordinasi pemulangan TKI bermasalah. Informasi yang ingin diperoleh adalah peran yang dilakukan kementerian terkait serta interaksinya dengan Kementerian Sosial dalam implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran.
4. Pejabat Kementerian Luar Negeri, Kepala Subdirektorat Perlindungan WNI dan BHI di Luar Negeri. Alasan pemilihan informan ini karena Kementerian Luar Negeri merupakan *leading sector* dalam perlindungan WNI termasuk pekerja migran di luar negeri. Informasi yang ingin



diperoleh adalah peran yang dilakukan kementerian terkait serta interaksinya dengan Kementerian Sosial dalam implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran.

5. Pejabat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kepala Subdirektorat Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Direktorat Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri. Alasan pemilihan informan ini karena Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan *leading sector* dalam bidang ketenagakerjaan termasuk tenaga kerja Indonesia atau pekerja migran. Informasi yang ingin diperoleh adalah peran yang dilakukan kementerian terkait serta interaksinya dengan Kementerian Sosial dalam implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran.
6. Pejabat Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI), Kepala Subdirektorat Kerjasama Lembaga Perlindungan. Alasan pemilihan informan ini karena BNP2TKI merupakan pelaksana kebijakan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Informasi yang ingin diperoleh adalah peran yang dilakukan instansi terkait serta interaksinya dengan Kementerian Sosial dalam implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran.
7. Lembaga non pemerintah. Alasan pemilihan informan ini karena merupakan stakeholder dalam kebijakan penanganan pekerja migran. Informasi yang ingin diperoleh adalah peran yang dilakukan lembaga terkait serta interaksinya dengan Kementerian Sosial dalam implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran.
8. Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Alasan pemilihan informan ini karena merupakan stakeholder dalam kebijakan penanganan pekerja migran. Informasi yang ingin diperoleh adalah peran yang dilakukan lembaga terkait serta interaksinya dengan Kementerian Sosial dalam implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran.
9. Pekerja migran bermasalah. Alasan pemilihan informan ini karena merupakan stakeholder dalam kebijakan penanganan pekerja migran. Informasi yang ingin diperoleh adalah gambaran menyeluruh tentang

perjalanan pekerja migran sejak sebelum keberangkatan sampai menjadi pekerja migran bermasalah

**Tabel 1.5. Kerangka Informan**

<b>Informasi yang ingin diperoleh</b>	<b>Informan</b>	<b>Jumlah</b>
gambaran mengenai peran Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dari luar negeri	- Kepala Subdit Perlindungan Sosial Pekerja Migran Kementerian Sosial	1 orang
	- Kepala Seksi Subdit Perlindungan Sosial Pekerja Migran Kementerian Sosial	2 orang
	- Pekerja Sosial	1 orang
	- Analis Ekonomi Keluarga Menko Kesra	1 orang
	- Kepala Subdit Perlindungan WNI dan BHI di Luar Negeri Kemenlu	1 orang
	- Kepala Subdirektorat Perlindungan TKI Kemenakertrans	1 orang
	- Kepala Subdirektorat Kerjasama Lembaga Perlindungan BNP2TKI	1 orang
	- Lembaga Non Pemerintah	1 orang
	- PPTKIS	1 orang
- Pekerja Migran Bermasalah	2 orang	
gambaran mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan pekerja migran bermasalah dari luar negeri	- Kepala Subdit Perlindungan Sosial Pekerja Migran Kementerian Sosial	1 orang
	- Kepala Seksi Subdit Perlindungan Sosial Pekerja Migran Kementerian Sosial	2 orang
	- Pekerja Sosial	1 orang
	- Analis Ekonomi Keluarga Menko Kesra	1 orang
	- Kepala Subdit Perlindungan WNI dan BHI di Luar Negeri Kemenlu	1 orang
	- Kepala Subdirektorat Perlindungan TKI Kemenakertrans	1 orang
	- Kepala Subdirektorat Kerjasama Lembaga Perlindungan BNP2TKI	1 orang
	- Lembaga Non Pemerintah	1 orang
	- PPTKIS	1 orang
- Pekerja Migran Bermasalah	2 orang	

Sumber: olahan penelitian

### 1.5.5. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Sugiyono (2008), jika dilihat dari sumber datanya, maka pengumpulan data menggunakan sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer adalah sumber data langsung memberikan data kepada pengumpul data dan sumber sekunder merupakan sumber tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan pengamatan, wawancara, angket, dokumentasi, dan gabungan keempatnya. (hal 225)

- Studi Literatur/ Dokumentasi

Studi dokumen bertujuan untuk memperoleh data yang diperlukan melalui dokumen yang ada. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, karya monumental, dan sebagainya. Studi dokumen ini merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif (Sugiyono, 2008, hal 240).

Dalam penelitian ini, studi literatur dan dokumen yang dilakukan dengan menelaah antara lain buku, jurnal, undang-undang, dan dokumen pendukung lainnya. Tujuannya memperkaya kerangka pemikiran untuk analisis data

- Wawancara Mendalam

Wawancara kualitatif adalah interaksi antara pewawancara dan responden dimana pewawancara mempunyai rencana untuk menanyakan keterangan tetapi bukan pertanyaan yang harus ditanyakan secara khusus dan urutan yang khusus. Wawancara kualitatif pada dasarnya adalah percakapan dimana pewawancara menyusun panduan secara umum untuk percakapan dan mengikuti topik yang dibangun dengan responden (Rubin, 2008, hal 441).

Wawancara yang dilakukan adalah wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara secara semi terstruktur, yaitu dengan wawancara terbuka tetapi dibatasi oleh tema dan alur pembicaraan, dan menggunakan pedoman wawancara yang dijadikan patokan dalam alur, urutan, dan penggunaan kata, serta bersifat fleksibel tetapi tetap terkontrol sesuai tema wawancara. (Herdiansyah, 2010, hal. 124)

- Observasi/ Pengamatan

Pekerjaan besar yang dilakukan peneliti dilapangan adalah memberikan perhatian, melihat, dan mendengar secara hati-hati. Menggunakan semua

perasaan, memperhatikan apa yang dilihat, didengar, dicium, dirasakan, atau disentuh. Peneliti menjadi sebuah instrumen yang menyerap semua informasi (Neuman, 2006, hal 396)

Sementara obyek penelitian dalam penelitian kualitatif yang diobservasi menurut Spradley dinamakan situasi sosial, yang terdiri atas tiga komponen yaitu tempat, pelaku, dan aktivitas (Sugiyono, 2008, hal 229). Karena itu pedoman observasi dititikberatkan pada tiga hal tersebut. Hasil observasi berupa foto dokumentasi, maupun laporan narasi. Observasi dilakukan pada tempat pelayanan, pelaku pemberi pelayanan, dan aktivitas yang dilakukan dalam pemberian pelayanan.

#### 1.5.6. Teknik Analisis Data

Analisis data menurut Bogdan dan Biklen (1982) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. (Moleong, 2010, hlm. 248)

Alston dan Bowles (2003) menjelaskan beberapa aspek dalam analisis data kualitatif, yaitu:

- Analisis data kualitatif bertujuan menangkap kekayaan dan kompleksitas dari pengalaman yang dialami
- Analisis data kualitatif termasuk pengalaman dari peneliti, sebelum dan selama penelitian
- Analisis data kualitatif terdiri dari tiga tahapan umum yang saling membentuk putaran terus menerus: reduksi data, pengorganisasian data, dan interpretasi data (hal 207)

Peneliti akan menggunakan dan menggabungkan tahapan analisis tersebut dalam analisis data

### 1.5.7 Strategi Meningkatkan Kualitas Penelitian

Untuk meningkatkan kualitas penelitian, dapat dilakukan dengan bermacam cara dan kriteria. Kriteria yang digunakan antara lain lewat *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability* (Moleong, 2010, hal 324).

Selain empat kriteria tersebut, strategi lain yang dapat digunakan adalah lewat memperpanjang waktu penelitian maupun triangulasi. Dikarenakan waktu penelitian yang terbatas, maka peneliti memilih menggunakan triangulasi sebagai strategi untuk meningkatkan kualitas penelitian ini. Triangulasi menurut Neuman “gagasan untuk melihat sesuatu dari berbagai sudut pandang sehingga meningkatkan keakuratan” (hal 149)

Secara definisi, triangulasi adalah penggunaan dua atau lebih sumber untuk mendapatkan gambaran yang menyeluruh tentang suatu fenomena yang akan diteliti. Sumber yang dimaksud dapat berarti banyak hal, seperti perspektif, metodologi, teknik pengumpul data, dan sebagainya. (Herdiansyah, 2010,hal 200).

Denzin (1978) mengemukakan empat tipe triangulasi yang dapat digunakan dalam penelitian kualitatif, yaitu: triangulasi dalam hal teori; triangulasi dalam hal metodologi; triangulasi dalam hal metode pengumpulan data; dan triangulasi observer. Dalam perkembangannya, Janesick (1994) menambahkan metode triangulasi yang kelima yaitu triangulasi dalam hal disiplin ilmu. (Herdiansyah, 2010, hal 201)

Dari beberapa tipe/ metode triangulasi, penelitian ini menggunakan dua metode yakni: triangulasi dalam hal teori dan triangulasi dalam pengumpulan data. Penjelasan kedua metode triangulasi tersebut seperti yang disampaikan Denzin (1978):

- Triangulasi dalam hal teori, yaitu penggunaan *multiple* teori (lebih dari satu teori utama) atau beberapa perspektif untuk menginterpretasi sejumlah data. Pada beberapa penelitian kualitatif, mungkin cukup hanya dengan menggunakan satu teori/ *grand theory* atau satu perspektif ketika melakukan interpretasi data, tetapi terkadang kita memerlukan beberapa *grand theory* atau lebih dari satu perspektif dalam hal menginterpretasi banyak data dengan pertimbangan jika hanya satu teori atau satu

perspektif, analisis, dan interpretasi tidak akan mendapatkan hasil yang maksimal, sehingga dapat menggunakan triangulasi ini

- Triangulasi dalam hal metode pengumpulan data, yaitu penggunaan lebih dari satu metode pengumpulan data dalam kasus tunggal. Metode pengumpulan data yang umumnya dilakukan dalam penelitian kualitatif yaitu wawancara, observasi, FGD, dokumentasi, dan sebagainya. Dalam penelitian kualitatif, biasanya menggunakan metode pengumpulan data yang lebih dari satu atau gabungan berbagai metode. (Herdiansyah, 2010, 201)

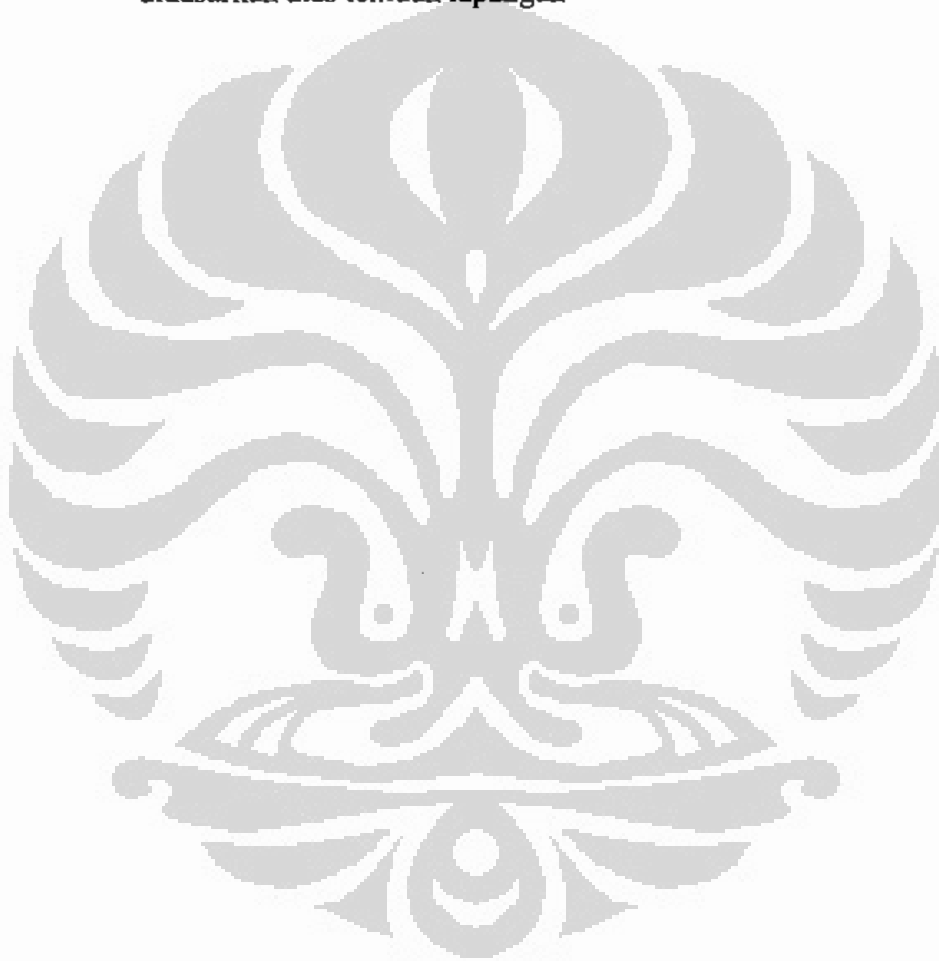
### 1.6. Sistematika Penulisan

- Bab 1 (Pendahuluan)  
Pendahuluan terdiri dari latar belakang penelitian, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang terbagi atas manfaat akademis dan manfaat praktis, dan metode penelitian yang terbagi atas 6 bagian, yaitu: pendekatan penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif; jenis penelitian deskriptif; lokasi dan waktu penelitian; rencana pemilihan informan; teknik pengumpulan data; teknik analisis data; dan sistematika penulisan
- Bab 2 (Kerangka Teori)  
Kerangka teori digunakan untuk menambah wawasan peneliti mengenai masalah yang diangkat dan sebagai alat analisis data. Melalui kerangka teori peneliti membuat batasan penelitian yang dilakukan.
- Bab 3 (Gambaran Umum Lokasi Penelitian)  
Gambaran umum lokasi penelitian merupakan deskripsi dari lokasi penelitian yaitu lokasi dan gambaran deskriptif Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial RI
- Bab 4 (Temuan Lapangan)  
Mendeskripsikan hasil temuan lapangan yang diperoleh dari teknik pengumpulan data (observasi, wawancara, studi dokumentasi)
- Bab 5 (Pembahasan Hasil Penelitian)

Data yang ditemukan kemudian dianalisa berdasarkan kerangka teori yang ada. Pembahasan diarahkan untuk menjawab pertanyaan penelitian ini

- Bab 6 (Kesimpulan dan Saran)

Kesimpulan harus menjawab tujuan penelitian, merupakan pemaparan hasil penelitian yang dilakukan dan jawaban atas pertanyaan penelitian. Kesimpulan diperoleh dari data yang telah dianalisis pada bab temuan lapangan dan bab pembahasan. Saran dan rekomendasi yang disajikan didasarkan atas temuan lapangan



## BAB 2

### KERANGKA TEORI

#### 2.1. Kesejahteraan Sosial dan Pembangunan Sosial

Elizabeth Wickenden (1974) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai *“a system of laws, programs, benefits, and services which strengthen or assure provision for meeting social needs recognized as basic for the welfare of the population and for the functioning of the social order”* (suatu sistem perundang-undangan, kebijakan, program, pelayanan, dan bantuan; untuk menjamin pemenuhan kebutuhan sosial yang dikenal sebagai kebutuhan dasar bagi kesejahteraan manusia dan bagi berfungsinya ketertiban sosial secara lebih baik). (Wibbawa, 2010, hal 23)

Dalam UU No 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan sosial, pasal 1: Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Dalam Adi (2008) kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf kehidupan yang lebih baik (hal. 44).

Kesejahteraan sosial sebagai suatu keadaan dimana tercipta tatanan atau tata kehidupan yang baik (memadai) dalam masyarakat dan bukan sekedar kemakmuran pada kehidupan materiil, tetapi juga dalam kehidupan spiritual masyarakat (Adi, 2008, hal 45)

Kesejahteraan sosial memiliki beberapa makna yang relatif berbeda, meskipun substansinya tetap sama. Kesejahteraan sosial pada intinya mencakup tiga konsepsi, yaitu:

1. kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yakni terpenuhinya kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial
2. institusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan sosial dan pelayanan sosial



3. aktivitas, yakni suatu kegiatan atau usaha yang terorganisir untuk mencapai kondisi sejahtera (Suharto, 2006, hal 2)

### Pembangunan Sosial

Pembangunan sosial dipandang sebagai sebuah pendekatan untuk mengangkat kesejahteraan rakyat atau juga kesejahteraan sosial. pembangunan sosial mungkin berbeda dari pendekatan-pendekatan yang lain seperti philantropi sosial, pekerjaan sosial dan administrasi sosial. (Midgley, 2005, hal 18)

Pembangunan sosial menurut Midgley (2005) adalah suatu proses perubahan sosial yang terencana dan dirancang untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sebagai suatu keutuhan, dimana pembangunan ini dilakukan untuk saling melengkapi dengan dinamika proses pembangunan ekonomi. (Adi, 2008, hal 50)

Menurut Midgley (2005) strategi pembangunan sosial terdiri atas tiga yaitu: pemhangunan sosial oleh individu; pembangunan sosial oleh masyarakat; dan pemhangunan sosial oleh pemerintah. Kerjasama dilakukan oleh tiga pilar: Negara, masyarakat, dan dunia usaha.

### 2.2. Perlindungan Sosial

Perlindungan sosial dapat dideskripsikan sebagai seluruh tindakan (baik yang dilakukan oleh pihak swasta atau pemerintah) dalam memenuhi kebutuhan, terutama kebutuhan kelompok miskin; melindungi kelompok rentan dalam menghadapi kehidupan yang penuh dengan resiko; serta meningkatkan status sosial dan hak kelompok termarginalisasi di setiap negara (Suharto, 2008, hal 123). Hal ini sejalan dengan pasal 14 ayat (1) dari Undang-undang No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, bahwa perlindungan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/ atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.

Perlindungan sosial merujuk pada segala proses, kebijakan-kebijakan, intervensi, serta keterlibatan berbagai sektor (seperti pemerintah, sektor swasta, dan komunitas sipil) yang merespon kemungkinan terjadinya resiko di bidang

ekonomi, politik, dan keamanan yang dihadapi masyarakat suatu kawasan, terutama bagi kelompok rentan dan miskin. Sebagai sebuah pendekatan, perlindungan sosial terdiri atas seluruh intervensi sektor swasta dan pemerintah bersama dengan organisasi berbasis komunitas guna mendukung individu, keluarga, serta komunitas dalam mencegah, menjaga, serta menghadapi berbagai kesulitan, resiko serta ketidakpastian yang mereka hadapi selama hidup. (Suharto, 2008, hal 123)

Hauff dan John (2002) menyatakan bahwa aktor utama yang harus menjalankan perlindungan sosial adalah Negara, khususnya yang menyangkut skema jaminan sosial (bantuan sosial dan asuransi sosial) dan kebijakan pasar kerja. (Nawawi, 2009, hal 134)

Kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak dasar setiap warga negaranya dituangkan dalam bentuk kebijakan publik. Kebijakan perlindungan sosial selalu merupakan bagian dari kebijakan pembangunan makro ekonomi, program ketenagakerjaan, serta kebijakan pendidikan dan kesehatan yang lebih besar. Keseluruhan kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi resiko dan kesulitan yang dihadapi masyarakat selama hidup serta mendorong pertumbuhan yang merata dan berkelanjutan. Tujuan utama perlindungan sosial adalah mendorong proses pembangunan agar dapat dilaksanakan secara ekonomi dan dapat diterima secara sosial dan politik melalui upaya pencegahan serta meringankan dampak-dampak negative yang terjadi akibat pembangunan tersebut. (Suharto, 2008, hal 124)

Dalam Pedoman Umum Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran (hal 78-81), terdapat bentuk-bentuk perlindungan sosial pekerja migran yang menjadi tugas dari Direktorat Perlindungan sosial Pekerja Migran, yang meliputi:

I. pra penempatan

- a. Pemetaan daerah rentan pekerja migran
- b. Melaksanakan penyuluhan sosial kepada seluruh pemangku kepentingan/ stakeholder melalui:
  - 1) brosur/ *leaflet*
  - 2) media massa
  - 3) wawancara/ *talkshow/ interview*

4) papan pengumuman/ *billboard/ standing banner*

5) menerbitkan buku panduan dalam bentuk pedoman umum, petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis

c. Bimbingan Sosial dan Motivasi

1) pertemuan warga dengan tokoh masyarakat

2) bimbingan dan penyuluhan melalui pertemuan keagamaan, kelompok arisan dan karang taruna

3) melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Balai Latihan Kerja (BLK)/ Badan Pelaksana Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja (BP3TKI)

4) melakukan kerjasama dengan tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat untuk memberikan bimbingan mental spiritual

d. Melaksanakan seleksi terhadap pekerja migran deportasi di daerah transit

e. Memberikan rekomendasi terhadap pekerja migran yang berminat untuk ditempatkan kembali

f. Melakukan advokasi dan konsultasi

g. Penguatan jaringan kelembagaan melalui rapat koordinasi lintas sektor dan pembinaan terhadap orsos/ LSM peduli pekerja migran

h. Mengoptimalkan fungsi Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga (LK3) dan lembaga sejenis sebagai pusat layanan informasi terpadu

i. Pengembangan dan pemanfaatan potensi daerah untuk menciptakan lapangan kerja yang produktif di daerah asal

j. Peningkatan kompetensi bagi pekerja sosial yang akan ditempatkan di luar negeri dalam melaksanakan pendampingan sosial bagi pekerja migran

2. Masa Penempatan

a. Luar negeri

Penugasan pekerja sosial di kedutaan besar RI (KBRI)/ Konsulat Jenderal RI (KJRI) dengan tugas melaksanakan:

1) penanganan pekerja migran bermasalah sosial (PMBS) berdasarkan metode pekerjaan sosial

2) bantuan hukum

3) Pembentukan paguyuban sebagai sarana silaturahmi

4) Publikasi dan dokumentasi

b. Dalam negeri

Pendampingan sosial bagi keluarga bermasalah sosial akibat ditinggalkan oleh pekerja migran antara lain advokasi sosial atau pemberian bantuan stimulan Usaha Ekonomi Produktif (UEP)

3. Purna Penempatan

Bagi pekerja migran yang bermasalah sosial perlu mendapatkan perlindungan dalam bentuk:

- a. Penanganan pekerja migran bermasalah sosial (PMBS) berdasarkan metode pekerjaan sosial
- b. Pemenuhan kebutuhan dasar, sanitasi dan pemakaman
- c. Pemulangan
- d. Bantuan hukum
- e. Paguyuban sebagai sarana silaturahmi
- f. Rujukan
- g. Rehabilitasi psikososial
- h. Resosialisasi dan reintegrasi keluarga

2.3. Kebijakan

Menurut Michael Porter (1998), negara membentuk “lingkungan” atau “iklim” yang membangun kedayasaingan setiap aktor di dalamnya. Iklim itu diciptakan melalui kebijakan publik yang memberdayakan setiap organisasi dalam negara. (Nugroho, 2011, hal 13)

Beberapa definisi Kebijakan Publik (Nugroho, 2011, hal 93):

- Laswell dan Kaplan (1970) mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*)
- Easton (1965) mendefinisikannya sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*)
- Anderson (2000) mendefinisikannya sebagai tindakan bertujuan yang dilakukan oleh para aktor sehubungan dengan suatu permasalahan (*a*

*relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern).*

- Lester dan Stewart (2000) mendefinisikannya sebagai proses dari aktivitas atau keputusan pemerintah yang di desain untuk memperbaiki permasalahan publik (*a process or a series or pattern of governmental activities or decisions that are design to remedy some public problem, either real or imagined*).
- Peterson (2003) mendefinisikannya sebagai tindakan pemerintah yang ditujukan untuk beberapa masalah (*government action to address some problem*).
- Peters (1993) mendefinisikannya sebagai tindakan pemerintah baik langsung maupun lewat agen yang mempengaruhi kehidupan warga (*the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens*).
- Friedrich (1993) mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

sebagai suatu konsep, kebijakan memiliki makna dan multi interpretasi. Menurut Anderson (1979), kebijakan sebagai perilaku aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Sang 'aktor' dapat berupa individu atau organisasi; dapat pemerintah maupun non pemerintah. Demikian pula dengan istilah 'kegiatan tertentu' bisa diartikan kegiatan administratif, politis, ekonomis, dan lain-lain. Disamping itu, bentuk kegiatannya pun luas dan multi interpretasi misalnya dapat berupa pencapaian tujuan, perencanaan, program, dan sebagainya. (Kusumanegara, 2010, hal 1)

Menurut Lester dan Stewart (2000), kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh institusi otoritatif yang ditujukan dan berdampak kepada publik serta ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan publik. (Kusumanegara, 2010, hal 4)

Kebijakan publik menurut Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Definisi tersebut mengandung makna:

1. kebijakan tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta
2. kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah (Subarsono, 2010, hal 2)

Menurut Subarsono (2010) kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran (hal 87)

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. (Subarto, 2008, hal 3)

Menurut Winarno (2004) sebagai kebijakan negara, perumusan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik. Namun demikian, dalam beberapa aspek warga negara secara individu bisa berpartisipasi, terutama dalam memberikan masukan mengenai isu-isu publik yang perlu direspon oleh kebijakan. Para pemain kebijakan yang terlibat dalam perumusan kebijakan berbeda antara negara maju dan berkembang. Di negara berkembang, seperti Kuba, Korea Selatan dan Indonesia, perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan pengaruh massa rakyat relatif kecil. (Subarto, 2008, hal 23)

### 2.3.1 Kebijakan Pekerja Migran

Secara normatif kebijakan hukum pemerintah berkenaan dengan perlindungan TKI, diatur dalam Undang-Undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri. Namun kenyataannya, bahwa perlindungan seolah tidak berjalan efektif. Hal tersebut dikarenakan bahwa pasal-pasal perlindungan dalam UU tersebut hanya terdiri dari 8 (delapan) pasal, ditambah lagi dengan rumusan-rumusan pasal yang tidak jelas yang menimbulkan dampak terhadap pengaturan yang tidak jelas pula. Pasal tentang kontrak kerja misalnya (Bab V bagian ketiga pasal 55-69), skema kontrak yang dibahas masih sangat umum, beberapa pasal terkesan lebih memposisikan PPTKIS sebagai pihak yang paling berkuasa atas sebuah kesepakatan kerja, dan porsi/ peran TKI yang sangat minim dalam sebuah kesepakatan kerja. (Yuwono, 2011, hal 123)

Hal tersebut dirasa sangat tidak cukup untuk memproteksi hak asasi dan kepentingan TKI. Meskipun dalam pasal 77 ayat (2) disebutkan: “perlindungan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilaksanakan mulai dari pra penempatan, masa penempatan, sampai dengan purna penempatan”, namun dalam pasal-pasal berikutnya (pasal 78 sampai 84) semuanya hanya bermakna perlindungan selama masa penempatan di negara tujuan. Padahal, kalau berbicara perlindungan seharusnya tidak hanya berbicara perlindungan di saat TKI sudah sampai di negara tujuan, tapi mulai dari pra pemberangkatan pun, seharusnya sudah ada pengaturan yang jelas (diatur dengan tegas oleh peraturan setingkat undang—undang) dan juga harus diperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan terjaminnya TKI dari perhuan yang dapat menyiksa dan merampas hak-haknya sebagai manusia yang memiliki hak yang harus dilindungi secara nyata melalui undang-undang. (Rahman, 2011, hal 75)

### 2.3.2 Hak TKI

Undang-Undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri, mengatur mengenai hak-hak TKI sebagaimana diatur dalam pasal 8, bahwa setiap calon TKI mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk: (Rahman, 2011, hal 139)

- a. Bekerja di luar negeri

- b. Memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri dan prosedur penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri
- c. Memperoleh pelayanan dan perlakuan yang sama dalam penempatan di luar negeri
- d. Memperoleh kebebasan menganut agama dan keyakinannya serta kesempatan untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianutnya
- e. Memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku dinegara tujuan
- f. Memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan di negara tujuan
- g. Memperoleh jaminan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan selama penempatan di luar negeri
- h. Memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan kepulauan TKI ke tempat asal
- i. Memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli

Hampir semua pihak sepakat bahwa persoalan yang dihadapi oleh buruh migran di Indonesia adalah lemahnya peraturan dan pelaksanaan peraturan di Indonesia, di samping perjanjian bilateral antara pemerintah Indonesia dengan negara penerima buruh migran yang tidak melindungi buruh migran. Lebih jauh lagi, posisi perempuan buruh migran hampir selalu lebih rendah dibandingkan dengan buruh migran laki-laki. Hal ini disebabkan oleh nilai-nilai dalam masyarakat yang cenderung mengasosiasikan pekerjaan-pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian atau keterampilan khusus dengan pekerjaan perempuan. Perempuan menjadi tersisihkan ke dalam pekerjaan yang dianggap pantas dihargai dengan murah. Selain itu, kebanyakan dari perempuan buruh migran ini tidak memiliki akses dan kontrol atas informasi yang benar yang mereka butuhkan untuk melindungi diri sebagai pekerja. (Aripurnami, 2006, hal 61)

Kondisi buruh migran sebagai pihak yang membutuhkan pekerjaan di luar negeri, menempatkan mereka pada posisi yang terpaksa menerima apapun yang ditawarkan agen pencari tenaga kerja. Sehubungan dengan hal itu, isu yang paling



penting untuk membantu buruh migran, terutama perempuan buruh migran, adalah adanya undang-undang atau peraturan yang melindungi mereka.

Persoalan buruh migran tampaknya bersandar pada dua hal pokok. Pertama, persoalan buruh migran sangat terkait pada UU No.39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Undang-Undang ini menempatkan pemerintah sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus pelaksana. Perlindungan buruh migran dalam undang-undang ini tampaknya dijalankan sebagai program dan bukan sebagai tanggung jawab negara kepada warganya sesuai dengan amanat UUD 1945. padahal pada konteks buruh migran, perlindungan sudah harus diberikan sejak tahap rekrutmen hingga pasca pemulangan. Dalam UU No.39 tahun 2004, perlindungan hanya diberikan ketika buruh migran diketahui sudah menghadapi persoalan. Itupun masih banyak celah dan sangat terbatas karena hanya berlaku di negara tujuan yang telah memiliki kesepakatan, seperti Korea Selatan dan Kuwait. (Aripurnami, 2006, hal 84)

Hal pokok yang kedua adalah persoalan kapasitas yang dapat dilihat dari beberapa tingkat. Tingkat pertama adalah kapasitas buruh migrannya sendiri, terutama perempuan buruh migran. Artinya, perempuan buruh migran yang akan diberangkatkan ke luar negeri perlu dibekali dengan keahlian yang sesuai dengan kondisi tempat ia bekerja, termasuk cara komunikasi praktis di negara tujuan. Menurut Migrant Care, rata-rata PJTKI atau perusahaan penyalur buruh migran hanya memberi pelatihan kepada calon buruh migran perempuan selama tiga minggu dari tiga bulan waktu yang direkomendasikan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Haryati, 2004). Tampak bahwa kontrol terhadap mutu pelatihan masih amat kurang. Sementara itu, dari kasus yang muncul tampak bahwa sumber konflik yang akhirnya kerap berujung pada perlakuan kekerasan oleh pihak majikan terhadap perempuan buruh migran adalah kurang baiknya kinerja buruh migran. Oleh karena itu kapasitas kerja buruh migran, terutama perempuan buruh migran, menjadi suatu persoalan yang perlu ditangani secara serius. (Aripurnami, 2006, hal 85)

Tingkat kedua dari persoalan kapasitas adalah kapasitas pihak pemerintah dan pihak LSM. Dalam hal kapasitas pihak pemerintah, pemerintah

memperlakukan para buruh migran seolah-olah sebagai individu yang sekedar melakukan lawatan ke luar negeri. Seringkali, begitu mereka sampai di negara tempat kerja, tidak menjadi jelas siapa pihak yang bertanggung jawab untuk melindungi mereka. Pihak perwakilan pemerintah di luar negeri, Kedutaan Indonesia di sejumlah negara tempat perempuan buruh migran bekerja, tidak memiliki prana yang cukup memadai untuk dapat melindungi mereka. Agaknya, perlu dibangun komitmen antara Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Departemen Luar Negeri untuk melindungi para buruh migran ini. Sedangkan dalam hal kapasitas LSM, terutama yang bekerja untuk isu perempuan, sudah banyak LSM yang bekerja untuk membantu penyelesaian persoalan yang dihadapi buruh migran terutama buruh migran perempuan. Namun, kapasitas lembaga-lembaga ini belum mampu mengimbangi kompleksitas dan jumlah masalah yang dihadapi oleh buruh migran. Agaknya, kerja masing-masing lembaga perlu lebih dipadukan agar dampak upaya membantu buruh migran bukan lagi merupakan upaya yang parsial dan sementara sifatnya.

#### **2.4. Tenaga Kerja Indonesia / Buruh Migran Indonesia / Pekerja Migran**

Tenaga Kerja Indonesia (TKI) adalah Warga Negara Indonesia (WNI) yang berangkat ke luar negeri atas usaha sendiri atau yang diberangkatkan ke luar negeri dengan jasa bantuan pihak lain dengan tujuan khusus untuk bekerja atau mengikuti program pelatihan sambil bekerja. Menurut Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, disebutkan pengertian umum tentang tenaga kerja yaitu pada pasal 1 ayat (2), bahwa tenaga kerja adalah “setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/ atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat”. Definisi lain yang berhubungan adalah pengertian tentang pekerja atau buruh pada pasal 1 ayat (3) yaitu pekerja / buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Sedangkan menurut UU No. 39 tahun 2004 diberikan pengertian Tenaga Kerja Indonesia di dalam ketentuan umumnya, yaitu dalam pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa “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”. Dalam pasal 1 ayat (2) disebutkan mengenai calon Tenaga Kerja Indonesia, yaitu bahwa calon Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut calon TKI adalah “setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai pencari kerja yang akan bekerja di luar negeri terdaftar di instansi pemerintah kabupaten / kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan”. Dan dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 104 tahun 2002, dalam pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa “Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut sebagai TKI adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI”.

Kementerian Sosial mendefinisikan pekerja migran adalah orang yang berpindah ke daerah lain, baik di dalam maupun ke luar negeri untuk bekerja dalam jangka waktu tertentu. Definisi ini mengandung makna sangat luas dan umum, meliputi semua orang baik laki-laki maupun perempuan, pindah lintas batas negara (ke luar negeri) maupun di dalam negeri. Definisi ini juga tidak membedakan sektor pekerjaan formal maupun informal, domestik atau publik serta status hukum legal atau ilegal.

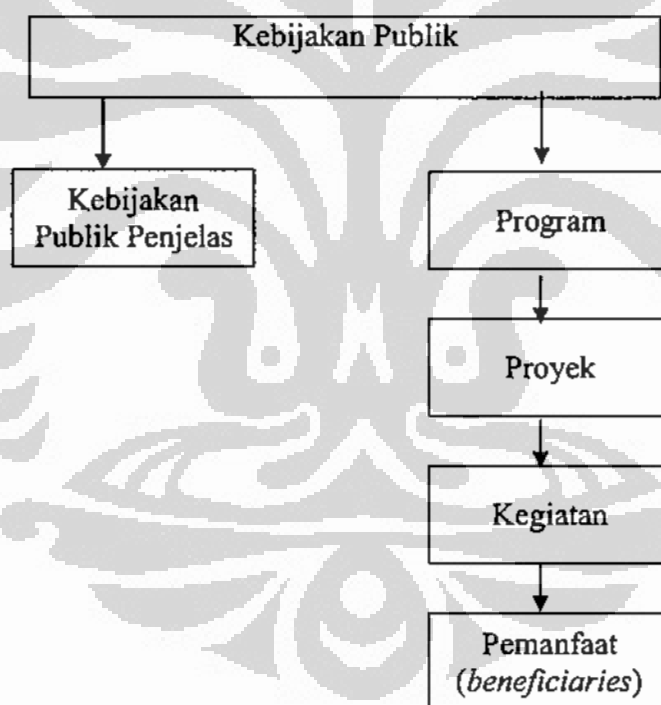
Secara konseptual, buruh migran mencakup dua tipe, yaitu buruh migran internal dan pekerja internasional (Suharto, 2006, hal 10):

1. Buruh migran internal (dalam negeri) adalah orang-orang yang bermigrasi dari tempat asalnya untuk bekerja di tempat lain yang masih termasuk dalam wilayah Indonesia. Perpindahan tersebut umumnya dari desa menuju ke kota (*rural to urban migration*)
2. Buruh migran internasional (luar negeri) adalah mereka yang meninggalkan tanah air untuk mengisi pekerjaan di negara lain. Di Indonesia, pengertian ini menunjuk pada orang Indonesia yang bekerja di luar negeri atau dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Karena buruh migran lebih banyak menyentuh buruh wanita yang menjadi pekerja marginal dan kasar di luar negeri, maka seringkali buruh migran / TKI diidentikkan dengan buruh kerja wanita (TKW) atau Nakerwan.

## 2.5. Implementasi kebijakan

Menurut Pressman & Wildavsky (1984), implementasi dari kebijakan publik adalah proses yang terus menerus, dan kebijakan merubah ketika diimplementasikan. Kadang, apa yang diputuskan kebijakan berbeda dalam implementasinya, ini karena perencana kebijakan berbeda dengan orang yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikannya. (Segal, 1998, hal 64)

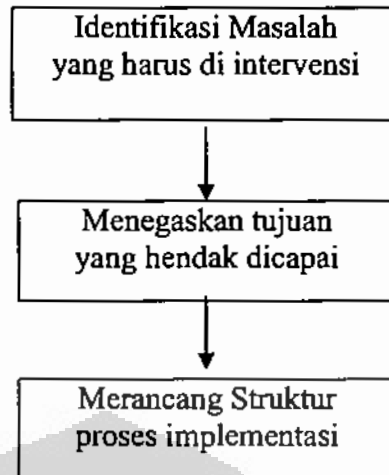
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat di gambarkan sebagai berikut: (Nugroho, 2011, hal 618)



**Gambar 2.1. Sekuensi Implementasi Kebijakan**

Sumber: Nugroho (2011: 619)

Menurut Nugroho (2011) tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (action) intervensi itu sendiri. Dengan demikian, untuk memahami implementasi kebijakan sebagai praktek, digunakan model berikut: (hal 654)



**Gambar 2.2. Praktik Implementasi**

Sumber: Nugroho (2011: 654)

Beberapa definisi implementasi kebijakan seperti yang terlihat dalam tabel berikut:

**Tabel 2.1. Beberapa Definisi Implementasi Kebijakan**

No	Menurut	Definisi	Sumber
1.	Lester dan Stewart (2000)	Implementasi adalah sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik	Kusumanegara, 2010, hal. 97
2.	Lester dan Stewart (2000)	Implementasi kebijakan dipahami juga sebagai suatu proses, <i>output</i> , dan <i>outcome</i> . Implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai proses karena didalamnya terjadi beberapa rangkaian aktivitas yang berkelanjutan. Implementasi juga diartikan sebagai <i>outputs</i> , yaitu melihat apakah aktivitas dalam rangka mencapai tujuan program telah sesuai dengan arahan implementasi sebelumnya atau bahkan mengalami penyimpangan-penyimpangan.	Kusumanegara, 2010, hal. 99

(..sambungan)

		Akhirnya, implementasi juga dikonseptualisasikan sebagai <i>outcomes</i> . Konseptualisasi ini terfokus pada akibat yang ditimbulkan dari adanya implementasi kebijakan, yaitu apakah implementasi suatu kebijakan mengurangi masalah atau bahkan menambah masalah baru dalam masyarakat	
3.	James Anderson (1979)	implementasi kebijakan / program merupakan bagian dari <i>administrative process</i> . Proses administrasi sebagaimana diistilahkan oleh Anderson, digunakan untuk menunjukkan desain atau pelaksanaan sistem administrasi yang terjadi pada setiap saat. Proses administrasi mempunyai konsekuensi terhadap pelaksanaan, isi dan dampak suatu kebijakan	Kusumanegara, 2010, hal. 97

Sumber: Kusumanegara (2010: 97-99) telah diolah kembali

Dari beberapa definisi diatas, dapat dirangkum bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan dari sebuah proses baik itu proses politik maupun proses administrasi dimana dalam implementasi kebijakan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, outputs, maupun outcomes yang mempunyai konsekuensi terhadap pelaksanaan, isi dan dampak suatu kebijakan.

Secara lebih luas, implementasi dapat didefinisikan sebagai proses administrasi dari hukum (statuta) yang didalamnya tercakup keterlibatan berbagai macam aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang dilakukan agar kebijakan yang telah ditetapkan mempunyai akibat, yaitu tercapainya tujuan kebijakan. (Kusumanegara, 2010, hal 97)

Sedangkan pengertian yang terkonsentrasi pada implementasi dan dampak kebijakan diajukan oleh: (Nugroho, 2011, hal 4)

- Nakamura dan Smalwood (1980): kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut.
- Wildavsky: kebijakan publik merupakan suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dari aktivitas pemerintah dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Dalam tahapan implementasi, Anderson (1979); Lester dan Stewart (2000) menyatakan bahwa terdapat berbagai aktor yang terlibat. Mereka bisa berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat, dan diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan, dan organisasi-organisasi komunitas. (Kusumanegara, 2010, hal 100)

Keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Ripley dan Franklin (1986) menyatakan sebagai berikut:

*"Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectations who work within a context of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control."* (Subarsono, 2010, hal 89)

(proses implementasi melibatkan banyak aktor dengan kepemilikan yang tersebar dan tujuan yang bersaing yang bekerja dalam program pemerintah yang memerlukan partisipasi dari semua lapisan dan unit pemerintah)

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel individual maupun organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. (Subarsono, 2010, hal 89)

kebijakan yang baik tidak memiliki arti apa-apa jika tidak dapat diimplementasikan. Apabila sebuah kebijakan telah ditetapkan, maka proses perumusan kebijakan menginjak tahapan implementasi. Tahap ini melibatkan serangkaian kegiatan yang meliputi pemberitahuan kepada publik mengenai

pilihan kebijakan yang diambil, instrumen kebijakan yang digunakan, staf yang akan melaksanakan program, pelayanan-pelayanan yang akan diberikan, anggaran yang telah disiapkan, dan laporan-laporan yang akan dievaluasi. (Subarto, 2010, hal 36)

Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa problem implementasi diasumsikan sebagai sebuah deretan keputusan dan interaksi sehari-hari yang tidak perlu mendapat perhatian dari para sarjana yang mempelajari politik, implementasi itu dianggap sederhana – meski anggapan ini menyesatkan. Dengan kata lain, kelihatannya tidak mengandung isu-isu besar. Menurut Jenkins: studi implementasi adalah studi perubahan, bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain, apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda. (Parsons, 2008, hal 463)

Menurut Parsons (2008) implementasi adalah pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Akan tetapi, biasanya kita cenderung menganggap sistem politik sebagai sesuatu yang menambah problem, dengan menarik garis pemisah antara kebijakan dan administrasi. Pekerjaan administrator adalah melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, dan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang diatur oleh birokrat. (hal 464)

Istilah lain untuk pemain kebijakan adalah *stakeholder* kebijakan. *Stakeholder* (pemangku kepentingan) yang dimaksudkan adalah individu, kelompok atau lembaga yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan. Dalam garis besar, menurut Putra (2005) *stakeholder* kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga kelompok:

1. *Stakeholder* kunci: mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan. Mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan
2. *Stakeholder* primer: mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program atau proyek. Mereka biasanya



dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik. Bisa mencakup (a) masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak (baik positif maupun negatif) oleh suatu kebijakan, (b) tokoh masyarakat dan (c) pihak manajer publik, yakni lembaga atau badan publik yang bertanggung jawab dalam penentuan dan penerapan suatu keputusan

3. *Stakeholder* sekunder: mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan, program, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah. Kelompok-kelompok kritis, organisasi profesional, LSM, orsos, dan lembaga-lembaga keuangan internasional dapat dikategorikan sebagai *Stakeholder* sekunder (Suharto, 2008, hal 25)

## 2.6. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Para pembuat kebijakan baru sudah mempersiapkan strategi implementasi sejak awal sebuah kebijakan dirumuskan. Kebijakan publik dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Tugas para pembuat dan penasehat kebijakan harus mencakup perumusan langkah-langkah strategis dan sumber-sumber yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Namun tantangannya tidak sedikit. Selain keterbatasan sumberdaya yang ada, tantangan implementasi kebijakan juga mencakup kurang jelasnya pembagian otoritas diantara lembaga-lembaga pelaksana, kompleksitas dan rigiditas (kekakuan) birokrasi, serta perbedaan kepentingan diantara berbagai pihak yang terlibat. (Suharto, 2008, hal 36)

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain (Subarsono, 2010, hal 89). Beberapa teori seperti dirangkum dalam tabel berikut:

**Tabel 2.2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

No	Teori	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan	Sumber
1.	Edward III (1980)	Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, dimana keempat variabel tersebut juga	Subarsono, 2010, 90

(..sambungan)

		<p>saling berhubungan satu sama lain. yakni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Komunikasi: tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi</li> <li>2) Sumberdaya: merupakan faktor penting agar implementasi kebijakan efektif. Sumberdaya dapat berupa sumberdaya manusia yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial</li> <li>3) Disposisi: merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis</li> <li>4) struktur birokrasi: struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek struktur yang penting adalah adanya prosedur operasi yang standar (SOP), dimana SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak</li> </ol>	
2.	Merilee S. Grindle (1980)	<p>Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Isi kebijakan, mencakup: kepentingan kelompok sasaran; tipe manfaat; derajat perubahan yang diinginkan; letak pengambilan keputusan; pelaksanaan program; sumber daya yang dilibatkan.</li> <li>2) Lingkungan implementasi, yaitu: kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa; kepatuhan dan daya tanggap</li> </ol>	Subarsono, 2010, 93

(..sambungan)

3.	Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)	<p>ada tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) karakteristik masalah: kesulitan teknis; keragaman perilaku kelompok sasaran; proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.</li> <li>2) karakteristik kebijakan: kejelasan isi kebijakan; memiliki dukungan teoritis; alokasi sumber daya finansial; keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana; kejelasan dan konsistensi aturan yang ada; komitmen aparat; akses kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan</li> <li>3) variabel lingkungan: kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi; dukungan publik; sikap kelompok pemilih (<i>constituency groups</i>); komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor</li> </ol>	Subarsono, 2010, 95
4.	Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)	<p>ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) standar dan sasaran kebijakan;</li> <li>2) sumber daya;</li> <li>3) komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas;</li> <li>4) karakteristik agen pelaksana; dan</li> <li>5) kondisi sosial, ekonomi dan politik</li> </ol>	Subarsono, 2010, 99
5.	G. Shabbir Cheema dan Dennis A.	<p>Ada empat kelompok variabel yang dapat digunakan untuk menganalisis implementasi program, yakni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) kondisi lingkungan;</li> </ol>	Subarsono, 2010, 101

(..sambungan)

	Rondinelli (1983)	2) hubungan antar organisasi; 3) sumber daya organisasi untuk implementasi program; 4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana	
6.	David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999)	Ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni: 1) logika kebijakan 2) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan 3) kemampuan implementor kebijakan	Subarsono, 2010, 103

Sumber: Subarsono (2010: 90-103) telah diolah kembali

Howlett dan Ramesh (1995) mencatat bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh hakekat dan perumusan masalah kebijakan itu, keragaman masalah yang ditangani oleh pemerintah, ukuran kelompok-kelompok sasaran, dan tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (Subarto, 2008, hal 36). Menurut Bridgman dan Davis (2004), banyak literatur yang menunjukkan prasyarat bagi keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain: (Suharto, 2008, hal 36)

- Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi. Sebuah kebijakan yang tidak didasari oleh postulat atau hipotesis yang baik mengenai sebab dan akibat, maka kemungkinan besar kebijakan tersebut sulit diimplementasikan. Sebaliknya, kebijakan yang didukung oleh kerangka konseptual yang sederhana, jelas dan teruji secara ilmiah, maka implementasi kebijakan kemungkinan besar akan berhasil
- Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu akibat banyaknya kesalahpahaman dan pertentangan yang timbul
- Memiliki prosedur akuntabilitas yang jelas. Satu orang atau badan yang kompeten harus disertai tanggungjawab yang jelas untuk mengontrol dan menjamin keberhasilan implementasi sebuah program. Kebijakan

biasanya gagal diimplementasikan jika tanggungjawab pelaksanaan kebijakan tersebut dipikul oleh terlalu banyak pemain atau lembaga pelaksana. Semakin banyak pihak yang terlibat, semakin besar kemungkinan munculnya masalah koordinasi dan bahkan kompetisi diantara mereka

- Pihak yang bertanggungjawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan desain kebijakan. Para birokrat di tingkat pelaksana sebaiknya memiliki informasi yang lengkap mengenai hakekat, model serta landasan filosofis mengenai kebijakan yang mendasari diberikannya sebuah program
- Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Pengawasan dan evaluasi sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif
- Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya terhadap perumusan kebijakan. Artinya, pembuat kebijakan jangan merasa tugasnya telah selesai manakala sebuah kebijakan telah berhasil dirumuskan.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh beberapa instrumen yang mendukungnya. Bridgman dan Davis (2004) membagi instrumen implementasi kebijakan ke dalam dua kelompok, yakni instrumen yang berkaitan dengan tindakan paksaan (*coercive forms of action*) dan tindakan tanpa paksaan (*non-coercive forms of action*). Instrumen yang berkaitan dengan tindakan paksaan, meliputi: lisensi; legislasi dan regulasi; petunjuk administrasi; pelaporan; pemajakan. Sedangkan instrumen yang berkaitan dengan tindakan tanpa paksaan meliputi: komunikasi; kontrak; pengeluaran; pengawasan; pinjaman, subsidi dan tunjangan; operasi pasar; pemberian pelayanan. (Suharto, 2008, hal 38)

Implementasi kebijakan dapat juga digagalkan oleh beberapa faktor pembambat. Aspek-aspek ini biasanya disebut sebagai jebakan implementasi. Agar implementasi berjalan, kita disarankan agar menghindari jebakan ini: (Suharto, 2008, hal 39-40)

- Spesifikasi yang tidak lengkap. Kebijakan yang tidak memiliki atribut dan instrumen yang lengkap akan menuai kegagalan dalam pengimplementasiannya

- Lembaga yang tidak tepat. Kebijakan yang baik belum tentu berjalan baik jika dilaksanakan oleh lembaga yang tidak tepat
- Konflik tujuan. Kebijakan-kebijakan pemerintah tidak jarang memiliki tujuan yang berlawanan satu sama lain
- Kegagalan insentif. Kebijakan tanpa insentif seringkali diabaikan
- Konflik petunjuk. Instruksi yang tidak jelas dan berlawanan satu sama lain dapat membingungkan pelaksana kebijakan dalam menjalankan sebuah program
- Kurang kompetensi. Para pelaksana kebijakan perlu memiliki bidang keahlian sesuai dengan jenis program yang diterapkan.
- Sumberdaya tidak memadai. Kebijakan yang tidak didukung oleh sumberdaya dan dana yang memadai sulit merealisasikan tujuan-tujuannya
- Kegagalan komunikasi. Banyak kebijakan sangat tergantung pada adanya koordinasi diantara lembaga-lembaga pelaksana dan komunikasi dengan para penerima pelayanan.

## **2.7. Petunjuk Pelaksanaan Penanganan dan Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya (TKIB)**

### **2.7.1. Pengorganisasian**

Pemulangan tenaga kerja Indonesia bermasalah dan keluarganya dari Malaysia (TKIB) diselenggarakan dan menjadi tanggung jawab Instansi Pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Dalam pelaksanaannya, Instansi Pemerintah dapat bekerjasama dengan pihak-pihak lain yang dipandang perlu.

Untuk mensinkronkan dan mensinergikan layanan yang diberikan kepada TKIB, dibentuk suatu wadah koordinasi dimana secara nasional diatur dalam Keputusan Presiden RI No.106 Tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB). Susunan TK-PTKIB adalah sebagai berikut:

- |                |  |
|----------------|--|
| Ketua          | : Menteri Koordinator Bidang Kesra.      |
| Wakil Ketua I  | : Menteri Luar Negeri.                   |
| Wakil Ketua II | : Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. |

- Anggota : a. Menteri Dalam Negeri,  
 b. Menteri Hukum dan HAM,  
 c. Menteri Sosial,  
 d. Menteri Kesehatan,  
 e. Menteri Perhubungan,  
 f. Menteri Keuangan,  
 g. Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan,  
 h. Menteri Negara BUMN,  
 i. Panglima TNI,  
 j. Kepala Kepolisian Negara RI,  
 k. Duta Besar RI untuk Malaysia,  
 l. Para Konsul Jenderal RI di Malaysia.
- Sekretaris : Sekretaris Menko Kesra.
- Wakil Sekretaris I : Direktur Jenderal Protokol dan Konsuler, Departemen Luar Negeri
- Wakil Sekretaris II : Direktur Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Luar Negeri, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Sehubungan dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2007 tanggal 12 Februari 2007 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Presiden RI No. 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara RI yang melikuidasi Direktorat Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri (Ditjen PPTKLN), maka kegiatan operasionalnya dialihkan menjadi tanggung jawab Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) yang dibentuk melalui Peraturan Presiden RI No. 81 Tahun 2006.

Organisasi Satuan Tugas Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah serta Pekerja Migran Indonesia Bermasalah Sosial dan Keluarganya dari Malaysia, telah disesuaikan dengan perubahan nomenklatur yang terjadi, terakhir melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No. 06/KEP/MENKO/KESRA/I/2010, terdiri dari Tim Pengarah dan Tim Koordinasi Pelaksanaan dan Pemantauan dengan susunan sebagai berikut:

**A. PENGARAH**

Ketua : Sekretaris Kementerian Koord Bidang Kesejahteraan Rakyat  
Ketua I : Direktur Jenderal Protokol & Konsuler, Kementerian Luar Negeri  
Ketua II : Direktur Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja,  
Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Anggota :

1. Direktur Jenderal Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri.
2. Direktur Jenderal Administrasi Kependudukan, Kementerian Dalam Negeri.
3. Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial.
4. Direktur Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM.
5. Direktur Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan.
6. Direktur Jenderal Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan
7. Direktur Jenderal Perhubungan Udara, Kementerian Perhubungan
8. Direktur Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.
9. Direktur Jenderal Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan, Kementerian Kesehatan.
10. Direktur Jenderal Bina Pelayanan Medik, Kementerian Kesehatan.
11. Deputi Bidang Perlindungan, BNP2TKI.
12. Deputi Bidang Perlindungan Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan.
13. Staf Ahli Bidang Ketenagakerjaan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
14. Asisten Operasi Kepala Staf Umum, MABES TNI.
15. Kepala Babinkam, MABES POLRI.
16. Duta Besar Republik Indonesia untuk Malaysia.

**B. KOORDINASI PELAKSANAAN DAN PEMANTAUAN**



**Ketua** : Deputi Bidang Koordinasi Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan Anak, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

**Wakil Ketua I** : Staf Ahli Bidang Ketenagakerjaan dan Tenaga Kerja Indonesia, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

**Wakil Ketua II**: Direktur Perlindungan WNI dan BHI, Kementerian Luar Negeri.

**Sekretaris** : Asisten Deputi Urusan Kesempatan Kerja Perempuan dan Ekonomi Keluarga, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

**Wa Sekretaris** : Direktur Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, Kementerian Sosial.

**Anggota** : 1. Direktur Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

2. Direktur Pemberdayaan Keluarga, Kementerian Sosial.

3. Direktur Dokumen Perjalanan, Visa dan Fasilitas Keimigrasian, Kementerian Hukum dan HAM.

4. Direktur Tata Negara, Kementerian Hukum dan HAM.

5. Direktur Ketentraman ketertiban dan Perlindungan Masyarakat, Kementerian Dalam Negeri.

6. Direktur Pendaftaran Penduduk, Kementerian Dalam Negeri.

7. Direktur Lalu Lintas Angkutan Laut, Kementerian Perhubungan.

8. Direktur Lalu Lintas Angkutan Jalan, Kementerian Perhubungan

9. Direktur Lalu Lintas Angkutan Udara, Kementerian Perhubungan

10. Direktur Anggaran II, Kementerian Keuangan.

11. Direktur Bina Pelayanan Medik Dasar, Kementerian Kesehatan.

12. Direktur Surveilans Epidemiologi Imunisasi dan Kesehatan Matra, Kementerian Kesehatan.

13. Direktur Perlindungan dan Advokasi Kawasan Asia Pasifik dan Amerika BNP2TKI.

14. Direktur Pengamanan, BNP2TKI.

15. Asisten Deputi Urusan Tenaga Kerja Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan.

16. Perwira Pembantu Utama IV, OPS, MABES TNI.
17. Direktur Samapta, Babinkam MABES POLRI.
18. Direktur Keamanan dan Trans Nasional, Bareskrim MABES POLRI.
19. Direktur C Baintelkam MABES POLRI.
20. Para Konsul Jenderal Republik Indonesia di negara Penempatan tenaga kerja dan atau pekerja migran Indonesia.

Koordinasi penyelenggaraan layanan kepada WNI termasuk TKIB dan PMBS (Pekerja Migran Bermasalah Sosial) di luar negeri (Malaysia) yang dilakukan oleh Konsulat Jenderal RI dan Kantor Penghubung/ Konsulat RI di Malaysia, dilaksanakan melalui Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur dan secara nasional dikoordinasikan oleh Kementerian Luar Negeri yang juga anggota TK-PTKIB.

Koordinasi penyelenggaraan layanan kepada TKIB dan PMBS di daerah, dilaksanakan melalui Kementerian Dalam Negeri yang juga anggota TK-PTKIB. Menteri Dalam Negeri melalui Radiogram No. 560/2909/SJ tanggal 29 Oktober 2004 telah meminta kepada Gubernur dan Bupati/ Walikota Daerah *entry point*, transit dan daerah asal untuk membentuk Satgas secara lintas sektoral dengan tugas operasional untuk menangani penerimaan dan pemulangan TKIB dan PMBS dari Malaysia, dan melaksanakan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengkoordinir tugas sektor secara terpadu;
2. Mengkoordinir pengangkutan dari debarkasi ke daerah asal;
3. Melakukan pendataan dengan identitas diri yang jelas;
4. Mempersiapkan tempat transit sementara;
5. Mempersiapkan pelayanan kesehatan mulai dari KKP, transito, sampai di RS Rujukan dan mengupayakan tidak terjadinya penyebaran penyakit yang dapat menyebabkan wabah kejadian luar biasa (KLB);
6. Memprioritaskan pelayanan khusus kepada kaum wanita dan anak;
7. Mencegah adanya penyelundupan manusia serta narkoba;
8. Melakukan pengamanan dan penegakan hukum;

Mekanisme penyelenggaraan layanan kepada TKIB dan PMBS, di tingkat lapangan dilaksanakan oleh dinas-dinas yang tergabung dalam Posko/Satgas PTKIB Daerah, dengan didukung oleh anggaran masing-masing sektor dan APBD, untuk selanjutnya dikoordinasikan kepada sektor induk di Pusat yang juga tergabung dalam Satgas TK-PTKIB. Berbagai masalah yang timbul, diselesaikan secara herjenjang sejalan dengan semangat otonomi daerah, sehingga hanya hal-hal yang perlu penyelesaian secara nasional yang diteruskan ke Pusat/ TK-PTKIB.

### 2.7.2. Pembagian Tugas

Agar tercapai efektifitas pelaksanaan tugas TK-PTKIB, diperlukan adanya pembagian tugas dengan sebesar-besarnya mengaitkan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing kementerian yang tergabung dalam TK-PTKIB.

#### A. Pemutihan dan Pemulangan TKIB/PMBS dari Malaysia

1. Satgas TK-PTKIB Pusat mengkoordinasikan pemulangan TKIB/PMBS secara keseluruhan, selama pemutihan TKIB/PMBS di Malaysia, bila ada TKI yang dideportasi dan harus dipulangkan maka sejak pemberangkatan TKIB/PMBS dari Malaysia sampai ke daerah asalnya masing-masing di Indonesia, serta penempatannya kembali menjadi TKI yang berkualitas dan memenuhi persyaratan.
2. Perwakilan RI di Malaysia mengkoordinasikan dan menyelenggarakan pemutihan TKIB/PMBS di Malaysia.
3. Satgas TK-PTKIB Provinsi *Entry Point* mengkoordinasikan pemulangan TKIB/PMBS sejak masuk di *entry point*, ke daerah transit (di wilayahnya) sampai keberangkatan ke kapal/kendaraan lainnya dengan tujuan provinsi daerah asal.
4. Satgas TK-PTKIB Kabupaten/Kota *Entry Point* mengkoordinasikan penerimaan TKIB/PMBS dari Malaysia dan pemulangannya langsung ke daerah transit, atau ke provinsi daerah asal; serta penempatannya kembali menjadi TKI yang berkualitas dan memenuhi persyaratan bekerja sama dengan P4TKI dan atau BP3TKI dan atau instansi ketenagakerjaan setempat.
5. Posko/Satgas TK-PTKIB di *Entry Point* mengkoordinasikan unsur-unsur instansi sektoral dalam penerimaan TKIB/PMBS dari Malaysia dan

pemulangannya langsung ke daerah asal, daerah transit, atau ke provinsi daerah asal.

6. Satgas TK-PTKIB Provinsi Asal mengkoordinasikan pemulangan TKIB/PMBS sejak kedatangan di ibukota provinsi, ke daerah transit (di wilayahnya) sampai ke kabupaten/kota daerah asal.
7. Satgas TK-PTKIB Kabupaten/Kota mengkoordinasikan pemulangan TKIB/PMBS sejak kedatangan di kabupaten/kota asal sampai ke tempat tinggalnya di kelurahan/desa asal, serta penempatan kembali TKIB/PMBS menjadi TKI berkualitas dan memenuhi persyaratan bekerja sama dengan P4TKI dan atau BP3TKI dan atau Instansi Ketenagakerjaan setempat.

Penugasan anggota Satgas TK-PTKIB disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya sebagai berikut:

1. Kementerian Koordinator Bidang Kesra mengkoordinasikan secara keseluruhan penyelenggaraan dan penganggaran pemutihan dan pemulangan TKIB/PMBS dari Malaysia dan mempersiapkannya kembali menjadi TKI yang berkualitas dan memenuhi persyaratan. Kementerian Koordinator Bidang Kesra mengintegrasikan berbagai data dan informasi pemutihan dan pemulangan TKIB/PMBS dari Malaysia yang berasal dari Perwakilan RI di Malaysia, dari sektor-sektor pusat maupun dari Posko/Satgas TK-PTKIB Daerah.
2. Kementerian Luar Negeri up, Direktorat Perlindungan WNI dan BHI Ditjen Protokol dan Konsuler membina hubungan dengan Pemerintah Malaysia untuk memberikan jaminan perlindungan TKIB/PMBS sesuai dengan kaidah hukum internasional yang berlaku. Kementerian Luar Negeri juga mengkoordinasikan kelancaran pendataan dan kemudahan layanan pemutihan TKIB/PMBS di Malaysia, serta memfasilitasi pembangunan system informasi antara Perwakilan RI dengan Satgas TK-PTKIB.
3. Perwakilan RI di Malaysia bertanggungjawab atas: sosialisasi kebijakan serta Operasi Nyah dan Operasi Bersepadu Pemerintah Malaysia kepada masyarakat Indonesia di Malaysia, pendataan, verifikasi dan kemudahan layanan penerbitan paspor untuk pemutihan TKIB/PMBS, pendataan dan kemudahan layanan penerbitan SPLP untuk TKIB/PMBS deportasi, serta

pemberian penampungan sementara, permakanan, layanan kesehatan dan perlindungan bagi WNI atau TKIB/PMBS yang memerlukan. Perwakilan RI juga berkewajiban untuk membina hubungan dengan Pemerintah Malaysia up. Instansi berwenang untuk memberikan jaminan keamanan kepada TKIB/PMBS agar terhindar dari tindak pemerasan atau kekerasan, serta kerjasama pendataan keberangkatan TKIB/PMBS dari *port-port exit point* di Malaysia. Perwakilan RI melalui Pelayanan Warga (*Citizen Service*) melakukan pendataan permasalahan TKIB/PMBS termasuk hak-hak gaji/upah dan hak-hak sebagai tenaga kerja lainnya serta melakukan pembelaan dan advokasi penyelesaian masalahnya.

4. Kementerian Hukum dan HAM up. Ditjen Imigrasi menyediakan paspor dan dukungan personil untuk pemutihan TKIB/PMBS di Malaysia, mengkoordinasikan pendataan TKIB/PMBS dari sejak pemberangkatan di *port-port exit point* di Malaysia dan penerimaan TKIB/PMBS di *port-port entry point* di wilayah Indonesia, baik yang melalui darat, laut maupun udara dan mengkomunikasikannya dengan Satgas TK-PTKIB. Direktorat Jenderal Hukum Umum bekerjasama dengan Kementerian Keuangan mengupayakan agar pemberian dokumen kepada TKIB/PMBS tidak memberatkan bagi yang bersangkutan.
5. Kementerian Sosial up. Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, Ditjen Perlindungan dan Jaminan Sosial, mengkoordinasikan bantuan permakanan, keperluan perempuan dan anak, serta transportasi bagi TKIB/PMBS deportasi dari daerah *entry point* ke provinsi daerah asal dan mengkoordinasikan penanganan TKIB/PMBS yang meninggal dunia.
6. Kementerian Dalam Negeri mengkoordinasikan dan memfasilitasi penyelenggaraan pembinaan serta operasional dan penganggaran Satgas PTKIB Daerah dan bekerjasama dengan Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota menyelenggarakan pembinaan penertiban administrasi kependudukan mantan TKIB/PMBS di daerah asal.
7. Kementerian Kesehatan mengkoordinasikan layanan kesehatan kepada TKIB/PMBS melalui Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) di daerah *entry*

*point*, dan rujukan ke rumah sakit bagi TKIB/PMBS yang memerlukan. KKP juga bertugas melakukan pengamatan penyakit menular dan potensial wabah, penyehatan lingkungan dan pemberantasan vector penular penyakit baik di tempat penampungan, transit maupun di wilayah pelabuhan atau Bandar udara dan Pos Lintas Batas Darat (PLBD). Kementerian Kesehatan menetapkan RS Rujukan untuk layanan kesehatan TKIB/PMBS, dan menyediakan pembiayaan di RS tersebut.

8. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI bekerjasama dengan Kementerian Luar Negeri, mengkoordinasikan penyempurnaan MoU ketenagakerjaan RI-Malaysia agar lebih seimbang dan adil bagi pemenuhan hak-hak tenaga kerja Indonesia, serta penetapan berbagai kebijakan tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja di dalam dan di luar negeri yang secara bertahap menghapus peluang terjadinya TKIB/PMBS.
9. BNP2TKI bekerjasama dengan Pemerintah Malaysia, Kementerian Luar Negeri, Ditjen Adminduk Kementerian Dalam Negeri, Ditjen Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Sosial, serta Dinas Tenaga Kerja/Institusi Sosial Popinsi dan Kabupaten/Kota, mengkoordinasikan penyelenggaraan penempatan kembali TKIB/PMBS menjadi TKI yang berkualitas dan memenuhi persyaratan.
10. SATGAS PTKIB setempat menerima TKIB/PMBS deportasi dari Malaysia, Tim Pelaksana Penempatan Kembali TKIB, menerima TKIB/PMBS deportasi dari Malaysia, serta melakukan pendataan, dari hasil pendataan tersebut bagi yang berkeinginan untuk kembali ke daerah asal, penangannya menjadi tanggung jawab Satgas PTKIB setempat, sedangkan bagi yang ingin mengikuti pemrosesan penempatan kembali TKIB/PMBS menjadi TKI berkualitas, diserahkan dan menjadi tanggung jawab Tim Pelaksana Penempatan Kembali TKIB/PMBS (BNP2TKI).
11. BP3TKI di daerah *entry point*, bekerjasama dengan Satgas PTKIB setempat, melakukan pendataan permasalahan TKIB/PMBS termasuk hak-hak gaji/upah dan hak-hak sebagai tenaga kerja lainnya, dan mengupayakan pembelaan serta advokasi penyelesaian masalahnya.

12. Kementerian Keuangan up. Ditjen Anggaran dan Ditjen Perbendaharaan mengkoordinasikan penyediaan anggaran operasional TK-PTKIB dan Satgas PTKIB Daerah, serta memberikan arahan dan petunjuk sehingga Satgas PTKIB Daerah tidak terhambat operasionalnya karena keterbatasan APBD dan hambatan masalah prosedur keuangan lainnya.
13. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan bekerjasama dengan Kementerian Tenaga Kerja dan Kementerian Sosial memantau penyelenggaraan pemenuhan kebutuhan spesifik TKIB/PMBS perempuan dan anak, serta dalam pembelaan dan advokasi hak-hak perempuan dan anak.
14. Mabes POLRI mengkoordinasikan jajaran POLRI di wilayah/daerah untuk melakukan pengamanan kepada TKIB/PMBS selama proses pemulangan TKIB/PMBS sesuai dengan Hukum dan HAM, serta memberdayakan Perpolisian Masyarakat (Polmas) di desa/kelurahan dalam memberikan perlindungan dan pengawasan serta pemberdayaan TKIB/PMBS.
15. Mabes TNI bekerjasama dengan Kementerian Perhubungan dan Mabes TNI AL mengkoordinasikan dukungan transportasi pemulangan TKIB/PMBS dari Malaysia, jika sewaktu-waktu diperlukan.
16. Di tingkat Daerah, operasionalisasi tugas dan fungsi sektoral anggota Satgas PTKIB, dilaksanakan oleh Dinas-dinas Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) yang mempunyai hubungan teknis dengan sector-sektor Pusat yang bersangkutan.

#### B. Monitoring dan Evaluasi

Indikator Kinerja tentang pemutihan dan pemulangan, TKIB/PMBS dari Malaysia terdiri dari Indikator *input* (masukan), proses, *output* (keluaran), *outcome* (hasil), dan *benefit* (manfaat). Pada tingkat operasional di lapangan, monitoring dan evaluasi *input*, proses dan *output* penting untuk dilakukan. Namun pada tingkat nasional, capaian hasil dan manfaat program dinilai tepat untuk dipergunakan sebagai indikator capaian kinerja Satgas TK-PTKIB dalam menyelenggarakan tugasnya.

## **2.8. Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial**

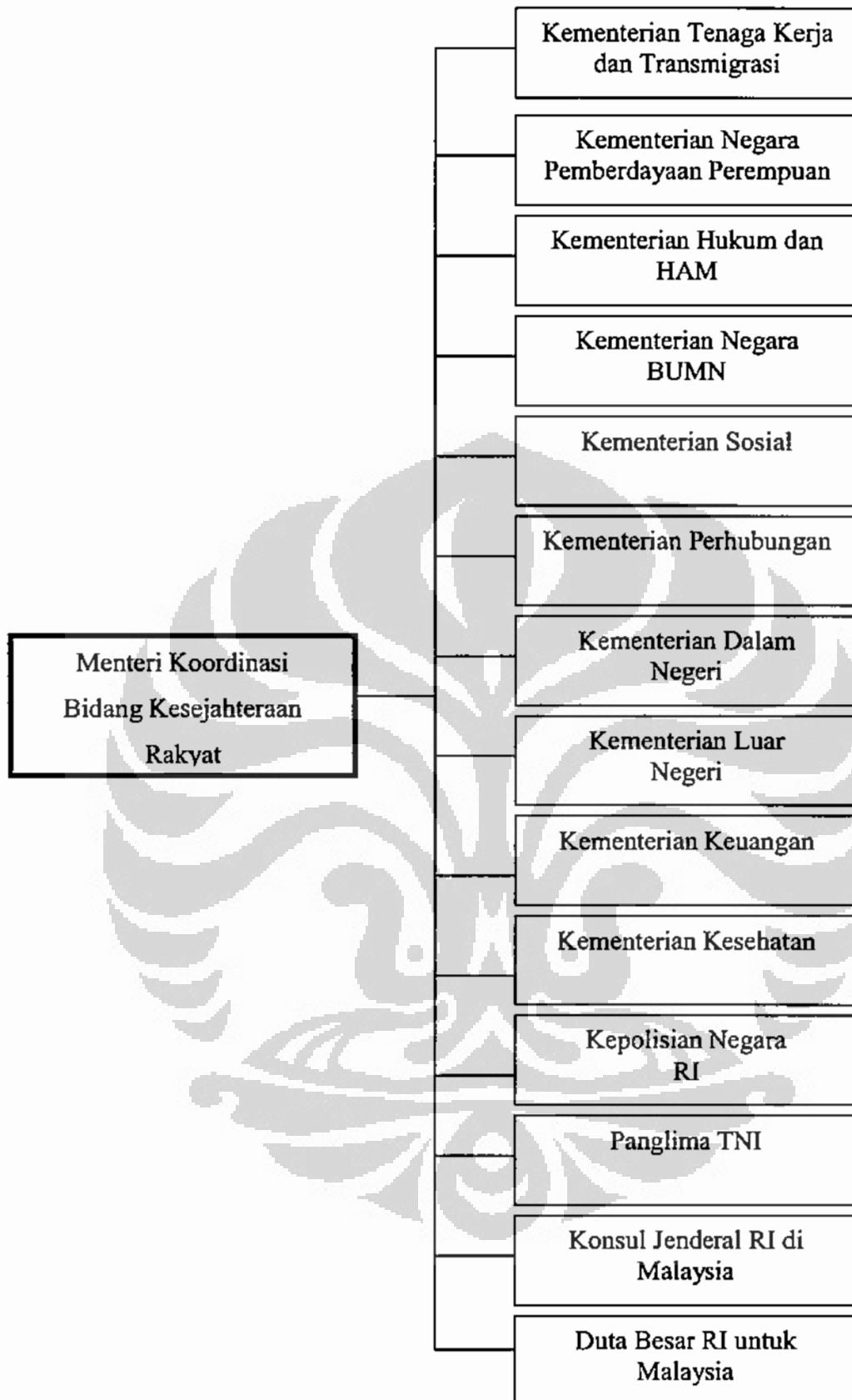
Kementerian Sosial membuat Peraturan Menteri Sosial Nomor 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial RI yang mengatur dalam pasal 270 dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Cq. Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran yang berbunyi: Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran. Kemudian pasal 271 menerangkan fungsi direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran:

- 1) perumusan kebijakan di bidang persiapan dan standarisasi perlindungan sosial korban tindak kekerasan, perlindungan sosial pekerja migran, kerjasama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan
- 2) pelaksanaan kebijakan di bidang persiapan dan standarisasi perlindungan sosial korban tindak kekerasan, perlindungan sosial pekerja migran, kerjasama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan
- 3) penyusunan norma standar, prosedur, dan kriteria di bidang persiapan dan standarisasi perlindungan sosial korban tindak kekerasan, perlindungan sosial pekerja migran, kerjasama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan
- 4) pemberian bimbingan teknis di bidang persiapan dan standarisasi perlindungan sosial korban tindak kekerasan, perlindungan sosial pekerja migran, kerjasama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan
- 5) evaluasi pelaksanaan kebijakan perlindungan sosial korban tindak kekerasan, perlindungan sosial pekerja migran, kerjasama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan
- 6) pelaksanaan urusan tata usaha, perencanaan program dan anggaran, kepegawaian dan rumah tangga direktorat

Implementasi kebijakan dalam buku pedoman umum perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran (hal 82-85)

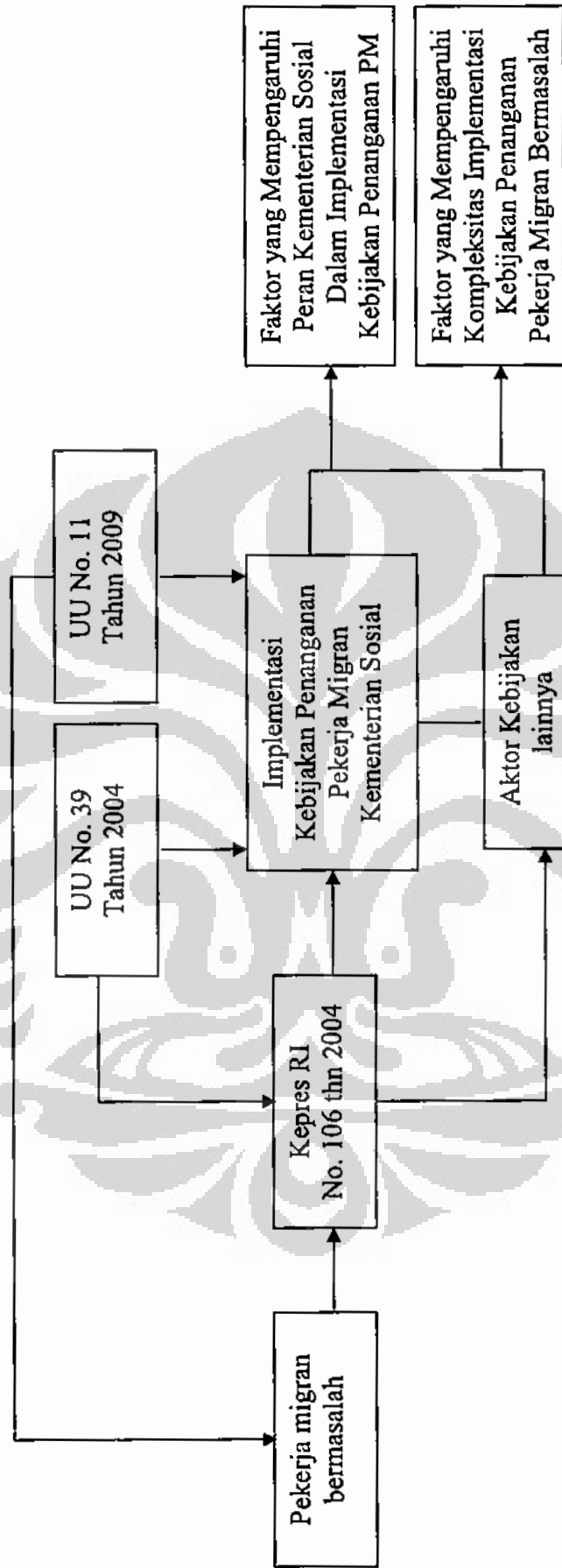


- a. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB), Kementerian Sosial RI memiliki tanggung jawab untuk melakukan perlindungan sosial bagi pekerja migran bermasalah dari Malaysia, meliputi: transportasi pemulangan, keperluan perempuan dan anak, pendampingan orang sakit dan pemberdayaan ekonomi, dengan mekanisme sebagai berikut:
- 1) Kementerian Sosial RI memiliki tanggung jawab perlindungan sosial bagi pekerja migran bermasalah dari Malaysia dalam bentuk pemulangan mulai dari entry point perbatasan hingga ke provinsi asal
  - 2) Pemerintah provinsi memiliki tanggung jawab perlindungan sosial bagi pekerja migran bermasalah dari Malaysia dalam bentuk pemulangan mulai dari provinsi sampai ke kabupaten/ kota
  - 3) Pemerintah kabupaten/ kota memiliki tanggung jawab perlindungan sosial bagi pekerja migran bermasalah dari Malaysia dalam bentuk pemulangan mulai dari kabupaten/ kota sampai ke desa asal
- b. Menurut Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial salah satu wujud perlindungan sosial terhadap pekerja migran pada saat penempatan, masa penempatan dan purna penempatan dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi dari berbagai instansi terkait baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah
- 1) Kementerian Sosial RI memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pelayanan dan perlindungan sosial bagi pekerja migran
  - 2) Pemerintah provinsi memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan perlindungan sosial bagi pekerja migran di tingkat daerah termasuk dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan
  - 3) Pemerintah kabupaten/ kota memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan tanggung jawab sosial di tingkat kabupaten/ kota



**Gambar 2.3 Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB)**

Sumber: olahan penelitian



Gambar 2.4. Alur Pemikiran

Sumber: Ilustrasi Peneliti

**BAB 3**  
**DIREKTORAT PERLINDUNGAN SOSIAL**  
**KORBAN TINDAK KEKERASAN DAN PEKERJA MIGRAN**  
**KEMENTERIAN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA**

**3.1. Latar Belakang**

Direktorat Perlindungan Sosial Korban dan Pekerja Migran merupakan salah satu unit eselon II di lingkungan Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI, yang melaksanakan tugas pokok dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, diantaranya berdasarkan:

1. Peraturan Presiden RI Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara;
2. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara;
3. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 66/HUK/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah di Lingkungan Departemen Sosial;
4. Peraturan Menteri Sosial RI Nomor : 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial RI.

Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran secara fungsional dalam melaksanakan tugas juga mengacu pada undang-undang yang diamanatkan untuk menangani permasalahan korban tindak kekerasan dan pekerja migran yaitu :

1. Undang-Undang No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga;
2. Undang-Undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia;
3. Undang-Undang No. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
4. Undang-Undang No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang;
5. Undang-Undang Nomor : 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;

6. Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga;
7. Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pelayanan Terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang ;
8. Keputusan Presiden RI No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia;
9. Keputusan Menko Kesra No. 27/KEP/MENKO/KESRA/XI/2004 tentang Pembentukan Satuan Tugas Tim Koordinasi Pemulangann TKI Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB);
10. Kesepakatan Bersama Antara Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor : 14/MenPP/Dep.V/X/2002, Menteri Sosial Nomor : 75/HUK/2002 dan Kepala Kepolisian RI, Nomor : B/3048/X/2002 (Katmagatripol) tentang Pelayanan Terpadu Korban Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak;
11. Peraturan Menteri Sosial RI No. 102/HUK/2007 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Rumah Perlindungan dan Trauma Center.

Sasaran kegiatan dari Direktorat adalah korban tindak kekerasan dan pekerja migran bermasalah yang perlu mendapatkan perlindungan dan pemulihan psikososial agar mereka dapat menjalankan fungsi sosialnya.

### **3.2. Organisasi**

Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran terdiri dari:

#### **3.2.1. Subdirektorat Persiapan dan Standarisasi**

Subdirektorat Persiapan dan Standarisasi mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis, penyusunan teknis serta penyiapan evaluasi di bidang identifikasi dan analisis bantuan sosial

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Subdirektorat Persiapan dan Standarisasi menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan Bahan perumusan kebijakan teknis di bidang persiapan dan standarisasi korban tindak kekerasan dan pekerja migran;

- b. Penyiapan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang persiapan dan standarisasi korban tindak kekerasan dan pekerja migran;
- c. Penyiapan bahan penyusun standar teknis, norma, pedoman, kriteria, dan prosedur dibidang persiapan dan standarisasi korban tindak kekerasan dan pekerja migran;
- d. Penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis di bidang persiapan dan standarisasi korban tindak kekerasan dan pekerja migran;
- e. Penyiapan bahan evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis di bidang persiapan dan standarisasi korban tindak kekerasan dan pekerja migran.

Subdirektorat Persiapan dan Standarisasi terdiri dari :

a) Seksi Persiapan

Seksi Persiapan mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan dan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang persiapan perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran.

b) Seksi Standarisasi

Seksi standarisasi mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar. Prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang standarisasi perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran.

### 3.2.2. Subdirektorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan

Subdirektorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang perlindungan social tindak kekerasan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Subdirektorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang perlindungan sosial korban tindak kekerasan;
- b. Penyiapan pelaksanaan kebijakan dibidang perlindungan sosial korban tindak kekerasan;

- c. Penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang perlindungan sosial korban tindak kekerasan;
- d. Penyiapan pemberian bimbingan teknis di bidang perlindungan sosial tindak kekerasan;
- e. Penyiapan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang perlindungan sosial tindak kekerasan.

Subdirektorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan terdiri dari :

a) Seksi Pemulihan Sosial

Seksi Pemulihan Sosial mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pemulihan social korban tindak kekerasan.

b) Seksi Pemulangan dan Reintegrasi

Seksi Pemulangan dan Reintegrasi mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluaasi di bidang pemulangan dan reintegrasi korban tindak kekerasan.

### 3.2.3. Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran

Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang perlindungan sosial pekerja migran.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan perumusan kebijakan di hidang perlindungan sosial pekerja migran;
- b. Penyiapan pelaksanaan kebijakan di bidang perlindungan sosial pekerja migran;
- c. Pcnyiapan penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang perlindungan sosial pekerja migran;
- d. Penyiapan pemberian bimbingan teknis di hidang perlindungan sosial pekerja migran;

- e. Penyiapan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang perlindungan sosial pekerja migran;

Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran terdiri dari :

- a) Seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial

Seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang penampungan dan pemulihan sosial pekerja migran.

- b) Seksi Pemulangan dan Reintegrasi

Seksi Pemulangan dan Reintegrasi mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pemulangan dan reintegrasi pekerja migran.

#### 3.2.4. Subdirektorat Kerjasama, Evaluasi, dan Pelaporan

Subdirektorat Kerja sama, Evaluasi dan Pelaporan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang kerja sama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan perlindungan social korban tindak kekerasan dan pekerja migran.

Dalam melaksanakan sebagaimana dimaksud Subdirektorat Kerja Sama, Evaluasi dan dan Pelaporan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang kerja sama, pemantauan, dan evaluasi pelaporan;
- b. Penyiapan pelaksanaan di bidang kerja sama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan;
- c. Penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria dan penyelenggaraan di bidang kerja sama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan;
- d. Penyiapan hahan pemherian bimbingan teknis di bidang kerja sama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan;
- e. Penyiapan evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis di bidang kerja sama, pemantauan, evaluasi dan pelaporan;



Subdirektorat Kerja Sama, Evaluasi dan Pelaporan terdiri dari :

a) Seksi Kerja Sama

mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria serta pemberian bimbingan teknis di bidang kerja sama perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran.

b) Seksi Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan

Seksi Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan mempunyai tugas melakukan pemantauan evaluasi dan pelaporan di bidang perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran.

### 3.2.5. Subbagian Tata Usaha

Subbagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan urusan tata usaha, kepegawaian dan rumah tangga serta administrasi perencanaan program dan anggaran Direktorat.

## 3.3. Visi dan Misi

### Visi

“Indonesia Tanpa Kekerasan Tahun 2015”

### Misi

- a. Meningkatkan aksesibilitas perlindungan sosial kepada korban tindak kekerasan dan pekerja migran bermasalah.
- b. Mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi korban tindak kekerasan dan pekerja migran bermasalah.
- c. Meningkatkan profesionalitas pelayanan bagi korban tindak kekerasan dan pekerja migran bermasalah.
- d. Meningkatkan koordinasi dengan lintas sektor dan organisasi sosial/LSM dalam penanganan bagi korban tindak kekerasan dan pekerja migran bermasalah.

### **3.4. Sumber Daya Manusia**

Pegawai pada Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran berjumlah 30 orang yang terbagi dalam 4 Subdirektorat dan 1 Subbag TU, selain itu juga terdapat 2 orang fungsional pekerja sosial.

### **3.5. Indikator Kinerja**

Alokasi dana dalam DIPA Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Satker Direktorat Perlindungan Sosial korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran tahun 2011 sebesar Rp. 40.113.220.000,- (Empat puluh milyar seratus tiga belas juta dua ratus dua puluh ribu rupiah) yang terbagi menjadi alokasi dana pusat dengan jumlah Rp. 25.195.381.000,- alokasi dana dekonsentrasi Rp. 12.917.839.000,- dan dana tugas pembantuan dengan jumlah Rp. 2.000.000,-.

Untuk mencapai sasaran prioritas perlindungan sosial KTKPM melalui beberapa kegiatan sebagai berikut:

1. Meningkatkan aksesibilitas perlindungan sosial kepada korban tindak kekerasan dan pekerja migran.
2. Mengembangkan sistem Perlindungan sosial bagi korban tindak kekerasan dan pekerja migran.
3. Meningkatkan profesionalitas penanganan/ pelayanan bagi korban tindak kekerasan dan pekerja migran.
4. Meningkatkan koordinasi dengan lintas sektor dan orsos/LSM dalam penanganan bagi korban tindak kekerasan dan pekerja migran.

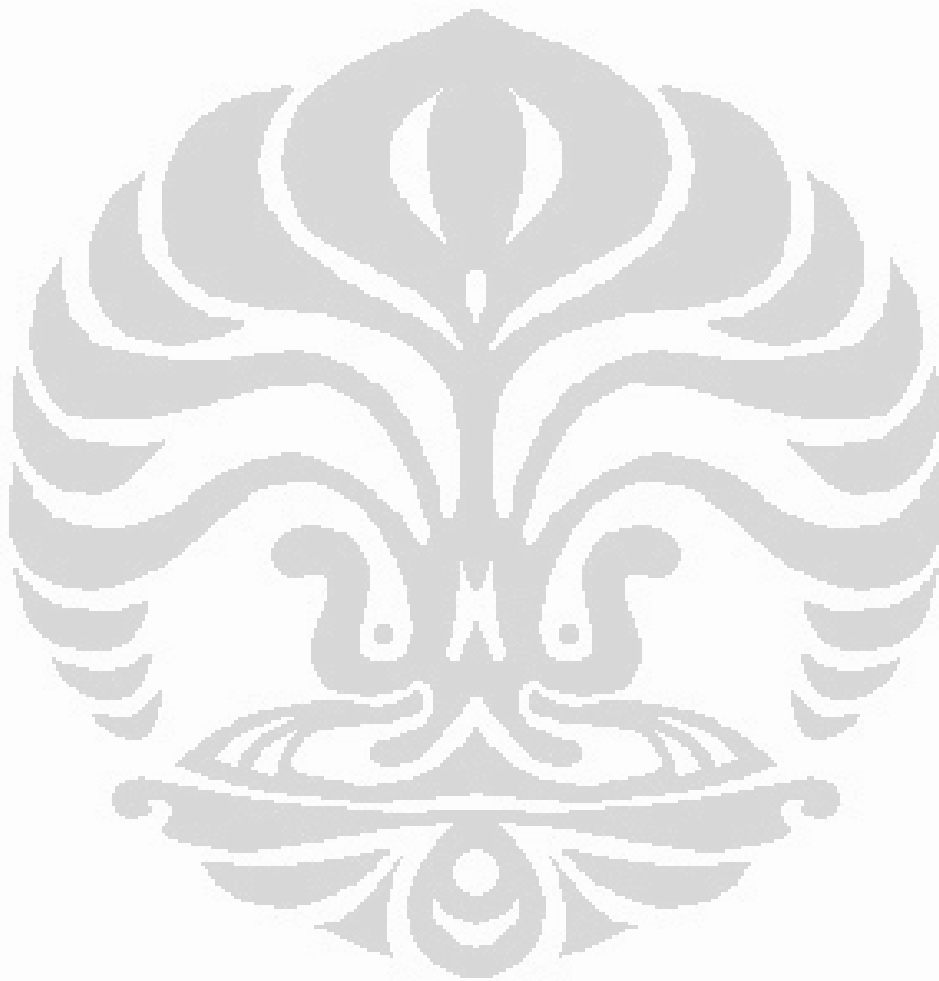
### **3.6 Tujuan Program**

1. Terlindunginya korban tindak kekerasan dan pekerja migran terlantar.
2. Terpenuhinya pemenuhan kebutuhan dasar korban tindak kekerasan dan pekerja migran terlantar.

### **3.7 Sasaran Program**

Sesuai DIPA 2011, maka sasaran program bagi korban tindak kekerasan dan pekerja migran adalah :

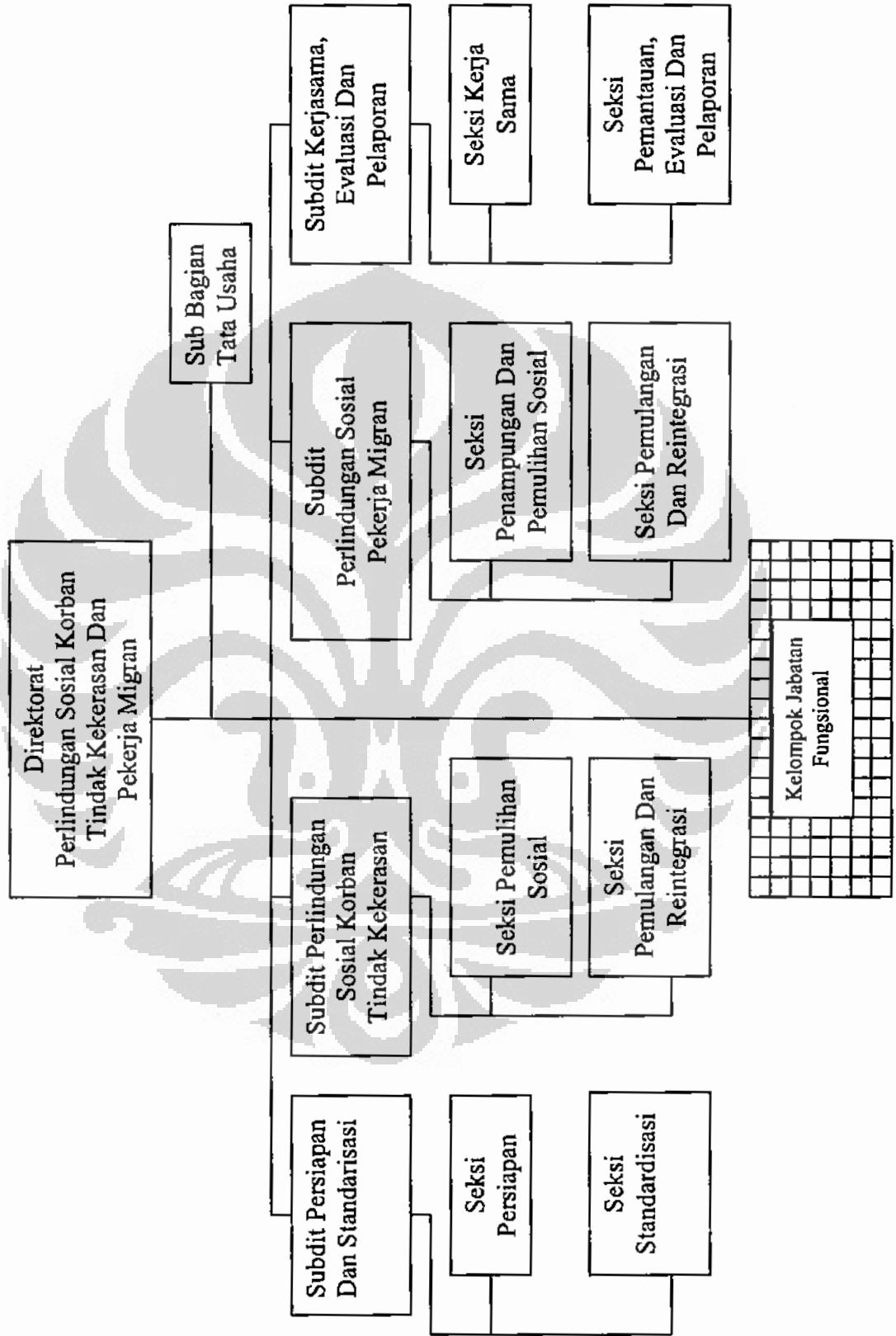
1. Penanganan pekerja migran terlantar sebanyak 36.000 orang.
2. Penanganan korban tindak kekerasan sebanyak 750 orang melalui dana pusat dan 874 melalui dana Dekonsentrasi.
3. Terlatihnya para pelaksana perlindungan sosial KTK dan PM baik petugas Pusat maupun Daerah.
4. Pemahaman tentang pelaksanaan perlindungan sosial KTK dan PM
5. Terlaksananya kepedulian Orsos/LSM dalam penanganan KTK dan PM



**Tabel 3.1**  
**Pengukuran Pencapaian Sasaran 2011**

PROGRAM	URAIAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA		
		INPUT	OUTPUT	OUTCOME
01	02	03	04	05
Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran				
	1. Perlindungan Sosial KTK (Korban Tindak Kekerasan)	1.1. Dana (5.538.913.000) 1.2. SDM (1.624 Orang) 1.3. Lokasi (Pusat dan Dekonsentrasi)	- Terlayannya 1.624 orang KTK melalui RPTC (Pusat & Daerah)	Terlindunginya 1.624 orang KTK melalui RPTC/Lembaga Sejenis
	2. Perlindungan Sosial PM (Pekerja Migran)	2.1. Dana (16.674.830.000) 2.2. SDM (2.239 orang) 2.3. Lokasi (11 Debarisasi)	- Terlaksananya pemulangan dan bantuan permakanan kepada 36.000 orang PM Terlantar ke provinsi asal	Terlindunginya 36.000 orang PM sampai ke daerah asal yang dilaporkan oleh provinsi
	3. Bimbingan Keterampilan Penerima Bantuan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) KTK dan PM	- Dana (8.016.255.000) - SDM (2.239 orang) - Lokasi (32 Provinsi)	Terlaksananya bimbingan keterampilan kepada 2.239 orang calon penerima bantuan UEP KTK dan PM	Meningkatnya pengetahuan dan keterampilan pengelolaan UEP pada 2.239 orang
	4. Bantuan UEP bagi KTK dan Pekerja Migran	- Dana (8.016.215.000) - SDM (2.239 orang) - Lokasi (32 Provinsi)	Tersalurkannya bantuan UEP untuk 2.239 orang penerima bantuan UEP	Mandirinya 2.239 orang penerima bantuan UEP KTK dan PM
	5. Pertemuan Hasil Pertemuan Koordinasi dan Kerjasama bidang	- Dana (1.383.152.000) - SDM (179 orang) - Lokasi (Pusat)	Terlaksananya pertemuan koordinasi yang diikuti oleh 179 orang	Terkoordinasikannya pelayanan sosial KTK dan PM secara efektif dan efisien
	6. Petugas Penanganan KTK PM yang dapat Bimbingan Teknis	- Dana (2.072.521.000) - SDM (616 orang) - Lokasi (Pusat)	616 orang petugas yang mendapatkan bimbingan teknis	Terwujudnya Profesionalisme Bansos KTK dan PM
	7. Penguatan Orsos/LSM	- Dana (315.000.000) - Orsos (31 Orsos) - Lokasi (27 Provinsi)	31 Orsos yang mendapatkan bantuan	31 Orsos yang melayani KTK dan PM

Sumber: Kementerian Sosial RI 2011



**Gambar 3.1. Bagan Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran**

Sumber: Kementerian Sosial

## **BAB 4**

### **TEMUAN LAPANGAN**

Bab 4 ini berisi rincian hasil temuan lapangan mengenai peran kementerian sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dari luar negeri serta faktor-faktor yang mempengaruhi peran tersebut. Selain hasil temuan lapangan yang memuat tujuan penelitian, bab ini juga berisi temuan lapangan yang memperlihatkan interaksi kementerian sosial dengan aktor kebijakan lainnya yang menangani pekerja migran bermasalah. Aktor kebijakan tersebut diantaranya Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat; Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi; BNP2TKI; Kementerian Luar Negeri; Kementerian Hukum dan HAM; International Organization for Migration; PPTKIS; serta pekerja migran yang bermasalah.

#### **4.1. Peran Kementerian Sosial Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah**

##### **4.1.1. Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Kementerian Sosial**

Peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dilakukan oleh Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran dibawah Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial Republik Indonesia. Direktorat ini bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan sosial kepada korban tindak kekerasan dan pekerja migran. Sehubungan dengan hal tersebut, berbagai upaya telah dilakukan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, pemerintah membuat kebijakan perlindungan sosial untuk korban tindak kekerasan dan pekerja migran. Pernyataan ini sesuai dengan yang dikatakan pejabat eselon III Kementerian Sosial RI "...undang-undang yang menyatakan No.11 tahun 2009 tugas kementrian sosial itu adalah advokasi bidang hukum, peraturan sosial kemudian..apa gitu" (EM, November 2011)

Selain Undang-undang No.11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, Kementerian Sosial juga berpatokan kepada Keppres RI No. 106 tahun 2004

tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia. Berdasarkan Keputusan Presiden ini, Kementerian Sosial RI memiliki tanggung jawab untuk melakukan perlindungan sosial bagi pekerja migran bermasalah dari Malaysia, meliputi: transportasi pemulangan, keperluan perempuan dan anak, pendampingan orang sakit dan pemberdayaan ekonomi. Hal ini seperti yang diterangkan oleh EM "pekerja migran bermasalah, itu kan berarti undang-undang no....Keppres 106" (November 2011).

Selain UU No.11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Keppres RI No.106 tahun 2004 tentang tim koordinasi pemulangan TKI bermasalah tersebut, Kementerian Sosial juga membuat Peraturan Menteri Sosial Nomor 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial RI yang mengatur dalam pasal 270 dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Cq. Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran.

Berdasarkan Peraturan Menteri No. 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial tersebut, maka dibuatlah buku pedoman umum Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran. Dalam latar belakang pedoman tersebut (hal 8, 2011) menyebutkan perlindungan sosial kepada pekerja migran yang diberikan antara lain: pra penempatan, saat penempatan, dan purna penempatan di tingkat pusat. Sementara di tingkat daerah, upaya yang telah dilakukan adalah penguatan jaringan kerja di seluruh provinsi dan penguatan organisasi sosial/ LSM peduli korban tindak kekerasan dan pekerja migran di Provinsi melalui dana dekonsentrasi. Tugas perlindungan tersebut sesuai dengan yang dikemukakan pejabat eselon IV Kementerian Sosial RI "...penampungan, perlindungan ya, perlindungan di dalam rumah penampungan, penampungan" (AT, November 2011)

Kementerian Sosial RI juga berpatokan pada pedoman petunjuk pelaksanaan (juklak) yang dibuat oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat yang memang diberikan kepada kementerian terkait. Ini sesuai pernyataan Pejabat eselon IV Kementerian Sosial RI "...kita ada kebijakan..juklak atau pedoman dari Meukokesra..jadi kalo ada yang sakit kan di rujuk ke rumah sakit,

salah satunya itu.sambil nunggu jadwal kepulangan ya lewat dulu di RPTC, atau nunggu ada yang jemput..” (AD, November 2011)

#### 4.1.2. Aktor Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Dalam hal pelaksanaan atau implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang dilakukan Kementerian Sosial RI, aktor kebijakan yang melaksanakan implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah terletak di Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran.

penanganan pekerja migran memang tugasnya di kita direktorat pekerja migran eu...direktorat KTKPM dan pekerja migran tapi kalau dari sisi...karena kita kan gugus tugas ya...jadi dari sisi kesehatan depkes juga ikut ambil peran...dari sisi eu....apa...rumah perlindungannya, rumah penampungannya sampai ke pemulangan depsos untuk pekerja migran (AT, November 2011)

Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, juga merupakan bagian dari satgas gabungan yang terdiri dari beberapa kementerian yang dibentuk Kementerian Dalam Negeri.

yang terlibat satgas yang dibentuk oleh Departemen Dalam Negeri, kami juga ada SK satgas direktorat, tapi yang utama dari Departemen Dalam Negeri ya..yang dari depdagri gabungan, kalo yang dari kita-kita disini gantian. Kalo jumlah yang datang banyak ya kita banyak, kalo sedikit cukup dua orang.. (AD, November 2011)

#### 4.1.3. Tujuan Pembuatan Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Tujuan dari pembuatan kebijakan tersebut adalah agar ada dasar hukum dalam penanganan pekerja migran sehingga sesuai dengan rambu-rambu dan tuntunan dan agar tidak terjadi tumpang tindih penanganan. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan para pejabat Kementerian Sosial RI ”tujuan dari kebijakan itu..biar ada rambu-rambu ya, misalnya tupoksi sosial tuh mana, tupoksi kesehatan tuh



apa. Kalo gak ada kebijakan, nanti semua menangani semua, jadi tumpang tindih akhirnya” (AD, November 2011)

Hal tersebut sejalan dengan penuturan pejabat eselon III Kementerian Sosial

ya...itu kan dasar hukum juga untuk penanganan kita, jadi kita itu melaksanakan itu harus sesuai dengan tuntunan, undang-undang, keppres, juklak dari menkokesra....kemudian pedoman kita di lapangan, pedoman orang dinas sosial, pedoman kita juga sebagai pelaksana, jangan sampai lari dari situ (EM, November 2011)

Selain tujuan agar tidak terjadi tumpang tindih tugas dan fungsi dari aktor kebijakan, tujuan lain dari pembuatan kebijakan adalah memberikan perlindungan dan bantuan sosial kepada pekerja migran, seperti yang disampaikan pejabat Kementerian Sosial ”tujuannya memberikan perlindungan..memberikan bantuan sosial, kepada para pekerja migran yang bermasalah” (AT, November 2011)

#### 4.1.4. Dampak Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Dampak kebijakan penanganan pekerja migran yang dilakukan Kementerian terkait seharusnya membuat pekerja migran semakin berkurang jumlahnya, seperti yang dinyatakan pejabat Kementerian Sosial ”seharusnya makin berkurang yah dan kenyataannya makin berkurang, apalagi dengan adanya apa namanya yang penyetopan TKW itu dengan itu kan kita lebih berkurang” (AD, November 2011)

#### 4.1.5. Cara Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Kementerian Sosial melakukan implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dengan cara formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan penanganan pekerja migran, hal ini terlihat dari terbitnya peraturan Menteri Sosial Nomor 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial RI, dimana perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran dilaksanakan oleh Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak

Kekerasan dan Pekerja Migran dibawah Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial. Selain itu, terbitnya Pedoman Perlindungan Sosial bagi Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran juga merupakan hasil implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang dilakukan Kementerian Sosial RI, seperti yang disampaikan pejabat Kementerian Sosial ” ada pedoman penanganan pekerja migran yang baru dicetak..tentang petunjuk pelaksanaan penanganan pekerja migran ” (EM, November 2011)

#### 4.1.6. Proses, Output, Outcomes dari Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang ditangani kementerian sosial dalam proses terlihat dari pelaksanaan teknis yang diberikan kepada pekerja migran bermasalah karena didalamnya terjadi beberapa rangkaian aktivitas yang berkelanjutan, sejak pekerja migran di jemput dari titik debarkasi; registrasi; sampai dibawa ke rumah perlindungan RPTC; hingga mereka dipulangkan ke daerah masing-masing.

bagi mereka yang ditampung sambil menunggu jadwal atau mereka yang bermasalah..setelah sampai disana karena kita tetep pelayanan kita tu mulai dari registrasi sampai asesmen sampai konseling terus bimbingan rohani...terus tahapan-tahapan sampe terapi, terapi sampe terminasi pemulangan untuk reintegrasi gitu, nah itu tetep kita lakukan untuk mereka yang bermasalah tapi kalau yang PM hanya...apa misalnya overstay dan dia secara psikis juga dia baik-baik saja atau mereka disana berhasil cuma karena memang tidak punya dokumen...akhirnya jadi ilegal...akhirnya di deportasi sama mereka kan...sama negara lain nah di tempat kita untuk pemulangannya kan di tanggung oleh negara, nah itu bagian pemulangan sampe ke propinsi asal itu kita. nah...dari luar negeri kan ke tanjung priuk ya..dari tanjung priuk terus di tampung dulu di kita...atau mau yang bisa langsung misalnya pulau Jawa bisa langsung dipulangkan, pulangkan karena kita sudah MoU dengan DAMRI..jadi DAMRI itu sudah barislah setelah di data pulangkan langsung kalau yang tidak bermasalah. (AT, November 2011)

Implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dalam hal *output* yang dilakukan kementerian sosial terlihat dari apakah aktivitas dalam rangka mencapai tujuan program telah sesuai dengan arahan implementasi sebelumnya atau bahkan mengalami penyimpangan-penyimpangan

justru....kayanya yang faham tu...direktorat ya....masalahnya kalau tentang pekerja migran, karena kami juga disana hanya memberikan pelayanannya saja dasar hukumnya juga yang jelas orang disini (direktorat) karena pengendalinya juga disini, sampai satgasnya juga ada disini yang menangani satgasnya juga beliau yang ngatur yang apa...jadi kami hanya....hanya terima.( AT, November 2011)

Implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dalam hal *outcomes* yang dilakukan kementerian sosial terfokus pada akibat yang ditimbulkan dari adanya implementasi kebijakan, yaitu apakah implementasi suatu kebijakan mengurangi masalah atau bahkan menambah masalah baru dalam masyarakat. Outcomes ini dikaitkan dengan anggaran yang diberikan kepada kementerian sosial, semakin kecil anggaran yang diberikan menandakan bahwa implementasi berhasil, ini seperti yang diungkapkan pejabat kementerian sosial "Justru kalo pekerja migrannya bermasalah itu semakin sedikit jumlahnya itu berhasil, jadi kalo kita punya target 30.000 kemudian kita tangani 20.000 berarti berhasil" (EM, November 2011)

#### 4.1.7. Proses Administrasi Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Mengenai keterlibatan antar aktor; organisasi; prosedur; dan teknik dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, banyak pihak yang memang terlibat. Interaksi antar aktor terlihat di hampir semua bagian implementasi kebijakan. Salah satunya dalam pembuatan Pedoman Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, dimana Kementerian Sosial mengundang banyak pihak mulai dari kementerian terkait (Menakertrans, BNP2TKI); akademisi (Universitas); sampai lembaga migran (LSM dan mantan pekerja migran). Seperti penjelasan pejabat terkait "pedoman itu yang terlibat disitu ada dari BNP2TKI, Menakertrans, terus dari universitas, dari lembaga..apa

namanya..peduli buruh migran, yang udah pernah jadi pekerja migran” (EM, November 2011)

Interaksi antar aktor lainnya dalam hal pemulangan, aktor yang terlibat antara lain dengan Damri dan Peln. Seperti yang disampaikan berikut ”kita menangani hanya memfasilitasi..hanya administrasi, yang memulangkan bukan kita, tapi Damri, Peln” (EM, November 2011)

Direktorat sini kan bekerja sama, MoU-nya dengan angkutan Damri dan Peln, jadi kalau yang menyebrang lautan berarti dengan Peln, kalau yang darat lewat Damri..nah kalau yang lewat Peln itu seperti mau ke NTT, Sulawesi itu kan menunggu jadwal kapal, nah sambil menunggu jadwal kapal di taro di tempat kami di Rumah Perlindungan Trauma Center itu” (AT, November 2011)

Jadi, kementerian sosial bertanggung jawab dalam pemulangan tetapi hanya dari segi administrasi saja, seperti mengontak Damri atau Peln untuk transportasi hingga daerah tujuan, pembayaran Damri atau Peln juga termasuk dalam tanggung jawab Kementerian Sosial.

Selain pengaturan dalam transportasi, aktor lain yang terlibat saat pemulangan adalah Kementerian Luar Negeri, Kementerian Kesehatan, Kepolisian (Bareskrim). Kementerian Kesehatan berperan ketika pada saat kepulangan pekerja migran mengalami beberapa gangguan kesehatan sehingga perlu mendapat rujukan ke beberapa rumah sakit yang sudah ditunjuk sebelumnya. Hal ini seperti yang disampaikan pejabat kementerian sosial ”..karena kita gugus tugas, jadi dari segi kesehatan Depkes juga ikut ambil peran, kemudian dari sisi rumah perlindungannya, rumah penampungannya sampai pemulangan pekerja migran ya Depsos” (AT, November 2011)

Kementerian Luar Negeri juga menjadi salah satu aktor yang terlibat langsung dalam pemulangan pekerja migran, ini seperti penjelasan berikut ”ya..kementerian luar negeri, karena mereka di luar negeri kan untuk pulang kesininya..terus seperti lagi dengan kesehatan karena bagi mereka yang mengalami sakit disana apa harus dibutuhkan perlindungan, nah itu diberikan perlindungan hak dia untuk kesehatannya” (AT, November 2011)

Kementerian Sosial juga berinteraksi dengan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, karena pelaksanaan penanganan pemulangan pekerja migran bermasalah dibawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Kemudian dari sisi hukum berinteraksi dengan Polri. Seperti penuturan pejabat Kementerian Sosial "...misalnya yang deportasi besar-besaran seperti kemarin dari Saudi, kita di koordinir oleh Menkokesra, nah kamu tugasnya apa..dari sisi hukum tugas Bareskrim atau Mabes Polri, terus biaya dari luar negeri sampai ke Indonesia itu Deplu" (AT, November 2011)

Aktor lain yang terlibat dalam gugus tugas namun sedikit interaksi antara Kementerian Sosial dengan kementerian terkait salah satunya adalah dengan Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI. Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI lebih banyak berurusan dengan TKI yang legal. Seperti pemaparan pejabat Kementerian Sosial "iyalah deposal yang bermasalah semua, kalo yang legal kan BNP2TKI" (AD, November 2011). Pernyataan tersebut hampir sama dengan pejabat eselon IV Kementerian Sosial "kalau yang nggak bermasalah, mereka pulang langsung..kan berangkat oleh Depnaker ya, pulang kan oleh BNP2TKI, itu langsung ditangani oleh BNP2TKI karena tidak bermasalah, mereka yang reguler gitu" (AT, November 2011)

Namun untuk kasus-kasus tertentu, seperti pemulangan pekerja migran *overstayer* yang berjumlah besar dari Jeddah beberapa waktu yang lalu membutuhkan koordinasi lebih besar. Pemulangan pekerja migran *overstayer* tersebut memanfaatkan penerbangan Garuda yang mengantar para calon haji ke tanah suci dan akan kembali ke tanah air untuk penerbangan kloter selanjutnya, rute ini dimanfaatkan tim koordinasi pemulangan pekerja migran *overstayer* untuk memulangkan sekitar duaribuan *overstayers* karena kondisi pesawat yang kosong dan ongkosnya jauh lebih murah.

Kalo yang Jeddah kemarin, kita kerjasama karena dikoordinir oleh Menkokesra itu BNP2TKI dilibatkan karena itu untuk biaya pemulangan sampai ke daerah asal, sampai kerumahnya itu ditanggung oleh BNP2TKI. Nah kalo di kita, kasus deportasi kemarin karena dia bermasalah, berarti harus butuh pihak kepolisian, pihak Bareskrim butuh BAP. Nah kan kalo di Bareskrim tidak mungkin ada tempat sementara dia juga butuh

istirahat, kebutuhan dasar kan juga dia butuh akhirnya ditaro di rumah kita RPTC itu. Nah buat mereka kan stres juga karena pengen pulang, ada yang nggak di gaji, yang jengkel, kesel, malu. Nah itu ditaro di tempat kita dulu sambil di BAP mereka kita berikan pelayanan. Pelayanannya mungkin penguatan dari segi psikis, tapi kalo misalnya agak lama, ada juga yang sampe stres misalnya itu kita berikan pelayanan kerjasama dengan kesehatan, bekerja sama dengan rumah sakit-rumah sakit (AT, November 2011)

Beberapa tim koordinasi yang pergi untuk melihat kondisi disana dan mendata berasal dari Kementerian Sosial, Kementerian Tenaga Kerja, BNP2TKI, serta perwakilan KBRI disana. Seperti penuturan pejabat Kementerian Sosial " dia itu mendata kan ada yang overstay pemulangan, jadi kan mendata di sana permasalahannya apa sih. banyak lah yang ikut ke sana, sulit juga ya untuk masuk ke situ" (AD, November 2011)

Kementerian Sosial dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah membentuk subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran (eselon III) yang terdiri atas dua seksi (eselon IV) yaitu Seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial serta Seksi Pemulangan dan Reintegrasi. Penjelasan singkat mengenai tugas dan fungsi masing-masing seksi seperti pemaparan pejabat Kementerian Sosial "kalo bu Heni dia pemulangan yang dari ini, dari Malaysia, jadi kalo pemulangan ini tugasnya kalo ibu tuh dari penampungan, Pemulihan, sampe di pulangkan dari RPTC tapi kalo pemulangan dari Malaysia khusus" (AD, November 2011)

ada dua, bagian pemulihan dan pemulangan. Kalo pemulangan tugasnya terutama pas kedatangan yah. Nah kalo ibu dipemulihan kalo ada yang sakit tugas ibu merujuk kerumah sakit, terus nanti kita jenguk yang sakit perkembangannya sejauh mana, kalo sudah dinyatakan sembuh oleh dokter bisa pulang, nah itu sambil menunggu kepulangannya itu di bawa dulu ke RPTC nunggu petugasnya siapa yang akan berangkat mengantarkan, kami juga sebelum dipulangkan mencari alamat dulu ke daerah asalnya kita sudah riset ke daerah asal jadi nanti di provinsi itu

minta tolong untuk mencari alamat yang ada itu kalo setelah ketemu baru kita pulangkan sambil pemulihan (AD, November 2011)

Untuk pemulangan pekerja migran, akan ada pendataan dulu sebelumnya sebagai salah satu tugas dari seksi pemulangan dan memeriksa pekerja migran sakit atau tidak, serta mendata daerah asal mereka, sehingga terdata siapa yang bisa langsung dipulangkan, siapa yang ditampung di RPTC dan siapa yang dirujuk ke rumah sakit

nah itu yang tidak sakit, kalo yang kedatangan itu ada yang sakit, ada yang sehat..kalo yang sehat langsung kadang-kadang di pulangkan hari itu juga, kalo yang jauh contohnya ke Kalimantan Barat, ke Sulawesi Selatan atau ke NTT itu kan kapalnya belum ada, sambil menunggu kapal yang akan membawa mereka ke tempat asal tu di RPTC setelah ada kapal mau ke NTT langsung di ambil sama damri (AD, November 2011)

Selain tugas-tugas tersebut diatas, seorang kepala seksi juga bertugas dalam koordinasi dan hal-hal rutin lainnya yang sesuai tupoksinya

yang pertama koordinasi, sebetulnya kalo untuk rutinitas kan kerjaan ada yang rutin yah..melaksanakan program-program yang sesuai dengan tupoksi kan, tupoksi PM, kalau misalnya ada koordinasi-koordinasi, ada rapat pokja, ada satgas, apa monev segala macam dilaksanakan kan, dilaksanakan itu yang rutin dari RKAKL kan di laksanakan, tambahannya mungkin kita koordinasi...koordinasi apa aja, entah dari bentuk dalam rangka penanganan PM, atau KTK yah...koordinasinya ke menkokesra atau kesehatan, panti-panti (AD, November 2011)

Kementerian Sosial tidak hanya berinteraksi lintas kementerian yang dikoordinir oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Sosial, tetapi juga interaksi internal Kementerian Sosial sendiri, terutama dengan beberapa panti yang sering bersinggungan dalam penanganan pekerja migran bermasalah. Diantaranya Panti Sosial Karya Wanita, Panti Bina Laras, Bina Remaja dan lain-lain. Dan interaksi ini juga lebih informil sehingga dalam keadaan darurat prosedur formil dikesampingkan dahulu.

Kemenkes, kemudian dengan PSKW, PSBL, PSBR, IOM, Bareskrim, banyak mba, tapi kami tuh kadang-kadang pelayanan itu kedatangan dari

Malaysia, atau Saudi Arabia, tapi juga banyak dari PSBL, mereka itu kita pulangkan karena kami pun sering minta tolong mungkin bukan tupoksi kita di serahkan dulu ke panti laras setelah agak sembuh baru di pulangkan, jadi kami selain koordinasi tanpa surat pun pake telpon pun bisa, jadi cepet ga harus formal gitu..surat nyusul gitu kan tapi di tanganin dulu gitu (AD, November 2011)

Koordinasi yang terjalin antar kementerian terkait selain hal yang menyangkut teknis, koordinasi lainnya dalam bentuk data. Data yang dihimpun oleh Kementerian Sosial menyangkut penanganan pekerja migran digunakan juga oleh kementerian lainnya seperti Meneg PP dan kementerian terkait lainnya sehingga data yang digunakan sama di semua kementerian terkait. Berikut uraian dari pejabat Kementerian Sosial " kadang-kadang kita bentuknya data yah...kaya kita harus lapor ke mereka di serahin data dari meneg PP jadi datanya tuh se Indonesia satu" (AD, November 2011)

Prosedur interaksi antar aktor kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah tersebut sebagai bagian dari proses administrasi dalam implementasi kebijakan biasanya memang sudah ada standar prosedurnya

kalo hari-hari pemulangan itu kan nanti dari kementerian kesehatan suka ada KKP, KKP pelabuhan namanya. Kalo yang bandara KKP bandara yah, nah itu tugasnya yang mengeluarkan surat KKP itu untuk menunjukan ke rumah sakit rujukan, rumah sakit kan sudah ada misalnya koja, persahabatan, RS Polri nah itu kalo ada yang sakit langsung orang KKP itu udah ada di sana langsung dia mengeluarkan surat rujukan ke rumah sakit mana, lalu di terima nah kalo tanpa surat rujukan dari KKP ga di terima di rumah sakit. (AD, November 2011)

Namun prosedur tersebut juga tidak baku, untuk beberapa kasus dimana Kementerian Sosial kesulitan lewat prosedur biasa, maka jalinan interaksi yang sudah cukup baik dengan aktor kebijakan terkait lainnya bisa dimanfaatkan

misalnya kalo anak dari RPTC tuh bu ada kesulitan nih susah dapet kamar, langsung ibunya telpon ke dokter Dedi yang penanggungjawab, dok itu katanya agak susah ya masuknya penuh, oh iya..nah baru turun tangan trus mas Dedi udah bu udah aman udah dapat ruangan gitu, jadi kita



hubungannya udah baik sekali, pasiennya datang kita tinggal kontek aja dok tolong dong ini belum dapat kamar (AD, November 2011)

Beberapa rumah sakit yang dijadikan rujukan untuk penanganan pekerja migran bermasalah yang mengalami sakit berjumlah sekitar 27 rumah sakit yang tersebar seluruh Indonesia dan yang sudah tandatangan MoU untuk penanganan pekerja migran bermasalah. Seperti penjelasan pejabat Kementerian Sosial "rumah sakit rujukan, tidak semua rumah sakit.. Ada daftarnya, Indonesia itu ada 27 rumah sakit kalo ga salah, kalo di sini hanya koja, rumah sakit Cengkareng, rumah sakit keramat jati, persahabatan ke sana rujukannya. Jadi selain itu ga bisa nerima" (AD, November 2011)

Selain interaksi antar aktor kebijakan 'plat merah', Kementerian Sosial juga menjalin interaksi dengan beberapa lembaga non pemerintah yang memang *concern* pada masalah penanganan pekerja migran, salah satunya dengan IOM. Lembaga tersebut dinilai mempunyai interaksi yang cukup baik dan saling memberikan manfaat dalam isu penanganan pekerja migran terutama dalam penanganan kasus-kasus.

ngebantu pemulangan, kadang-kadang kalo masih ada dana mah...kalo kita ga ada dia bantu, terus untuk kesehatan juga dia bantu, dia punya kerja sama juga dengan polri, malah kalo ga ada IOM susah kita masuk, karena biasa pemerintah itu kan anggarannya sudah terlambat, biasa kan...nah itu kemarin keluhannya gitu aja, ya abis gimana bu katanya tahun 2010 belum di bayar...biasa kan karena keterlambatan, kalo ada IOM cepet banget ya...bu Ana saya bilang gitu kan..nanti untuk ke depannya saya minta setiap yang masuk ke RPTC minta bantuan untuk di periksa kesehatannya mereka menderita HIV atau tidak, o iya bu siap bu. Enak gitu, kita punya data berapa sih yang mengidap penyakit AIDS gitu ya, biar ketauan di Indonesia tuh ada sekian orang (AD, November 2011)

Sementara itu, interaksi Kementerian Sosial dengan PPTKIS (dahulu PJTKI) sebagai salah satu stakeholder kebijakan pkerja migran ini dan memang banyak pihak yang cenderung menunjuk PPTKIS ini sebagai salah satu dalang rumitnya permasalahan pekerja migran di Indonesia, tidak terlihat. Karena memang PPTKIS ini berada dalam 'wilayah' Kementerian Tenaga Kerja dan

BNP2TKI sebagai mitra kerja. Meskipun mungkin sebenarnya banyak pihak/ calo yang menggunakan nama perusahaan tertentu untuk merekrut seorang pekerja. Berikut pernyataan pejabat Kementerian Sosial ” tapi kalau terkait penanganan pelaku bukan kita ya kita hanya memberikan pelayanan pada korbannya saja. pelayanannya, tapi kalau untuk pelaku, berarti udah pihak Bareskrim...makanya kita kerjasama kan dengan Bareskrim” (AT, November 2011)

#### 4.1.8. Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Peran Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran sesuai dengan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial secara garis besar berperan sebelum, sesaat, dan sesudah. Ini dimaksudkan bahwa peran Kementerian Sosial adalah memberikan perlindungan sosial berupa bantuan sosial; advokasi sosial; dan/ atau bantuan hukum yang dilakukan sebelum, sesaat dan sesudah kepulangan pekerja migran. Seperti yang dikatakan pejabat kementerian sosial ”sebelum, sesaat, sesudah..itu kan bagian dari undang-undang no.11 tahun 2009 yang menyatakan Kementerian sosial itu adalah advokasi bidang hukum, peraturan sosial kemudian..apa gitu” (EM, November 2011)

Salah satu bentuk implementasi dari pedoman diatas adalah pencegahan lewat sosialisasi

sudah sosialisasi untuk pencegahan KTK dan PM maksudnya korban tindak kekerasan maupun pekerja migran khususnya dengan maraknya perdagangan orang mulai 2009 kita udah mulai, bahkan di pelayanan kita sendiri sering kita menangani misalnya gerebekan dari polres di salah satu penampungan, itu kan larinya ke kita juga itu haru calon trafiking tapi mereka udah di sekap, kita udah menangani, nah itu pencegahannya ya itu, misalnya dalam langkah kita sekaligus misalnya pemulangan, terutama mereka yang ditampung kita kasih penyuluhan-penyuluhan cara mencari pekerjaan yang baik seperti apa, penyuluhan-penyuluhan kita ada itu buat mereka yang kita tampung di kita nah untuk kalau yang dipulangkan kan lewat kita juga, pemulangan tu 3 kategori yang harus kita datengi sampe rumahnya biasanya mereka yang sakit atau mereka yang bekas depresi,

terus sama mereka yang membawa bayi yang bermasalah, maksudnya oleh-oleh lah, nah disitu kita bertemu dengan keluarganya...atau dengan kepala desanya....apa kumpul begitu baru kita sosialisasikan seperti itu..dalam rangka pencegahan..ini loh.. hasilnya seperti ini..akibatnya begini....kita sih berharap ya..itu salah satu dari langkah kita dalam rangka sosialisasi juga, sosialisasi kan ngga harus selalu kumpulkan orang-orang terus bener-bener terprogram salah satu itu yang sambil menyelam minum air pun kita lakukan (AT, November 2011)

Sejalan dengan pedoman tersebut, Kementerian Sosial dibawah Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran lewat Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran membawahi dua seksi yaitu seksi penampungan dan pemulihan sosial serta seksi pemulangan dan reintegrasi. Tupoksi masing-masing seksi tersebut seperti yang diutarakan pejabat Kementerian Sosial "ya, bagian pemulihan dan pemulangan, pemulihan ibu kalo pemulangan bu Eni" (AD, November 2011)

Mengenai tugas dari seksi penampungan dan pemulihan sosial antara lain menampung pekerja migran yang datang, merujuk pekerja migran yang sakit dan seterusnya.

pemulihan dan penampungan. yang pertama kalo ada yang terutama kedatangan yah.. nanti ibu Eni tugasnya kan di situ ada yang sakit tugas ibu rujuk ke rumah sakit kalo sakit, terus kita ada kita nanti di jenguk yang sakitnya perkembangannya sejauh mana, kalo sudah dinyatakan sembuh oleh dokter bisa pulang, nah itu sambil menunggu kepulangannya itu di hawa dulu ke RPTC nunggu petugasnya siapa yang akan berangkat mengantarkan kami juga sebelum dipulangkan mencari alamat dulu ke daerah asalnya kita sudah riset ke daerah asal jadi nanti di provinsi itu minta tolong untuk mencarikan alamat yang ada itu kalo setelah ketemu baru kita bisa pulangkan, sambil pemulihan (AD, November 2011)

Secara garis besar, peran Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran bermasalah adalah memberikan perlindungan sosial kepada pekerja migran yang mengalami 'ketidakberuntungan' dalam mengadu nasib di negeri orang. Perlindungan sosial tersebut dalam bentuk penampungan, pemulihan,

pemulangan ke daerah asal, pemberian UEP, pemberian santunan, dan sebagainya. Berikut penjelasan pejabat Kementerian Sosial ” betul, kalo yang penampungan, pemulihan, pemulangan ke daerah asal, pemberian UEP, pemberian santunan itu wilayah kami, kalo yang legal itu wilayahnya BNP2TKI, yang ga enaknya deposal” (AD, November 2011)

Karena Kementerian Sosial menangani pekerja migran yang bermasalah, sedangkan Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI menangani pekerja migran atau TKI yang legal/ tidak bermasalah, sehingga mengesankan Kementerian Sosial hanya menangani akibat dari permasalahan tenaga kerja yang terjadi sejak sebelum penempatan ke luar negeri

kita menangani perlindungan, kementerian sosial itu hanya menangani ’sampah’nya saja..pemberangkatan tidak, pendidikan tidak, pemberian sertifikasi nggak. Kita ini begitu ada pekerja migran atau TKI yang pulang di usir atau di deportasi dari Malaysia harus kita yang menangani, memberikan makan, pemulangan, kemudian juga ada yang stres, yang tidak di gaji, apa-apa itu kita, yang stres, yang depresi itu masuk ke Rumah Perlindungan Trauma Center (EM, November 2011)

Peran Kementerian Sosial secara menyeluruh adalah sejak pemulangan, perlindungan sampai reintegrasi. Berikut penuturan pejabat Kementerian Sosial ”pemulangan, penampungan, perlindungan di dalam rumah penampungan itu. perlindungan dan pemulangan reintegrasi” (AT, November 2011)

#### 4.1.9. Staf Pelaksana Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Mengenai staf pelaksana kegiatan, dari 36 staf di direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, 7 staf yang berada di subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran. Jumlah sumber daya tersebut dinilai cukup oleh para pelaksana kegiatan, meskipun ketika pekerja migran yang di deportasi banyak jumlahnya, maka staf dari subdirektorat lain akan membantu. Seperti disampaikan pejabat Kementerian Sosial ”kalo dari segi SDM mencukupi, kita kan hanya memfasilitasi saja, hanya administrasi..” (EM, November 2011)

Staf cuma dua, staf seksi pemulangan juga cuma dua, tadinya cukup terus ada *rolling* pegawai, kalo lagi gak ada kerjaan ya cukup, tapi kalo pas banyak kaya dulu tuh overstay 72 orang datang, langsung dikerahin semua, ikut jemput. Alhamdulillah mereka mau dan senang. Jadi gak masalah, walaupun di subdit sendiri kurang tapi di tempat lain mau membantu (AD, November 2011)

Staf yang yang berjumlah tujuh tersebut memang dirasakan cukup, namun saat menghadapi kasus-kasus tertentu yang membutuhkan banyak tenaga, maka tujuh tenaga tersebut dirasa kurang. Seperti ungkapan pejabat Kementerian Sosial "kadang ada yang sakit ga di tengokin, kadang-kadang karena kita kurang tenaga yang mau nengoknya...jadi kadang-kadang nyuruh anak RPTC aja, salah satu ke Koja nengok ini apa klien, sampai sejauh mana sembuhnya, kalo bisa pulang kapan pulangnye.." (AD, November 2011)

#### 4.1.10. Pelayanan yang Diberikan dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Pelayanan yang diberikan antara lain penampungan; pemulihan sosial; pemulangan dan reintegrasi. Saat penjemputan, para pekerja migran akan di data sesuai dengan daerah asal masing-masing. Pendataan juga untuk memeriksa apakah ada pekerja migran yang sakit sehingga perlu di rujuk. Kemudian pekerja migran akan dipisahkan menurut daerah asal, apabila pekerja migran tersebut berasal dari daerah sekitar pulau Jawa dan tidak menderita sakit, maka akan langsung dipulangkan. Sedangkan bagi yang sakit akan dirujuk kerumah sakit-rumah sakit rujukan. Bagi yang tidak sakit tetapi daerah asal berada di luar pulau Jawa maka akan ditempatkan sementara di RPTC sampai ada jadwal keberangkatan kapal ke daerah asal masing-masing.

nah itu yang tidak sakit, kalo yang kedatangan itu ada yang sakit, ada yang sehat..kalo yang sehat langsung kadang-kadang di pulangkan hari itu juga, kalo yang jauh contohnya ke Kalimantan Barat, ke Sulawesi Selatan atau ke NTT itu kan kapalnya belum ada, sambil menunggu kapal yang akan membawa mereka ke tempat asal tu di RPTC setelah ada kapal mau ke NTT langsung di ambil sama damri. (AD, November 2011)

Proses penjemputan pekerja migran bermasalah dari Malaysia, dapat dilihat pada gambar berikut:



**Gambar: 4.1. Proses Penjemputan Pekerja Migran Bermasalah**

Sumber: Dokumentasi Kemensos

Pelayanan lain yang diberikan adalah lewat Rumah Perlindungan Trauma Center (RPTC). Rumah perlindungan ini terutama menjadi wahana rehabilitasi psikososial dan pemulihan kondisi traumatis bagi korban tindak kekerasan. RPTC ini juga berperan sebagai tempat persinggahan sementara bagi pekerja migran yang belum bisa pulang langsung ke daerah asalnya dengan berbagai alasan. Pelayanan yang diberikan dilakukan oleh para pekerja sosial.

nah...kalau pelaksana teknis disana bener, bagi mereka yang ditampung, ditampung sambil menunggu jadwal atau mereka yang bermasalah. maksudnya dalam arti bermasalah itu mereka yang ternyata disana mereka merupakan salah satu korban trafficking, jadi memang pemulangan itu mereka berbaju PM... berbaju pekerja migran,tapi setelah sampai disana karena kita tetep pelayanan kita mulai dari registrasi sampai asesmen. Assessment sampai konseling terus bimbingan rohani...terus tahapan-

tahapan sampe terapi, terapi-terapi sampe terminasi pemulangan untuk reintegrasi gitu, nah itu tetep kita lakukan untuk mereka yang bermasalah tapi kalau yang PM hanya...apa misalnya overstay dan dia secara psikis juga baik-baik saja atau mereka disana berhasil cuma karena memang tidak punya dokumen...akhirnya jadi ilegal...akhirnya di deportasi sama mereka kan...sama negara lain nah di tempat kita untuk pemulangannya kan di tanggung oleh negara, nah itu bagian pemulangan sampe ke propinsi asal itu kita. Nah dari luar negeri kan ke tanjung priuk ya..dari tanjung priuk terus di tampung dulu di kita...atau mau yang bisa langsung misalnya pulau jawa bisa langsung dipulangkan, karena kita sudah MoU dengan DAMRI..jadi DAMRI itu sudah barislah setelah di data pulangkan langsung kalau yang tidak bermasalah (AT, November 2011)

Peraturan Menteri Sosial RI No. 102/HUK/2007 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pelayanan pada Rumah Perlindungan dan Trauma Center menjelaskan bahwa RPTC adalah suatu lembaga yang memberikan layanan perlindungan awal dan pemulihan psikososial serta pemulihan kondisi traumatis yang dialami oleh korban tindak kekerasan. Sejalan dengan yang di jabarkan pejabat Kementerian Sosial RI mengenai tujuan RPTC

Kita ini kan Rumah Perlindungan Trauma Center, jadi sebetulnya awalnya untuk mereka yang mengalami trauma, buat mereka yang mengalami tindak kekerasan dan mengalami trauma. Awalnya gitu, nah berkembang kepada pekerja migran, karena banyak dari mereka yang mengalami kekerasan dan trauma (AT, November 2011)

Pernyataan tersebut diperkuat oleh pekerja sosial yang ada di RPTC "yang ditangani itu..semua klien ditangani disini dari mulai trafficking, pekerja migran, terlantar, tergantung dari kasusnya" (PS, November 2011)

RPTC sendiri terletak cukup tersembunyi, karena memang dikondisikan sebagai rumah perlindungan. SDM yang ada di rumah perlindungan tersebut berjumlah kurang lebih 21 orang, yang terdiri atas lima pekerja sosial, pramu, *security*, tim masak, *cleaning service*, dan tukang kebun. Semuanya adalah tenaga honor kecuali koordinator RPTC yang dipegang pejabat eselon IV Kementerian

Sosial. Pelayanan yang diberikan di rumah perlindungan dilakukan oleh pekerja sosial

Jadi mereka datang diterima dulu sama kita, terus kontrak sosial..artinya klien itu mau nggak menerima pelayanan dari kita, nah kita jelasin peraturan-peraturan yang ada disini, kalau mereka bersedia selanjutnya kita lakukan assessment awal untuk meminta identitas dia dan kronologis kasus dia, dari awal berangkat ke luar negeri sampai dia kesini tuh gimana sih, nah setelah itu kalo perlu assessment lanjutan ya kalo kira-kira datanya kurang, terus kemudian kalau kira-kira klien itu bermasalah seperti KDRT atau trafficking ya kita dalam lagi masalahnya (PS, November 2011)

Pelayanan yang diberikan pekerja sosial bersifat terus menerus karena mereka memberikan pelayanan 24 jam setiap harinya termasuk hari libur, sedangkan waktu liburnya bergantian antara sesama pekerja sosial. Berikut penuturan pejabat Kementerian Sosial "pelayanan dari assessment sampe pendampingan sehari-hari karena mayoritas peksosnya tinggal disana didalam, liburnya bergantian ya boleh dibilang 24 jam terpantau, terdampingi gitu ya" (AT, November 2011)

Selain assessment, pelayanan yang diberikan dirumah pelayanan adalah konseling yang biasanya dilakukan oleh pendampingnya yaitu pekerja sosialnya dan bisa dihubungkan ke psikolog bila dirasa permasalahan klien cukup berat. Berikut penuturan PS "konseling iya, kita ada psikolog. Tetapi biasanya konsultasi tetap sama pendampingnya, cuma perantaranya psikolog, kalau misalnya klien itu mengalami gangguan dan butuh psikolog, maka kita panggil" (PS, November 2011)

Selain pemberian pelayanan sosial kepada klien, Kementerian Sosial juga memberikan bantuan yang sifatnya sandang dan pangan. Masing-masing klien mendapatkan bantuan dari 'ujung rambut sampai ujung kaki' berupa pakaian dan pakaian dalam; sampo, sabun, sikat gigi, pasta gigi, deterjen, sendal. Dapat dilihat pada gambar berikut:





**Gambar: 4.2. Bantuan Perlengkapan Klien/ Pekerja Migran**

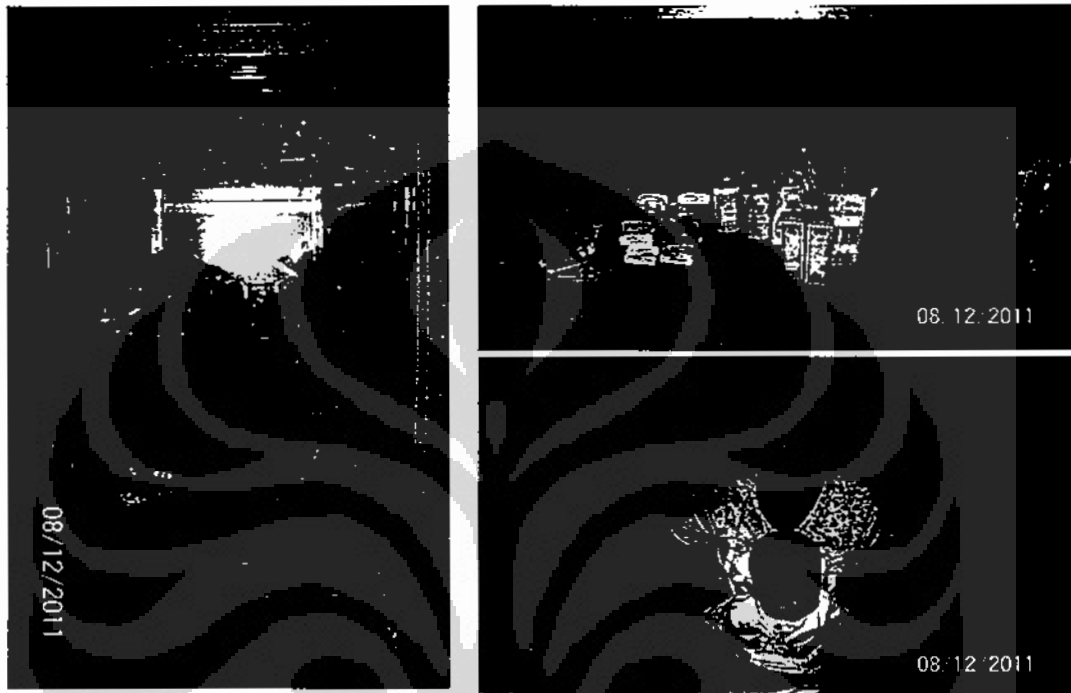
Sumber: Dokumentasi penelitian, 2011

Pemberian perlengkapan pakaian atau peralatan mandi untuk klien merupakan bagian dari pelayanan yang diberikan Kementerian Sosial dalam hal pemenuhan kebutuhan sandang dari pekerja migran, karena banyak dari mereka yang hanya memakai baju yang melekat di badan. Selain sandang, Kementerian Sosial juga bertanggung jawab dalam hal permakanan terutama selama dalam penampungan (RPTC).

permakanan juga sandang kita kasih kan kebutuhan dasar, makan kita sehari 3 kali, terus ditambah snack terus pakaian baru kita kasih, training ya kadang ada daster, sandang kita kasih. Walaupun pada waktu awal datang kita kasih satu stel pokoknya satu perangkat kebutuhan, tapi kalau misalnya disitu, dia terutama kalo dari malaysia itu kan keluar dari penjara kan, jadi yang dibawa hanya tas kresek aja, kadang baju hanya yang nempel di badan apa mungkin kita kasih cuma satu? kan pasti kita juga, tapi pasti kita berikan ya satu tapi kalau dia lagi...cuma nempel dibadan hanya itu-itunya juga kan ngga mungkin...itu satu...nah yang keduanya mereka yang kalau pulangnyanya disitu lama terutama misalnya orang NTT, NTT kan nunggu kapal...kapal itu kan paling ngga 2 minggu kadang kalau yang kapalnya ada hambatan bisa 1 bulan, baju mesti kita kasih...kan pasti kita kasih lagi, akhirnya. Kalau bagi mereka yang ngga punya ya tapi kalau yang masih punya ya cukup kita awalnya saja....perhitungannya sebenarnya awalnya saja, satu klien satu. Satu set gitu ya maksudnya, satu set itu ya dari pakaian...kebutuhan mandi..perlengkapan mandi...kebutuhan

cuci...gitu kan...itu satu set tapi kan kalo yang disitu lama masa iya.....kita kan ngga mungkin juga (AT, November 2011)

Untuk ibu dengan bayi maka akan mendapatkan bantuan berupa makanan dan keperluan bayi, dapat dilihat pada gambar berikut:



**Gambar: 4.3. Bantuan Perlengkapan Klien/ Pekerja Migran dengan Balita**

Sumber: Dokumentasi penelitian, 2011

Setiap kegiatan pelayanan yang dilakukan di rumah perlindungan mempunyai laporan kegiatan untuk masing-masing klien

Laporan kegiatannya ada di sana, RPTC, pelayanannya misalnya gini, pekerja migran datang, pekerja migran datang itu ada yang hanya overstay maksudnya boleh dibilang ngga bermasalah banget lah ya...ada yang ternyata setelah kita gali...kita asesmen ternyata mereka itu *trafficking*, disitu ada laporannya lebih jelas lagi misalnya ada juga yang sampe sakit...gitu ya...sakit pelayanannya seperti apa, nah kita disana ada pendampingan, ada kegiatan-kegiatan disana lengkap, jadi tiap klien tu ada pendampingnya.misalnya klien X nomor register berapa pendampingnya siapa..nanti ada file nya sendiri terus konseling kepada apa kalau yang kira-kira bermasalah...kan itu kan pendekatannya mereka memang petugasnya pendekatan peksos ya jadi orang-orang peksos tapi kalau ada

yang kira-kira diluar kemampuan kita istilahnya membutuhkan tenaga psikologi...kita panggil psikologi, bukan panggil ya...memang disana ada seminggu 2 kali kadang-kadang...terus kita serahkan ke dia. (AT, November 2011)

Peran pekerja sosial dalam pemberian pelayanan di Rumah Perlindungan Trauma Center terbilang cukup signifikan, karena pada dasarnya pekerja sosial merupakan ikon dari Kementerian Sosial dan menjadi ujung tombak dalam pemberian pelayanan

Betul itu, justru ujung tombaknya kita peksos, karena bagaimana dia mengakses klien, bagaimana dia mendampingi bagaimana cara pendekatan-pendekatan pekerja sosial dia harus terapkan seperti itu disini, terus misalnya melakukan terapi bagaimana, terapi apa yang harus kita berikan kalau kasusnya seperti ini.. (AT, November 2011)

Fungsi pekerja sosial memberikan pendampingan kepada para pekerja migran yang bermasalah, baik ketika sakit, depresi. Fungsi lainnya adalah memfasilitasi misalnya dalam kepengurusan klaim asuransi.

Berfungsi, pekerja sosial kan memberikan pendampingan kepada pekerja-pekerja yang sakit, yang depresi, yang perlu bantuan dari kementerian kesehatan atau rumah sakit, nah jadi yang memfasilitasi ini adalah pekerja sosial, pekerja sosial ini misalnya orangnya misalnya untuk dokumen...yang berarti dokumen itu dia punya hak untuk apa namanya...asuransi...nah....kita yang memberikan misalnya ke kementrian nakertrans supaya diberikan asuransi (AT, November 2011)

Peran pekerja sosial yang lain adalah penghubung dalam pencarian alamat, karena banyak pekerja migran yang tidak bisa memberikan alamat lengkapnya kepada pekerja migran saat akan dipulangkan. Alasannya bisa karena memang lupa atau tidak tahu alamat rumahnya, bisa juga karena memang sengaja tidak mengatakan alamat aslinya.

paling gitu..kaya dinas sosial, jadi kalau kita mah, klien saya waktu itu, pencarian alamat, soalnya kan kadang klien itu ngga tau alamatnya, tapi dia bisanya cuma inget Kabupatennya aja, waktu itu saya kebetulan menangani dari Jogjakarta cuma dia kan ngga inget alamat detailnya. saya

kan bingung mau mulangin, jadi kita kontak dinas sosial, jadi dari pihak sana yang membantu kita untuk mencari alamatnya (PS, November 2011)

Peran pekerja sosial yang dilakukan di dalam rumah perlindungan selama memberikan pelayanan antara lain konseling, terapi, penyuluhan, memotivasi, pendampingan. Seperti uraian pekerja sosial berikut "konselingnya sih, biasanya kita ngegali aja sih jadi maksudnya kira-kira dia butuhnya apa, jadi kita ngeliat dia" (PS, November 2011)

konseling, terapi, kalau kira-kira dia butuh terapi, maksudnya kasusnya apa dulu, biasanya kalau kliennya agresif kita kasih terapi, gitu. terapi, terus penyuluhan tentang bahaya *trafficking* terus penyuluhan tentang pekerja migran dan kekerasan itu yang biasa dikasih (PS, November 2011)

Dalam urusan pendampingan, pekerja sosial dapat mendampingi pekerja migran sampai kerumahnya, namun itu untuk kasus-kasus tertentu saja atau sakit dan kasus berat

kalau kita kan urusannya pendampingan ya disini, jadi kalau kriteria tertentu aja yang kita dampingi sampe rumah. jadi kalo yang dari priuk cuman pekerja migran bermasalah yang dari satgas tanjung priuk...itu pemulangannya lewat DAMRI atau pelni tapi kalo mereka yang kasusnya memang tidak berat biasa gitu pekerja migran terus yang memang kondisi mereka tidak sakit, jadi itu dipulangin sampe dinas sosial setempat, nanti dari pihak sana yang melanjutkan (PS, November 2011)

Kegiatan yang dilakukan di RPTC berlangsung sejak pukul lima pagi sampai sekitar pukul delapan malam setiap harinya. Mulai dari solat subuh berjamaah, aktifitas pribadi (mencuci, mandi, beres-heres), sarapan, pendampingan/ penyuluhan yang setiap hari berbeda. Misalnya Senin adalah dinamika kelompok/ terapi yang dilakukan oleh psikolog/ tim profesi/ peksos; Selasa dan Jumat adalah bimbingan rohani sesuai agama; Rabu dan Kamis diisi dengan beragam penyuluhan ataupun keterampilan, hisa materi tentang *trafficking*, tentang sosialisasi tenaga kerja, membuat kue, dan sebagainya; Sabtu Komunikasi karya atau acara hiburan; Minggu diisi senam atau kerja bakti. Setelah jam makan siang menjadi aktifitas pribadi atau olahraga sore.

jadi disitu kita memang ada jadwal, pagi kita dinamika kelompok, soalnya kita kan orang itu tidak seperti di panti. Kalau di panti dalam waktu 6 bulan orangnya itu aja kalau kita disana kan ngga, datang terus pulang, ini datang lagi...pulang, kadang ini belum pulang pun udah datang lagi jadi kadang itu kita kan ada beberapa sumber kedatangan yah....sumber rujukan kadang ada yang deportasi kita datang dari Tanjung Priuk deportasi Malaysia, kalau yang dari tanjung priuk mereka itu kebanyakan keluar dari penjara terus mereka ngga punya baju, terus kalau soal bodoh iya, kebanyakan mereka pendidikannya rendah...jadi mereka merasa minder gitu kalau di tempat kita karena kalau yang rujukan dari KBRI misalnya Malaysia, mereka mohon maaf misalnya eksploitasi seksual itu kan mereka gaya-gaya, badan terawat, jadi disitu kita buat kegiatan dinamika kelompok gitu, supaya mereka tuh tidak terjadi *gap* antara oh.. gua dong kelas naik pesawat, elu kan naik kapal laut (AT, November 2011)

#### 4.1.11. Anggaran Yang Disiapkan dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial

Kementerian Sosial mendapatkan anggaran yang cukup untuk mendukung implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, karena anggaran Kementerian Sosial yang paling utama adalah penanganan pemulangan dan permukiman. Berikut pernyataan pejabat Kementerian Sosial "kalo untuk kementerian kita ini, paling berapa, tapi cukup lah, untuk penanganan pemulangan dan permukiman saja kita kan, ga banyak. Dari jumlah TKI mungkin yang 20 atau 24.000 setahun bisa kita handle" (EM, November 2011)

Kementerian Sosial berpendapat bahwa peningkatan anggaran justru menandakan bahwa penanganan pekerja migran tidak berhasil, sehingga bila terjadi penurunan anggaran menandakan bahwa penanganan pekerja migran lambat laun menampakkan hasil yang berarti mengurangi pekerja migran bermasalah. Seperti pernyataan pejabat Kementerian Sosial " kalo menurut penghasilan itu semakin sedikit dana itu berarti tidak ada masalah kan, kalo banyak kan..berarti belum berhasil" (AD, November 2011)

menurut saya, justru ini semakin pekerja migrannya yang bermasalah itu semakin sedikit jumlahnya itu berhasil, jadi kalo deposes itu...kalo kita punya target 30.000 kemudian kita tangani 20.000 berarti berhasil bahkan kalo bisa 10.000 itulah berhasil, kita kalau misalkan sudah tuntas baru kita tangani misalnya kejadian yang ada di domestik, kan banyak yang pergi kemana, ditelantarkan hidup ternyata tidak ada perusahaannya, masih banyak (EM, November 2011)

Kenyataannya, sejak tahun 2005 sampai 2011 ini, anggaran yang diterima tidak berubah banyak. Namun dalam tiga tahun terakhir cenderung menurun. Besaran anggaran untuk menangani pekerja migran bermasalah sejak tahun 2005 seperti terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 4.1**  
**Data Anggaran Penanganan Pekerja Migran Bermasalah**  
**Kementerian Sosial dari Tahun 2005 s.d 30 Juni 2011**

No	Tahun	Jumlah Pemulangan	Anggaran	Ket
1	2005	35.466	Rp 18.018.315.000	
2	2006	30.005	Rp 18.018.315.000	
3	2007	36.315	Rp 16.502.567.000	+ APBNP
4	2008	36.679	Rp 18.804.900.000	
5	2009	31.510	Rp 18.517.087.000	+ APBNP
6	2010	25.363	Rp 15.671.256.000	
7	s.d 30/06/2011	10.535	Rp 16.674.830.000	

Sumber: Kementerian Sosial RI

Anggaran yang cenderung tidak berubah sejak tahun 2005 sampai tahun ini memang karena dirasakan cukup oleh Kementerian Sosial untuk mendukung implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah. Namun ada beberapa kasus di lapangan yang ternyata membutuhkan dana yang tidak ada anggarannya seperti bekal perjalanan untuk pekerja migran yang pulang tanpa membawa sepeser uang pun, sehingga untuk ongkos dan makan di jalan pun sudah tidak ada.

kalo mencukupi sih akhirnya...ngga semuanya...maksudnya yang kita butuhkan ini buat mereka yang pulang ini kan sama sekali yang overstay terutama ya, dari Malaysia ataupun dari Saudi ada yang nggak megang uang sama sekali, tapi ada juga yang tidak bermasalah yang kalau dari

Saudi banyak juga dari mereka yang udah berhasil cuman dia mau pulang ngga bisa itu aja gitu, karena mereka kedok umroh. Jadi mereka masih bisa punya uang tapi ada juga yang mereka yang ngga bawa uang sama sekali nah itu yang kadang miris yang belum bisa untuk mereka ini pulang ya paling tidak untuk bekal mereka dijalan, itu yang belum terealisasikan mudah-mudahan aja nanti kedepan gitu yah (AD, November 2011)

#### 4.1.12. Laporan Kegiatan dalam Rangka Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Kementerian Sosial

Laporan yang dibuat oleh direktorat terkait implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah lebih kepada laporan kegiatan untuk setiap program kegiatan yang sudah dilakukan. Berdasarkan hasil pengamatan saat melihat beberapa laporan yang dibuat, dalam laporan banyak berisi foto dan data mengenai pekerja migran yang sudah di jemput. Laporan dibuat berdasarkan daerah asal para pekerja migran dan data-data yang menunjukkan bahwa pekerja migran sudah kembali ke daerah asal dengan selamat data-data berupa surat dari Kementerian Sosial kepada Dinas Sosial setempat sebagai penerima pekerja migran yang merupakan warganya. "laporan ini nih apa yah..laporan pendataan tenaga kerja" (AD, November 2011)

Laporan berikutnya adalah yang dibuat oleh pekerja sosial yang juga merupakan rekam pelayanan dari masing-masing pekerja migran yang pernah berada di rumah perlindungan trauma center.

#### 4.1.13. Interaksi Para Aktor Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah

##### A. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Kebijakan penanganan pekerja migran yang digunakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat berpatokan kepada Keppres 106 tahun 2004 yang menginduk pada Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004. berikut penjelasan staf Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat "payung hukumnya Kepres 106 tahun 2004" (HS, November 2011)

Kebijakan turunan sebagai implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang dilakukan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

berupa SK koordinasi kementerian lembaga terkait yang diperbarui setiap tahunnya.

kalo kebijakannya itu paling ya SK yah setiap tahunnya itu yang saya bilang kita punya 2 SK, SK satgas yang mengkoordinasikan kementerian lembaga terkait, yang ke 2 sekretariat yang di dalam kemenkokesra itu sendiri itu selalu di perbaharui setiap tahun gitu, yang tahun ini khususnya itu ada kondisi khusus gitu, karena kita merasa ga kuat dengan kepres 106 itu kan, disitu kan juga menjelaskan negara lainnya makanya kita ke depan baru akan menyusun harmonisasi kebijakan, kita masih di haruskan untuk mengurus itu TKIB ini ya kita harus perbaiki kepresnya gitu, sebenarnya kan kita mau ga ngurusin juga bisa aja orang ke presnya juga cuma Malaysia kaya gitu, makanya kita memperbaharui itu untuk yang tahun ini itu kita bikin SK juga untuk tim operasional untuk WNI-O itu, kalo untuk agenda rutin tahunan yah sebenarnya ada atau ga ada kejadian khusus tapi kayanya setiap tahun selalu ada karena yang ini Malaysia juga banyak banget tuh yang katanya program 6P itu, itu juga akan di pulangkan tapi belum sih belum sampe beludak banget, tapi mudah-mudahan sih ga (HS, November 2011)

Jadi, dikarenakan Kepres No 106 tahun 2004 itu merupakan kebijakan yang dibentuk dalam rangka pemulangan TKI bermasalah dari Malaysia, dan pada akhirnya Kepres ini juga digunakan untuk TKI bermasalah overstayers dari Jeddah, sehingga perlu harmonisasi kebijakan.

Aktor kebijakan dari Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat yang menangani urusan pekerja migran bermasalah berada dibawah Deputi Bidang Koordinasi Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan Anak khususnya Asisten Deputi Urusan Kesempatan Kerja Perempuan dan Ekonomi Keluarga. Berdasarkan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 24/PER/ MENKO/KESRA/VII/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat pasal 334, Asisten Deputi Urusan Kesempatan Kerja Perempuan dan Ekonomi Keluarga mempunyai tugas melaksanakan penyiapan sinkronisasi dan koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi, dan



pelaporan tentang kegiatan di bidang kesempatan kerja perempuan dan ekonomi keluarga.

Peran yang dijalankan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran adalah dalam hal koordinasi baik di tingkat pusat atau di daerah. Berikut uraian HS "koordinasi, jelas koordinasi lagi ya...karena judulnya memang koordinator kita ga ngerjain teknis. Kita rata-rata rapat koordinasi, di pusat atau di daerah" (November 2011)

Koordinasi yang dilakukan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat kepada kementerian terkait berupa koordinasi dalam anggaran maupun hal teknis lainnya. Koordinasi dalam anggaran terutama untuk menyiasati kementerian lain yang masuk dalam gugus tugas namun belum mempunyai anggaran rutin di masing-masing kementerian. Ini terutama terjadi saat awal-awal pembentukan gugus tugas atau tim koordinasi penanganan pekerja migran bermasalah atau TKI bermasalah tahun 2004

koordinasi lagi, sebenarnya sih kalo di kita sendiri udah ada yah..sejak 2004 kita udah punya anggaran rutin tentang TKI itu, Tapi untuk di kementerian lainnya awalnya kan masih belum ada, jadi kita ABT anggaran biaya tambahan anggaran gitu setiap tahunnya berapa udah kita fasilitasi untuk jadi rutin gitu di mereka, jadi udah rutin di beberapa kemensos, terus di kepolisian, keliatannya baru tahun depan deh...terus di..kalo BNP2TKI kan udah jelas ya, terus di naker juga udah jelas, karena kan kalo kita di sini kan ngerjainnya yang bermasalah, cuman kadang-kadang kaya ada kondisi-kondisi khusus yang walaupun kita udah punya, tapi kita kurang gitu (HS, November 2011)

Koordinasi antar kementerian terkait memang sudah ada prosedur pelaksanaan. Namun, dalam penanganan kasus-kasus tertentu perlu *shortcut*, dimana prosedur pelaksanaan tidak bisa dijalankan sesuai prosedur karena beberapa alasan

kadang gitu, kadang memang harus *shortcut* gitu yah, apalagi situasi kondisi kaya gitu yah...kaya misalnya apa namanya kaya yang kemarin tuh yang pemulangan pake empty flight itu kan di jadwal, kan awalnya cuma 2 kloter, ternyata sampai 5 kloter itu kan persiapan di sana ga gampang jadi

bandaranya sendiri juga butuh mempersiapkan, itu mempersiapkan tempatnya terus TKI nya yang seperti apa itu juga ya kadang kalo misalnya harus bersurat dulu, terus apa namanya...itu kan lama gitu, jadi kadang kita alhamdulillah sudah tau yah siapa-siapa kontak-kontaknya jadi besok kita telpon aja urusan surat menyurat mah nyusul, yang penting kan semuanya selesaikan dulu tugasnya (HS, November 2011)

Pembentukan satgas gabungan lintas kementerian biasanya dilakukan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat lewat SK, satgas ini juga mempermudah koordinasi antar kementerian karena biasanya langsung menunjuk penanggungjawab dari masing-masing kementerian

iya, itu setiap tahunnya kita selalu perbaharui di sini di kesra ya mungkin SK sekretariat, SK satgas, itu kita yang bikin, itu mereka sih relatif apa yah tanggungjawab gitu yah dengan satgas ini jadi relatif mudah ngbunginnnya kalo ada masalah, misalnya pemulangan, harus ada yang di rujuk kemana, pas di bandara kita bingung gitu, dari BNP juga bingung gitu, kita langsung aja tlp ke orang biasa rapat gitu, biasa ikut rapat bagian kesehatan ini harus di bawa kemana (HS, November 2011)

Namun koordinasi yang sudah cukup baik tersebut juga bisa bermasalah, misalnya karena adanya mutasi di kementerian terkait. Sehingga ganti penanggung jawab, harus beradaptasi kembali dengan satgas yang lain, dan sebagainya.

heeh langsung telpon, cuma kadang masalahnya itu kalo mutasi...itu yang kadang masalah jadi sebenarnya kita udah sampai udah melangkah lebih jauh karena orangnya diganti yang belum tau apa-apa yang kaya gitu tuh masalah jadinya kan harus menjelaskan lagi ke dia, dia harus mulai lagi dari awal, kadang juga orangnya ga sesuai gitu, maksudnya ga cepat tangkap gitu, mereka adaptasinya juga lama, itu kan jadinya terhambat yang tadinya kita berhubungan dengan mensos bisa cepet gitu, ini nih awalnya petugasnya udah lihai karena di ganti terus dia ga tau, jadi besok kita ngomongnya susah lagi (HS, November 2011)

Peran Kementerian Sosial dilihat dari kacamata Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat adalah dalam bidang permukiman dan menyediakan rumah penampungan bagi pekerja migran bermasalah

kalo kemensos itu kan nanganinnya permukiman yah, bagian permukiman...terus mereka juga menyediakan RPTC rumah penampungan seperti itu, jadi untuk banyak kan di antara kita itu di bawah umur perginya, itu biasanya kalo mereka di deportasi ga langsung kita pulangin tapi kita bawa dulu ke RPTC, jadi setelah ada penyidikan dari bareskrim juga gitu, siapa dulu yang membawa dia gitu, terus traumanya dia di sana karena masih di bawah umur tapi udah kerja (HS, November 2011)

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat juga melihat peran dari pekerja sosial sebagai bagian dari pelayanan yang diberikan oleh Kementerian Sosial dalam RPTC cukup berperan dalam pemulihan pekerja migran bermasalah dari kondisi-kondisi traumatis yang dialami mereka.

sebenarnya kan kalo kita kan suka mantau shelter-shelter kaya gitu yah...itu kan mereka juga banyak banget yang korban pemerkosaan, juga ada yang biasa-biasa aja ga stres, tapi ada juga yang terus buruk, terus yang sampe mo ngebunuh anaknya kaya gitu-gitu...pekerja sosial kan berperan banget gitu di situ untuk apa sih recoverynya dia gitu, pemulihannya dia, karena kan di shelter juga ga cepet ya di pulanginnya lama, kadang juga berbulan-bulan di shelter baru di deportasi ke Indonesia (HS, November 2011)

Hambatan dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang ditemui oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dalam bidang anggaran yaitu karena payung hukumnya adalah penanganan TKI bermasalah dari Malaysia, maka ketika turut menangani TKI *overstayers* dari Jeddah ada beberapa penyesuaian yang dilakukan, seperti permintaan anggaran biaya tambahan.

iya dari Jeddah, itu kita udah punya anggaran tapi kan sebenarnya...payung hukum kita yang Malaysia, tapi karena itu overstayer termasuk yang bermasalah gitu, walaupun bukan dari Malaysia kita di suruh menangani juga gitu, jadinya kita sebenarnya ga punya jadinya kita ngajuin juga

anggaran biaya tambahan, tapi itu juga prosesnya lama banget sampe itu tuh awal tahun kemarin sama kemaren terakhir ini pake penerbangan, dananya belum cair (HS, November 2011)

Penanggulangan atas hambatan dari segi anggaran tersebut kembali lagi pada interaksi dan keterlibatan antar aktor. Dalam hal ini dengan BUMN yaitu Garuda, sehingga Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat membuat kesepakatan untuk menjalani dulu proses pemulangan, baru dibayar kemudian.

kan beberapa kali udah kesepakatan jalanin dulu nanti biayanya tinggal reimburse aja gitu, jadi kan kita ada kaya kemarin juga Garuda...terus tapi kan mereka bersedia dulu kita ga asal bikin kesepakatan sama mereka, terus kaya...kapal itu kan kita juga kan, sampe sekarang sih sebenarnya belum cair masih proses (HS, November 2011)

Proses pencairan anggaran biaya tambahan dalam penanganan pekerja migran bermasalah harus diajukan ke Kementerian Keuangan yang akan dibawa dalam sidang kabinet atau DPR, hal ini yang menyebabkan proses pendanaan menjadi lambat. Seperti penjelasan staf Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat "pemulangan yang pertama itu juga kan dari kemenkeu, terus masib barus di rapatkan sidang kabinet juga atau DPR" (HS, November 2011)

Selain proses pencairan anggaran yang lambat karena pengajuan ke berbagai pihak terkait, hal lain yang juga memperlambat adalah proses verifikasi yang ternyata ada selisih dalam perhitungannya

ya sih sebenarnya dananya udah ada, cuma ya proses pembayarannya itu juga kan ga bisa langsung di bayarkan kaya kemarin juga di verifikasi ternyata ada selisih gitu hasil dari perhitungannya verifikasi itu ada selisih kan, tapi sebenarnya sih bisa di buktikan tapi cuma prosesnya itu lama lagi (HS, November 2011)

Kesulitan lain yang dihadapi Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dalam hal koordinasi adalah proses implementasi hasil rapat koordinasi yang biasanya dihadiri oleh para eselon I dan II, kadang pelaksanaan teknis dilapangan suka berbeda dengan hasil rapat yang sudah dibahas

mungkin biasanya kita rapat...yang hadir kan eselon I dan II itu biasanya kebijakan kadang suka beda gitu di lapangan suka ga sampe juga, jadi di teknis tuh masih ada aja yang komplek masalah apa namanya, pemulangan yang ke daerah asal kan beberapa kali suka ada pasti dengar lah katanya TKI-TKI nya di mintain duit di jalan (HS, November 2011)

#### B. Kementerian Luar Negeri

Kementerian Luar Negeri merupakan salah satu kementerian yang termasuk dalam Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Bermasalah dari Malaysia sesuai Keppres No.106 tahun 2004. berikut pernyataan pejabat Kementerian Luar Negeri “ya, jadi kan itu untuk koordinasi antar lembaga kementerian, karena memang, kenapa penanganan TKI bermasalah dari luar negeri ditangani oleh lintas instansi apalagi pemulangan dalam jumlah besar” (ED, Desember 2011)

Meskipun Kementerian Luar Negeri menggunakan Keppres No. 106 tahun 2004 dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, namun kebijakan besar yang digunakan bukanlah UU No.39 tahun 2004. Kementerian Luar Negeri menggunakan kebijakan yang sesuai tugas pokok dan fungsinya yaitu sebagai ujung tombak perlindungan WNI diluar negeri. Sesuai pernyataan pejabat Kementerian Luar Negeri “oh nggak...itu ngga ada kaitannya dengan kita, ngga ada kaitannya dengan kemenlu karena di kita memang lebih kepada tugas pokok dan fungsinya kementerian luar negeri sebagai ujung tombak perlindungan WNI di luar negeri” (ED, Desember 2011)

Aktor kebijakan Kementerian Luar Negeri yang turut menangani pekerja migran bermasalah berada pada Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler yang membawahi Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia. Memberikan pelayanan utama: 1) Pemberian perlindungan WNI di luar negeri; 2) Pemberian perlindungan WNI yang bekerja di entitas asing; 3) Pemberian bantuan sosial dan repatriasi WNI; 4) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi perlindungan WNI

Perlindungan warga negara Indonesia di luar negeri memang menjadi tanggung jawab Kementerian Luar Negeri, baik pekerja migran maupun WNI lainnya.

semua...jadi yang kita tangani itu jadi gini, kita tangani itu termasuk semuanya jadi seperti pekerja migran semua pejabat disini semua menangani pekerja migran atau dari mana negaranya jadi kita nanganin...jadi satu paket kita istilahnya, jadi kalau nanganin orang itu dari lahir sampai mati dari kawin sampai cerai...termasuk pekerja migran yang bermasalah...jadi dia ditangani oleh perwakilan kemudian pemulangan itu di monitor oleh dinas tersebut (ED, Desember 2011)

Peran yang dilakukan Kementerian Luar Negeri dalam tim koordinasi sebagai implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah melakukan koordinasi dengan kementerian terkait di dalam negeri dalam upaya memberikan perlindungan kepada pekerja migran

jadi kita tangani dan monitor masalah-masalah WNI atau TKI di negara tersebut, kita koordinasi karena memang masalah terjadi di luar, cuma efeknya adalah tentu kita harus infokan kepada keluarganya kalau dia sakit, apalagi kalau dia meninggal. SOP pertama adalah kita pasti infokan kepada keluarganya. Kemudian fungsi dari kita kemlu di pusat adalah kita koordinasi dengan keluarga...kemudian apabila TKI tersebut katakan memerlukan terkait pada masalah biaya pemulangan seperti itu dimana disitu ada tanggung jawab PT yang ngirim kemudian kita akan menghubungi BNP2TKI atau naker. Kemudian PT juga akan kita hubungi dua instansi ini ya....kalau memang PT nya agak sulit kita minta bantuan BNP, kita pun juga pasti akan melakukan koordinasi dengan bareskrim ya.....apabila ada indikasi trafiking kasus yang ditangani....kita pun juga koordinasikan ke dinas kesehatan kalau TKI yang kita pulangkan sakit berat jadi di rumah sakit mana...disini memerlukan perawatan lanjutan kita koordinasi dengan kementrian kesehatan untuk penanganan ketika mereka tiba...kita pun koordinasi dengan kementrian sosial...banyak kan di luar negeri kasus-kasus TKI tersebut hamil ya...punya anak. kita koordinasikan dengan dinas sosial....untuk kita bawa anak-anak tersebut karena mereka

adalah anak-anak Indonesia dia adalah warga Indonesia kita selamatkan kemudian kita serahkan kepada dinas sosial untuk penanganan lebih lanjut (ED, Desember 2011)

Pendampingan dan perlindungan yang dilakukan Kementerian Luar Negeri kepada pekerja migran yang bermasalah dengan memberikan bantuan hukum dan melakukan pendataan bagi WNI yang ada di tahanan luar negeri, baik bagi yang terancam hukuman berat maupun yang sedang menjalani masa hukuman. Berikut uraian pejabat Kementerian Luar Negeri “yang dilakukan oleh kemlu adalah kita memberikan bantuan hukum...pengawasan bantuan hukum ketika mereka mengalami proses persidangan di pengadilan ataupun sebelumnya, sebisa mungkin kita mendampingi” (ED, Desember 2011)

buat yang masih ditahan jelas kita mencari dimana keberadaan dia dan kita melakukan pendataan ini dilakukan di pusat juga kebetulan ada di bagian saya dan kita mendata siapa-siapa aja sih warga kita yang ada di tahanan luar negeri...baik itu mereka yang terancam hukuman berat ya...maupun mereka yang sedang menjalani masa hukuman, ya...tentu kita data dan kemlu tentunya kalau dia ada diluar perwakilan RI secara berkala melakukan kunjungan-kunjungan ke penjara-penjara untuk memonitor permasalahannya dan tentunya adalah kita meminta kepada mereka supaya mereka selama menjalani masa hukuman tidak melakukan hal-hal yang justru malah merugikan (ED, Desember 2011)

Implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah yang dilakukan Kementerian Luar Negeri didukung oleh anggaran yang cukup dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, sehingga Kementerian Luar Negeri bisa menangani permasalahan TKI dengan lebih baik

kalau dari segi anggaran ya...pemerintah program 2009-2014 memberikan anggaran yang cukup dibandingkan dari sebelumnya karena memang sekarang masalah perlindungan warga itu menjadi prioritas nasional jadi kita sudah diberikan dana yang cukup jadi oleh karena itu sekarang ini kita bisa menangani permasalahan TKI dengan lebih baik, dulu kan mau dipulangkan TKI kita bingung kita minta PT nya ...PT nya juga sudah bubar...seperti itu...bingung kita uang dari mana negara tidak memberikan

anggaran yang cukup sekarang ini sudah ada jadi kalau untuk pemulangan seperti itu tidak ada masalah (ED, Desember 2011)

Interaksi yang terjadi antara Kementerian Luar Negeri dengan Kementerian Sosial terutama pada saat menangani pemulangan TKI besar-besaran sehingga dibutuhkan kerjasama lintas kementerian. Kementerian Sosial berperan terutama apabila mereka ada masalah-masalah

jadi kan itu untuk koordinasi antar lembaga kementerian, karena kenapa penanganan TKI bermasalah dari luar negeri ditangani oleh lintas instansi apalagi pemulangan dalam jumlah besar, karena terkait pada masalah biaya terus juga penanganan mereka ketika tiba di Indonesia, sebagai contoh ketika kita dari Saudi Arabia memulangkan WNI dari Saudi Arabia itu kan harus ada jelas yang membiayai dari mana kemudian juga ketika mereka waktu ditanya orang kapal selama dalam perjalanan siapa yang menangani kesehatannya segala macam, ketika tiba di Indonesia bagaimana dengan keperluan mereka ke asal daerah ya kerjasama dengan Dirjen Perhubungan, dengan BNP, dengan kementerian sosial apabila mereka ada masalah-masalah...begitu (ED, Desember 2011)

Permasalahan dalam pelaksanaan perlindungan bagi WNI dan pekerja migran khususnya yang dihadapi Kementerian Luar Negeri adalah terbatasnya staf atau SDM disana. Namun sebenarnya bisa diatasi bila ada optimalisasi dari para staf. Disinilah koordinasi juga diperlukan, karena perwakilan di luar negeri bukan hanya staf yang berasal dari Kementerian Luar Negeri tetapi juga kementerian lain, seperti kementerian tenaga kerja, keimigrasian, dan kementerian teknis lainnya.

sebetulnya kalau kita membicarakan staf bisa saja asalkan memang staf tersebut bekerja secara optimal...ya mungkin anda ketahui bahwa di luar negeri selain dari staf yang berasal dari kemlu itu ada juga staf dari kementerian lain, kalau di negara seperti di Arab Saudi itu ada juga staf dari kementerian tenaga kerja dan juga ada staf dari keimigrasian namun itu tadi, kita tanpa kenal lelah selalu mendorong supaya staf dari kementerian teknis juga bisa secara bersama-sama menangani masalah pekerja migran bukan hanya mengurus fungsinya saja (ED, Desember 2011)



### C. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Kebijakan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi terkait TKI (Menaker tidak mengenal istilah pekerja migran, karena UU No. 39 tahun 2004 juga menyebutnya TKI dan bukan pekerja migran) adalah UU No 39 tahun 2004, dimana UU ini mengamanatkan adanya kebijakan turunan dalam bentuk peraturan.

jadi amanah turun temurun, dari UU perburuhan thn 1969, kemudian UU No 13 thn 2003, menjadi UU No 39 tahun 2004. Dari UU ini mengamanatkan ada 22 peraturan Menteri, ada 2 peraturan presiden, 6 peraturan pemerintah turunan dari UU No. 39 (SU, Desember 2011)

Aktor kebijakan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam penanganan pekerja migran bermasalah berada pada Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja yang membawahi Direktorat Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri

Peran Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam penanganan pekerja migran atau TKI sesuai UU No. 39 tahun 2004 adalah mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI diluar negeri (pasal 5 ayat 1)

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi melihat bahwa pemulangan TKI dari luar negeri menjadi tanggung jawab Kementerian Luar Negeri karena mereka memiliki dana pemulangan. Kementerian Sosial atau Kesra bertanggung jawab dari debarkasi ke daerah asal bila deportasi.

Harusnya gini, TKI pulang dari luar negeri lewat cengkareng harusnya tanggung jawab deplu karena dia punya dana pemulangan, dari cengkareng atau polonia dsb ke kantong-kantong TKI itu tanggung jawab deplu atau kesra itu apabila deportasi. Tapi kalo regular itu tentunya dana naker atau bnp2tki. Ini gak diatur, yang mo pulang siapapun mo overstayer, ex umroh mo tki bcner.. (SU, Desember 2011)

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi melihat koordinasi antar kementerian dalam penanganan pekerja migran bermasalah masih egosektoral dan terkesan tumpang tindih yang mengakibatkan malah tidak tertangani

Dengan adanya multisektor malah jadi tumpang tindih dan dualisme, akhirnya malah gak tertangani. Contoh saya kasubdit perlindungan, ada tki mengadu, saya proses dan data. TKI pulang saya telpon kemlu, atase tenaga kerja sana, bnp2tki, telpon pemda setempat, ketauan oo tkinya meninggal, tkinya sakit. Berita ini saya himpun, nanti saya panggil keluarganya, untuk tindakan lanjutan (SU, Desember 2011)

Terkait fungsi atase ketenagakerjaan yang ada di perwakilan RI diluar negeri adalah semua menyangkut ketenagakerjaan. Seperti penuturan pejabat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi “atase ini membuka peluang pasar kerja, penjajakan pasar kerja, mengurus tenaga kerja. Tenaga kerja datang, lapor, semua menyangkut ketenagakerjaan” (SU, Desember 2011)

#### D. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI)

Kebijakan penanganan pekerja migran yang digunakan oleh BNP2TKI adalah UU No. 39 tahun 2004 dengan beberapa kebijakan turunan seperti Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan sebagainya. Seperti uraian pejabat BNP2TKI “undang-undang nomor 39 itu mengamanatkan, mengamanatkan peraturan pelaksana...ada dua perpres...yaitu satu mengenai pembentukan BNP2TKI itu sudah terbentuk...perpres 81 tahun 2006, terus kemudian perpres tentang pemeriksaan kesehatan dan psikologi bagi TKI” (RH, Desember 2011)

Aktor kebijakan dari BNP2TKI yang menangani pekerja migran berada pada Deputi Bidang Perlindungan. Peran BNP2TKI merupakan pelaksana penempatan dan perlindungan TKI. Demikian pernyataan pejabat BNP2TKI “sebagai pelaksana...penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia” (RH, Desember 2011)

Interaksi BNP2TKI dengan kementerian lainnya dalam hal penanganan pekerja migran yaitu berkoordinasi dengan instansi terkait dan sesuai kewenangan masing-masing

ketika ada TKI bermasalah seperti itu tentu kita akan berkoordinasi, ketika dia memerlukan perlindungan di daerah kita akan koordinasi dengan departemen sosial, ketika dia sakit perlu perawatan kita akan koordinasi dengan rumah sakit di daerah. kan kita sama-sama pemerintah nih....TKI

ini...apapun warga indonesia yang bekerja di luar negeri lah..itu ketika dia bermasalah tentunya ini menjadi tanggung jawab pemerintah, nah pemerintah itu sesuai dengan kewenangan masing-masing...ketika dia perlu pelayanan secara sosial...perlu tempat...perlu pemeliharaan dan sebagainya itu pasti kita koordinasi dengan depsos.misalkan ada anak TKI yang dibuang...kita koordinasi dengan depsos.terus kemudian...oh ini sakit perlu diobati...ya kita dengan depkes (RH, Desember 2011)

Mengenai peran pekerja sosial, BNP2TKI menilai bahwa untuk TKI dengan permasalahan yang kompleks memang memerlukan pendampingan, konseling, sehingga dibutuhkan pekerja-pekerja sosial

saya belum pernah turun ke lapangan ya melihat langsung di lapangan...yang jelas itu sangat diperlukan karena TKI ini kan permasalahannya kompleks sekali kadang-kadang perlu konseling...perlu pendampingan, perlu penanganan langsung...sehingga saya kira diperlukan pekerja-pekerja semacam itu....sangat diperlukan (RH, Desember 2011)

Interaksi berdasarkan Kepres RI No 106 tahun 2004 antara BNP2TKI dengan aktor kebijakan penanganan pekerja migran lainnya adalah sifatnya koordinasi, dimana BNP2TKI mengurus TKI yang legal dan yang ilegal diserahkan kepada kementerian terkait sesuai tugasnya

berdasarkan kepres itu...tentunya sama seperti itu kita sebetulnya leading sektornya itu menakertrans kenapa yang mengkoordinir itu kesra karena itu sebetulnya tidak seluruhnya TKI tetapi lebih pada WNI karena lebih banyak yang ilegalnya kalau kita sebetulnya itu mengurus TKI yang legal tidak yang ilegal makanya dibentuklah satu ini....nah disitu kita akan terlibat ketika TKI nya itu tadinya berangkat secara legal artinya melalui PPTKIS nah kita bisa minta pertanggungjawaban pada PPTKIS itu kita, tapi ketika tidak ada siapa-siapa penanggung jawabnya itu kita serahkan ke depsos dan sebagainya, artinya kalau sepanjang itu berurusan dengan PPTKIS itu kita yang bisa gitu...karena kita yang punya power terhadap dia karena izin kan dari pemerintah...izin dia operasional kalau dia tidak mau menyelesaikan permasalahan bisa kita tindak dia BNP2TKI pun bisa

nindak kita tidak akan layani ketika dia membutuhkan kita (RH, Desember 2011)

Interaksi antar aktor kebijakan juga terlihat dalam penggunaan anggaran, masing-masing instansi sudah memiliki anggarannya sendiri sesuai tupoksinya. Ketika anggaran tersebut tidak mencukupi baru bisa meminta tambahan anggaran ketika mau ada permasalahan begitu kan kita masing-masing punya anggaran, anggaran kita pake sesuai dengan tupoksi kita nah disitu kita keterlibatannya sejauh mana...ya itu anggaran itu yang kita pake ketika anggaran kita ngga cukup baru kita sampein kita minta tambahan....ketika itu cukup ya sudah.....jadi ngga ada masalah (RH, Desember 2011)

#### E. Lembaga Non Pemerintah

Interaksi antara Kementerian Sosial dengan Lembaga Non Pemerintah yang peduli dengan masalah-masalah pekerja migran berjalan cukup baik karena kesamaan profesi sehingga kemudian bisa penandatanganan MoU untuk kerjasama antar instansi. Sesuai pernyataan koordinator pekerja sosial di lembaga Non Pemerintah "MOUnya sih emang menyebutkan basisnya kita sebenarnya basisnya perdagangan orang dan pekerja migran yang bermasalah" (AN, Desember 2011)

kita itu memang kemitraannya itu berbasis pada awalnya memang kan relasi karna kesamaan profesi kan memang, apa namanya kerjasama antara ini dengan Depsos itu dulu kita pekerja sosial yang ada di recovery center kan tapi pertamanya memang punya kedekatan profesional trus kemudian itu diusulkan ke lembaga kemudian lembaga menyetujui untuk kerjasama antar institusi kita kan punya MOU dari tahun 2006 (AN, Desember 2011)

Tujuan lembaga berinteraksi dengan Kementerian Sosial adalah dalam rangka pencegahan, penanganan kasus, penegakan hukum. Interaksi dengan Kementerian Sosial karena punya banyak panti dan untuk penanganan kasus

kalo kaitannya dengan Depsos kita kan sebenarnya gini kita punya komponen itu pencegahan kemudian penanganan kasus itu dibawah perlindungan kemudian, apa namanya terakhir itu penegakan hukum nah kaitannya dengan Depsos itu berkaitan dengan penanganan kasus

sebenarnya karna mereka kan punya banyak panti itu murni yah sudut penanganan kasus (AN, Desember 2011)

Fungsi Kementerian Sosial adalah untuk recovery klien yang mengalami permasalahan sosial yang dipusatkan di panti-panti

mereka kan punya banyak shelter jadi Depsos sendiri di dalam jadi gini sebenarnya Depsos itu masuk didalam gugus tugas *trafficking* cuma sebelum mereka masuk ke dalam gugus tugas *trafficking* kan gugus tugas itu baru ada tahun 2008 tapi mereka punya shelter jadi memang murni untuk recovery kita butuh shelter-shelter itu gitu meskipun kita sudah punya shelter dengan rumah sakit polri tapi kita punya shelter yang dengan Depsos itu (AN, Desember 2011)

Peran Kementerian Sosial dalam tim koordinasi sesuai Kepres No. 106 tahun 2004 karena sesuai dengan kompetensi Depsos dalam pemulangan, *recovery*.

Kalo diliat dari kapasitas shelter terus pekerja sosialnya secara teori sih sudah cukup berperan. Untuk pemulangan mereka sudah melakukan peran itu, dari daerah debarkasi di tanjung priok dimana ada 11 debarkasi kemudian dipulangkan yah sudah sesuai dengan itu gitu awalnya kita harus ngeliat dari sudut pandang mana kalo diliat dari sudut pandang lebih jamaknya yah sudah in place yah tapi kalo kemudian kita cross cutting dengan pekerjaan sosial mungkin harus ada peran yang lebih dalam isu pekerja migran sendiri kan bersinggungan dengan trafficking yang kemudian di panti ini juga trafficking kan penanganannya (AN, Desember 2011)

Peran Kementerian Sosial adalah dalam rehabilitasi sosial dan pemulangan serta reintegrasi sosial. Namun kalo melihat sumber daya yang dimiliki seperti panti, pekerja sosial, dana UEP dan KUBE dirasakan masih bisa lebih optimal, namun hambatannya terletak pada otonomi daerah

memang kalo untuk yang rehabilitasi dan pemulangan reintegrasi sosial memang ada di ranahnya DEPSOS nah kalo ngeliat seberapa besar perannya kalo kita ngeliat sumber dayanya, mereka punya panti punya peksos yah trus kemudian punya dana UEP dan KUBE itu sebenarnya bisa

dijalankan dengan optimal tetapi lagi-lagi memang hambatan otonomi daerah itu ketika nyampe ke daerah itu yang namanya dana UEP dan dana KUBE masih belum optimal karna itu tadi orang dinas mungkin takut kan trus yang kedua mereka juga tidak tersosialisasi pekerja migran bermasalah yang seperti apa, DEPSOS sendiri harusnya juga punya juklak juknis yang oh ini loh UEP itu bisa dipake untuk siapa aja atau KUBE bisa dipake untuk siapa aja (AN, Desember 2011)

#### F. Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)

Terkait dengan peran Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran, PPTKIS melihat bahwa peran tersebut sifatnya insidentil. Seperti uraian pihak PPTKIS “itu kan sifatnya insidentil, memang tugasnya kemensos itu kan ada yang insidentil ada yang bukan contohnya banjir, baru depsos turun. Jadi untuk yang sifatnya insidentil tergantung kacamata kita, tetapi tidak harus selalu keluar” (SY, November 2011)

Pemberian perlindungan kepada pekerja migran yang dilakukan pemerintah dirasakan belum maksimal, meskipun memang ada kontrol dalam pengiriman TKI keluar negeri

kalo secara khusus menurut saya gak ada ya. Tapi bahwa memang ada kontrol juga disitu yang sifatnya hanya bener gak agen ini ada disitu terus pjtki dari kitanya siapa, karena setiap kita memohon untuk pengiriman tki keluar negeri itu ada dua syarat yang harus utama dilaksanakan, kita tau siapa agensinya termasuk ambassador kita disana atau konsuler kita. Terus yang kedua harus tau juga siapa pengirimnya, berapa orang yang dikirim, tapi gak mendetil kemana dikirimnya, nomer teleponnya berapa, tapi kalo mo ditingkatkan lebih bagus lagi (SY, November 2011)

#### G. Pekerja Migran Bermasalah

Pekerja migran yang pertama berinisial OR berusia 34 tahun berasal dari NTB yang sudah bekerja selama 5 tahun di Malaysia. Di deportasi karena tertangkap tidak punya dokumen (passport mati), sempat masuk penjara selama 1 tahun dan melahirkan di penjara. Sang suami juga tertangkap dan ditahan

Malaysia, sampai OR pulang ke Indonesia, keberadaan suaminya tidak jelas ada dipenjara mana, karena sejak dipenjara mereka sudah hilang kontak. Pada dasarnya majikannya baik hanya suka marah dan memaki. Pekerjaan yang dilakukan juga termasuk berat, melakukan pekerjaan rumah tangga, membersihkan rumah dua lantai, memotong rumput halaman yang sangat luas, menjaga anjing. Hal tersebut dilakukan sejak pukul tujuh pagi sampai sepuluh malam dengan gaji 600 ringgit sebulan.

Dari pengamatan yang terlihat, OR sangat sederhana dari pakaian yang dikenakan dan berbicara hanya saat ditanya, tidak seperti TKI pada umumnya yang kembali ketanah air sebagai TKI yang sukses. Saat tiba di RPTC, tidak membawa banyak barang, hanya sedikit perlengkapan pribadi dan bayinya. OR sangat polos dan lugu, tipe ibu dari desa yang bersuara pelan dan tidak banyak bicara.

OR mempunyai empat orang anak, dimana tiga anaknya dititipkan kepada orangtua OR dikampungnya (NTB). Anak terakhirnya baru saja dilahirkan dipenjara Malaysia. Pendidikan OR tidak sampai lulus SD, dan berharap anak-anaknya mendapatkan pendidikan yang lebih baik dari orangtuanya, namun semua tergantung dari biaya untuk pendidikan

Selama dipenjara satu tahun, KBRI pernah datang mengunjungi WNI yang berada ditahanan. Para napi tersebut diberikan baju seragam yang berbeda-beda sesuai dengan kasusnya. Untuk OR menggunakan baju warna merah yang berarti kasusnya passport mati. OR bercerita bahwa banyak WNI yang dipenjara dengan hukuman berat, 25 tahun, 75 tahun, sampai hukuman mati.

OR dijemput pihak Kementerian Sosial dari Tanjung pinang menuju Tanjung Priok dan ditempatkan di RPTC sambil menunggu jadwal kapal menuju NTB datang. Di RPTC, OR mendapatkan pelayanan berupa sandang, pangan bagi dirinya dan perlengkapan bayi untuk anaknya.

Pekerja migran yang kedua herinisial LI (32 tahun), dideportasi karena tidak memiliki passport. Sempat menjalani 8 bulan masa penjara dari 12 bulan masa tahanan sebelum pulang dan di tempatkan di RPTC. Berasal dari Pontianak dan bekerja di Selangor Malaysia.

LI masuk ke Malaysia tidak menggunakan agen penyalur tenaga kerja, namun berdasarkan inisiatif sendiri. LI mengaku bekerja tidak menjadi asisten rumah tangga, namun enggan menjelaskan lebih rinci tentang proses masuk ke Malaysia dan sektor pekerjaannya.

LI memiliki satu anak dan sudah berpisah dengan suami. Pendidikannya adalah lulus SD. Terlihat dari penampilan, LI lebih terawat daripada OR. Dari cara bicara juga terlihat lebih '*smart*' dan berhati-hati dalam menjawab setiap pertanyaan, logat bicara sudah tercampur dengan Malaysia sehingga peneliti harus menjelaskan pertanyaan dengan lebih mudah dan jelas.

Selama di penjara, LI menceritakan bahwa tidak ada perbedaan antara tahanan asli Malaysia dengan tahanan dari Indonesia. Mereka dilimpahi kasih sayang dan dilayani dengan baik bila mengikuti aturan tidak ada masalah. Terlihat bahwa LI tidak ingin menceritakan hal-hal buruk yang terjadi selama di Malaysia



**Gambar 4.4. Pekerja Migran Bermasalah dari Malaysia dan Jeddah**

Sumber: Dokumentasi Direktorat KTKPM dan dokumentasi penelitian, 2011



Dua gambar paling atas adalah pekerja migran yang berasal dari Malaysia dan dua gambar dibawahnya adalah pekerja migran bermasalah dari Arab Saudi. Dari gambar tersebut terlihat secara garis besar, terdapat perbedaan antara pekerja migran yang berasal dari Malaysia dengan pekerja migran dari timur tengah. Yang terutama terlihat adalah gaya pakaian dan gaya bicara. Peneliti tidak sempat mewawancarai pekerja migran dari timur tengah namun sempat mengamati secara kasat mata saat berinteraksi dengan penghuni yang ada di rumah perlindungan maupun melalui foto dokumentasi. Dari gambar tersebut juga terlihat bahwa pekerja migran dari Malaysia di dominasi laki-laki, sedangkan pekerja migran dari Arab Saudi/ Timur Tengah di dominasi oleh perempuan.

#### **4.2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Dari Luar Negeri**

##### **4.2.1. Faktor yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah**

###### **A. Komunikasi**

Komunikasi yang dijalankan Kementerian Sosial dalam rangka implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dilakukan ke berbagai pihak, baik ke dalam lingkungan internal direktorat, kepada penerima pelayanan (pekerja migran), maupun kepada sesama aktor kebijakan termasuk stakeholder kebijakan.

Komunikasi yang dilakukan didalam lingkungan internal direktorat biasanya melalui rapat baik formal maupun informal sebelum melaksanakan suatu kegiatan, baik kegiatan penjemputan maupun kegiatan lainnya. Komunikasi ini termasuk dengan penyelenggara harian di RPTC, karena semakin kesini semakin ‘terperhatikan’ seperti uraian pejabat Kementerian Sosial “kalau disana itu cukup bagus, terus kalau dulu memang kita..eu...kita kan makin lama makin berubah ya...yang jejas sih perhatian dari para pemegang kebijakan tapi ya...sekarang kelihatannya lebih diperhatikan” (AT, November 2011)

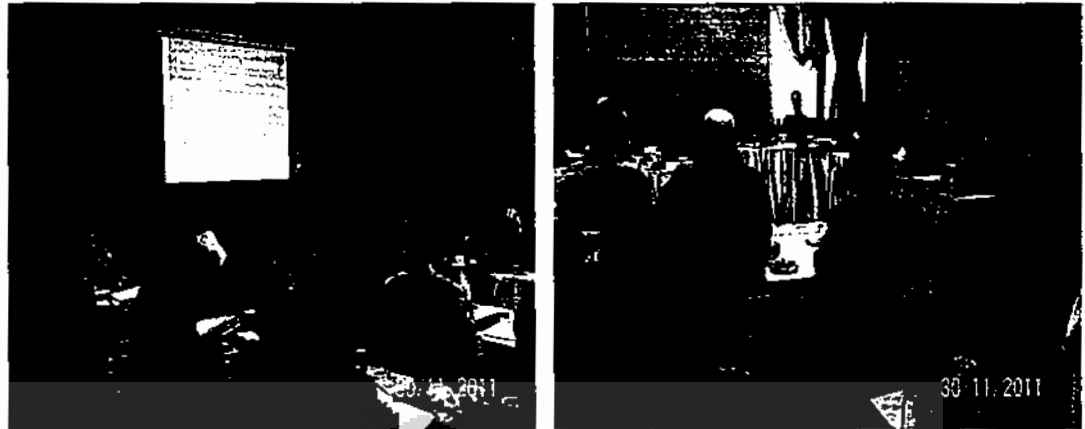
Bentuk komunikasi yang dilakukan antara pihak pemegang kebijakan di pusat (direktorat) dengan pelaksana pelayanan (RPTC) dengan mengakomodir

kebutuhan dari pelaksana pelayanan maupun penerima pelayanan (pekerja migran bermasalah)

sekarang ini kita dilibatkan mulai dari tahun 2010 kita udah dilibatkan dari RPTC sana, jadi dilapangan apa sih bentuknya, sampe kesini, sampe ke kita dalam penyusunan rencana anggaran itu. Kita dilibatkan langsung direktorat sini, ngambil dari sana....siapa gitu...tapi di sana disuruh himpun dulu biasanya koordinatornya di sana apa kebutuhannya apa gitu..terus seperti...kan disana kita juga sering ada CC apa..case conference kita juga...terus ada pertemuan, di RPTC, diadakan rapat kebutuhan kita apa sih...kedepan maunya apa...kan kita juga sering ada pertemuan dengan itu kan....istilahnya sesama peksos butuhnya apa si...ya seperti itu, klien butuhnya apa (AT, November 2011)

Komunikasi antar aktor kebijakan penanganan pekerja migran sudah berjalan cukup baik sehingga koordinasi antar implementor juga berjalan cukup lancar dan sesuai prosedur. Komunikasi yang dilakukan bisa dalam bentuk rapat-rapat koordinasi yang diselenggarakan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat atau komunikasi langsung

Komunikasi yang dilakukan dengan stakeholder kebijakan biasanya lewat sosialisasi untuk menyampaikan program atau pelayanan yang diberikan Kementerian Sosial. Stakeholder terdiri dari Kelurahan se-Jakarta; Kepolisian; Tokoh Masyarakat; LK3, dan lain-lain. Seperti yang disampaikan pejabat Kementerian Sosial “ada dengan adanya brosur-brosur itu pencegahan, sosialisasi ada, sosialisasi langsung ada, sosialisasi melalui apa banner, sosialisasi brosur itu ada” (AD, November 2011)



**Gambar 4.5. Sosialisasi RPTC dan Program Pelayanan**

Sumber: Dokumentasi penelitian, 2011

### B. Sumber Daya

Untuk sumber daya manusia di subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran berjumlah tujuh orang. Rincian dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 4.2**  
**SDM di Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran**

Sub Direktorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran	Jumlah SDM
Kepala Subdirektorat PS Pekerja Migran	1 orang
Seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial	3 orang (1 kepala seksi, 2 staf)
Seksi Pemulangan dan Reintegrasi	3 orang (1 kepala seksi, 2 staf)
<b>Total</b>	<b>7 orang</b>

Sumber: Kementerian Sosial, telah diolah kembali

Sementara, SDM di Rumah Perlindungan terdiri atas beragam profesi dan keilmuan, namun yang terbanyak adalah profesi pekerja sosial yang berjumlah lima orang. Untuk kompetensi SDM terutama di rumah perlindungan rata-rata sarjana untuk profesi pekerja sosial, perawat, psikolog, dokter disamping pramu dan *security*

SDM nya kita semua peksos ya...rata-rata tim profesinya S1 terus eu...jadi terdiri dari...maksudnya untuk SDM yang ada di RPTC itu tim profesi itu terdiri dari...ada dokter...ada pihak kepolisian juga disitu...ada psikolognya juga...tapi memang mayoritas pekerja sosial disitu karena pendamping

sehari-hari terus ada tim profesi pramu ya...pesuruhnya lah....tim profesi pramu tu ya..pramusaji...pramuwisata...pramusaji yang tukang masak (AT, November 2011)

Namun demikian, peningkatan kapasitas SDM perlu ditingkatkan. Karena para pekerja sosial butuh pelatihan tambahan dalam menangani klien

kalaupun kita sih, pengennya lebih dilatih lagi kayaknya yah, soalnya kan enggak sembarangan dalam menangani klien, selama disini yang saya rasain sih masih kurang gitu, kaya misalnya asesmen konseling itu harus seperti apa...yang baiknya gitu seperti apa....pas itu kita belum pernah dikasih ajaran seperti itu (PS, November 2011)

Disamping pelatihan tambahan bagi pekerja sosial, kebutuhan lain terkait peningkatan kapasitas SDM adalah adanya study banding untuk menambah wawasan sekaligus merefreshing pekerja sosial yang setiap hari 24 jam berada di dalam rumah perlindungan

harusnya kita ada program untuk studi banding ya untuk menambah wawasan....kita nih selama ini kayaknya belum ada...maksudnya kalau kita ke LAB misalnya laboratorium STKS itu kan ada untuk para peksosnya disitu kan terapi-terapi...kita kan perlu juga...kita role play juga kita sebagai pelaku tapi ending kita sebagai korban seolah-olah yang menerapi dia...jadi kita kan tidak hanya teori...berarti kita praktek gitu loh....itu kan perlu juga kalau kita sudah merasakan sendiri kita kan bisa untuk mentransfer ke orang lain gitu....itu kayaknya peningkatan pengetahuan keterampilan dan wawasan itu sangat penting. Yang jelas perlu secara berkala diadakan capacity building (AT, November 2011)

Selain sumber daya manusia, sumber daya lain yang penting dalam berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan adalah dari sisi finansial. Untuk Kementerian Sosial sendiri anggaran yang diberikan mencukupi untuk menangani pekerja migran bermasalah. Dengan total lebih dari 16 Milyar setahun diperkirakan bisa melayani lebih dari 20.000 pekerja migran bermasalah

### C. Disposisi

Disposisi merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. Sejauh observasi dilapangan, komitmen para pelaksana kebijakan cukup tinggi. Hal tersebut terlihat dari beberapa kali tim penjemput pekerja migran bermasalah yang datang tanpa tentu waktu dari pagi sampai tengah malam, baik di tanjung priok, bandara, ataupun penjemputan di beberapa debarkasi seperti tanjung pinang.

Seperti ketika ada masalah pekerja migran yang datang dan di data oleh petugas diterminal kedatangan, jumlahnya selalu berkurang atau tidak sama dari data awal yang dikirimkan tim pengantar dari Kementerian Luar Negeri. Sehingga beberapa staf Kementerian Sosial ikut dalam kapal untuk mencari tahu dimana 'hilang'nya pekerja migran tersebut "kadang-kadang dia ada janji sama temen di telpon-telponin pas mau keluar kan ada yang kabur dari kapal" (AD, November 2011)

Untuk mengantisipasi hal tersebut, petugas membentuk tim penjemputan sampai ke titik penjemputan

yang dilakukan, kita membenahi kurang-kurangnya itu, alhamdulillah ya sekarang yang ilang-ilang semakin berkurang, kita membentuk di daerah asalnya contohnya didebarkasi, Tanjung Pinang, Kalimantan Barat, dimana kita merekrut peksos-peksos (AD, November 2011)

Selain implementor di direktorat, pelaksana kebijakan yang dilakukan di dalam rumah perlindungan trauma center dilakukan oleh pekerja sosial dan tim terpadu lainnya, klien menerima pelayanan yang tidak membedakan antara satu penghuni dengan penghuni lainnya, darimana asalnya, cacat atau tidak cacat, latar belakang masalah, dan sebagainya. Pekerja sosial tidak membedakan pelayanan yang harus diberikan kepada klien yang datang, mereka akan siap sedia selama 24 jam setiap harinya.

### D. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang dibuat oleh Kementerian Sosial merepresentasikan tugas pokok dan fungsi dari Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, khususnya Subdirektorat

## Perlindungan Sosial Pekerja Migran yang terdiri atas Seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial serta Seksi Pemulangan dan Reintegrasi

Direktorat juga baru saja menerbitkan SOP sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan. Selama ini panduan pelaksanaan berasal dari juklak juknis yang diterbitkan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

bikin sendiri, jadi SOP kita kalo mau melaksanakan. Baru bikin gitu, tapi sebetulnya untuk SOP sudah di buat yah semuanya, tapi kan belum di laksanakan tapi kalo selama ini kaya kerja biasa baru di kasih tugasnya gitu-gitu aja (AD, November 2011)

### E. Karakteristik Masalah

Karakter permasalahan penanganan pekerja migran bermasalah bukan hanya terletak pada karakter dari pekerja migran bermasalah yang rata-rata berpendidikan rendah, ekonomi sulit, mudah ditipu, dan sebagainya. Tetapi juga terletak pada kebijakannya sendiri. Hal tersebut seperti disampaikan pejabat BNP2TKI

dulu pernah dikeluarkan oleh pemerintah namanya inpres 6 tahun 2006 tentang reformasi sistem penempatan dan perlindungan TKI nah disitu sebetulnya dikehendaki agar aparat di tingkat bawah...artinya di pemda itu bergerak ke desa supaya tidak terjadi ilegal-ilegal itu,tapi kan umumnya hambatannya adalah SDM nya itu kurang. tarolah di kabupaten, pemerintah di kabupaten berapa sih itu membawahi beberapa desa yang notabenenya itu hampir semua kantong-kantong TKI nah itu kekurangan orang jadi kalah cepet (RH, Desember 2011)

### F. Karakteristik Kebijakan

Sebuah kebijakan yang jelas dan terperinci isinya akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Hal ini dilakukan dalam kebijakan penanganan pekerja migran yang dituangkan dalam Keputusan Presiden RI No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Penanganan dan Pemulangan TKI Bermasalah dari

Malaysia, yang diperjelas dengan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Namun, bukan berarti kebijakan tersebut tanpa cacat. Kepres RI No. 106 tahun 2004 sebenarnya diperuntukkan untuk penanganan pekerja migran bermasalah dari Malaysia namun kenyataannya aturan ini juga dipakai dalam penanganan pekerja migran bermasalah dari Arab Saudi.

Ada Kepres No.106 2004 harus di revisi lagi, itu udah kelamaan...biasanya yang namanya Kepres itu 1 tahun, ini kan dah lama...perannya itu di situ jelas nanti, misalnya perannya itu dimasukkan PMB domestik, itu kan banya malaysia aja..tapi yang PMB dari Arab Saudi gak masuk. Terus peran dari badan nasional penanganan itu BNP2TKI juga gak masuk (EM, November 2011)

Hal yang kemudian perlu dilakukan adalah harmonisasi kebijakan atau revisi kebijakan

salah satunya harmonisasi kebijakan aja sih, kalo dirasa emang kita tidak perlu udah abis ya udah, tapi kembalikan BNP dan naker aja yang kordinatornya, kalo misal dirasa masih perlu kita kan tentunya ga sembarangan memutuskan tapi juga melibatkan setgab, setwapres seperti itu kan mereka pegang kuasanya nanti, perbaiki keppres-keppres nanti itu kita melibatkan bapennas seperti itu kalo misalnya dalam pertemuan itu kita masih harus megang itu ya kita perkuat dengan negara lainnya karena kalo ga seperti itu ujung-ujungnya kita juga yang susah, ada kondisi khusus ngajuin anggaran biaya tambahan (HS, Desember 2011)

Kejelasan istilah penggunaan juga masih rancu seperti TKI dan TKI Bermasalah, Pekerja Migran Bermasalah dan sebagainya

Pembagian tugasnya di situ misalnya ada istilah TKI dan TKIB, TKI itu katanya kalo menurut orang menakertrans adalah yang legal, yang gak legal itu adalah yang bukan TKI namanya. Namanya itu pekerja migran bermasalah, jadi yang dikatakan TKI itu adalah yang punya dokumen, maka yang tidak punya dokumen itu menjadi tugas kementerian sosial, nah itu perlu diwujudkan dalam peraturan itu, terus juga ada misalnya yang TKI yang ada ke tanjung pinang misalnya perlu lagi di balikin lagi ke

malaysia, nah...itu perlu di atur disitu...lembaga mana (EM, November 2011)

Komitmen aparat dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran cukup bagus, dengan menyediakan hotline pengaduan 24 jam dari BNP2TKI, 24 jam pelayanan dari Kementerian Sosial di rumah perlindungan, serta komitmen aparat lainnya

kalo komitmen sih insya Allah udah bagus yah, dengan maksudnya mereka menyediakan waktu 24 jam di kali 24 jam untuk nerima keluhan apa aja gitu, baik dari polri, BNP, itu kalo misalnya ada yang ngeluh silahkan hubungin itu juga udah bisa maksudnya langsung ke personnya itu juga udah ga apa-apa udah bagus juga sih, terus BNP juga bikin sistem baru lagi tuh online sistem online pokoknya semacam pengaduan-pengaduan seperti itu (HS, November 2011)

Akses kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan coba difasilitasi lewat FKPM yang melibatkan masyarakat

Kita udah sempat coba bikin semacam FKPM, sebenarnya FKPM itu punya kepolisian, itu Kemitraan polisi dan Masyarakat, nah kita memanfaatkan mereka itu dengan melatih sistem, kaya semacam sistem ke mereka untuk kalo misalnya ada kondisi khusus gitu, ada calo-calo atau apa gitu, dan mereka laporkan via sms gitu, si sms nanti langsung bisa di hp kita bisa tau, dan kita juga kasih nomor-nomor orang yang di pusat jadinya kalo ada kondisi apa di harapkan sebelum ke media kita udah tau duluan gitu kan...kadang-kadang biasanya, kadang suka lambat juga langkahnya yah udah di media tapi pemerintah belum ambil tindakan (HS, November 2011)

#### 4.2.2. Faktor yang Mempengaruhi Kompleksitas Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Kementerian Sosial

Proses implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang dipengaruhi berbagai variabel dapat mempengaruhi kompleksitas dari implementasi itu sendiri. Salah satunya karena banyaknya aktor kebijakan yang terlibat. Berikut uraian pejabat Kementerian Sosial



yang namanya TKI itu kalo bisa itu harus satu ini saja, jadi sekarang itu kan ternyata banyak, nakertrans misalnya nanganin untuk pendidikan, untuk pembinaan atau untuk pemberian izin kepada PJTKI, mereka itu domainnya. Sementara BNP2TKI mungkin yang memberangkatkan, atau yang memulangkan, yang menempatkan. Sedangkan Depsos yang bermasalahnya. Seharusnya ini cari permasalahan utamanya dimana? (EM, November 2011)

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi pun berpendapat bahwa banyaknya aktor yang terlibat dengan dana yang tersebar di Kementerian terkait mengakibatkan tumpang tindih wewenang. Serta kebijakan Kementerian lain yang berdampak pada banyaknya pekerja migran yang bermasalah

Dengan adanya multisektor malah jadi tumpang tindih dan dualisme, akhirnya malah gak tertangani. 14 kementerian punya dana TKI semua tapi aturannya pake aturan kita.nih kalo pak SBY gak turun tangan, terjadilah tumpang tindih kewenangan. ada 14 instansi direct menyangkut kondisi ini, leading sektornya ada di depnakertrans. Tapi menko perekonomian punya dana TKI, kesra punya dana TKI, kemlu, depsos, bnp2tki juga punya dana tki. tidak diatur dengan baik. Harusnya gini, TKI pulang dari luar negeri lewat cengkareng harusnya tanggung jawab deplu karena dia punya dana pemulangan, dari cengkareng atau polonia dsb ke kantong-kantong TKI itu tanggung jawab depsos atau kesra itu apabila deportasi. Tapi kalo regular itu tentunya dana naker atau bnp2tki. Ini gak diatur, yang mo pulang siapapun mo overstayer, ex umroh mo tki bener. Semua berbondong-bondong rebutan, ini yang terjadi dualisme setelah otonomi. (SU, Desember 2011)

Salah satu instansi pemerintah yang turut memperumit penanganan pekerja migran menurut Kementerian Tenaga Kerja adalah Kementerian Agama

Sebagai contoh ada pemulangan TKI, pemulangan ini sebabnya banyak. Salah satu yang kita kesel adalah perbuatan kementerian agama, mereka punya izin untuk travel-travel haji umroh, jumlahnya ratusan. Pada waktu mereka berangkat umroh, diabsen, service bagus. Selesai umroh, mo pulang bareng ayo, mo jalan-jalan dulu juga silahkan. Akhirnya menjadi

TKI ilegal, dampaknya overstayer. Pada waktu didata disana bilangnya TKI biar cepet pulang, begitu sampe cengkareng, mereka mengaku ex umroh. Dampak dari kebijakan umroh itu, sampahnya ke tenaga kerja. (SU, Desember 2011)

Selain banyaknya aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, variabel lain yang mempengaruhi kompleksnya implementasi kebijakan pekerja migran adalah adanya oknum atau calo yang kerap banya mempertimbangkan profit

Pelaksanaan untuk penanganan itu ada pemerintah kemudian ada PPTKIS itu sekarang banyak TKI yang disana menjadi pekerja migran bermasalah, sebenarnya itu karena dari aturan yang memberatkan PPTKIS atau dari masyarakat atau dari PPTKIS itu sendiri yang melakukan, karena sekarang kan banyak pekerja migran bermasalah itu di rekrut oleh oknum ,tapi peran dari pemerintahnya di dalam implementasi belum sampe sejauh mana, pemerintah itu disitu kan banyaknya di Pemda. Pemda itu yang dinasakertrans sampai sejauh mana dia pengawasannya kemudian dia bisa mengeksekusi terhadap pekerja migran itu (EM, November 2011)

Pernyataan serupa juga dikemukakan analis Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Ada beberapa daerah itu malah kepala desanya sendiri calonnya itu kan parah, jadinya mau berangkat ya dibantuin sama kepala desanya bikin KTP, terus kadang mereka juga takut gitu, karena kan mereka kan punya utang untuk pergi di sana kadang mereka juga pengen pulang ga mau jadi overstay tapi kalo misalnya pulang mereka ga mampu bayar ke calonnya itu terlilit hutang, itu jadi akhirnya stay aja di sana terus-terusan tapi ga jelas kerjanya apa, itu juga banyak yang kaya gitu (HS, November 2011)

Sementara, pernyataan pihak BNP2TKI juga tidak banyak berbeda, bahwa calo memegang peranan penting dalam menyumbang kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran

banyak hal ya, pada umumnya di daerah-daerah itu biasanya berkembang calo, calo-calo itu kan profit oriented tidak seperti kita, kalau kita pasti akan memperhatikan soal perlindungannya, dia pasti profit oriented nah

sedangkan tenaga kerja yang mereka rekrut umumnya itu tenaga kerja informal yang bekerja pada perorangan yang notabene pendidikan kualitasnya pun rendah mereka taunya ya sama calo dibawa ke perusahaan atau kadang-kadang ke travel langsung dikirim....prosedurnya bener atau tidak dia tidak ada urusan...yang penting saya bisa kerja ke luar, jadi faktor utamanya menjadi ilegal sebetulnya calo, sponsor-sponsor (RH, Desember 2011)

Faktor agen/ perusahaan pengerah TKI juga turut berpengaruh dalam kompleksitas penanganan pekerja migran bermasalah

Kita ingin menempatkan TKI ini yang profesional, tapi ternyata TKI itu yang seharusnya di dalam undang-undang 21 hari dilatih ternyata baru 3 hari sudah diberangkatkan, banyak TKI yang tidak bisa bahasa indonesia diberangkatkan, itu dimana letak kekeliruannya? BNP2TKI atau kementerian sosial tidak punya hak untuk menindak PJTKI, karena PJTKI itu izinnya di nakertrans jadi antara proses harusnya kan kalo disini ada pembinaan misalkan salah satu kementerian ditindak tegas misalnya dari BNP2TKI atau dari siapa, merekomendasikan supaya ini di tindak, gak di tindak juga kan? (EM, November 2011)

Variabel berikutnya yang terlihat adalah adanya mafia yang memang sudah terorganisir dalam pengiriman TKI ilegal.

makanya banyak banget yang terkaitnya, kaya yang kasus ke jeddah itu juga apa namanya...mafianya juga banyak sih, jadinya yang di jeddah itu mereka kalo di deportasi sidik jari di sana, 5 tahun ga boleh sampai ke sana tapi nanti juga mereka bisa celah ga ke jeddah gitu nanti lewat mana, lewat kuwait, Jordan nanti akhirnya mereka bisa masuk juga ke sana (HS, Desember 2011)

Hampir semua aktor kebijakan yang terlibat penanganan pekerja migran bermasalah menyatakan bahwa permasalahan terutama berada pada pra penempatan. Seperti uraian analisis dari Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Di pra sih selalu, makanya kita selalu bilang penanganan dari hulu ke hilir, dari pra penempatannya itu sih sebenarnya yang salah, karena kan

pelatihan-pelatihan yang mereka skilnya rendah jadi selalu jadi PLRT, rata-rata kan gitu (HS, Desember 2011)

Lembaga Non Pemerintah pun beranggapan serupa bahwa permasalahan terutama berada pada sektor hulu. Pemerintah tidak bertindak tegas untuk menindak para PPTKIS yang terbukti mengirim pekerja migran yang seharusnya tidak berangkat, seperti karena cacat dan sebagainya

yah kalo ngeliat akar pemasalahannya memang iya di hulu kenapa si PJTKI-PJTKI itu dibiarkan merekrut, kenapa calo-calo itu dibiarkan merekrut gitu, pemerintah sendiri menurut ku sih gak tegas memang untuk apa namanya nih udah jelas-jelas misalnya PJTKInya nih yang ngirim orang yang cacat di RPTC tuh ada TKI yang cacat tunarungu dikirim gitu, mana gak ada tindakan buat TKI itu, buat PJTKInya (AN, Desember 2011)

Dalam permasalahan TKI, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi melibat bahwa permasalahan terjadi di semua sektor, mulai dari pembuatan KTP palsu, pembuatan passport, medical check up palsu, dan sebagainya

ada unjuk rasa TKI, ternyata ktp palsu, tkinya jadi masalah, unjuk rasa ke kita, ya harusnya unjuk rasa ke depdagri. Terus banyaknya medical check up palsu, ya harusnya tanya ke depkes donk jangan ke depnaker. Wong semua terlibat dan punya dana, ayo kita jangan ego sektor tugasnya apa, passport palsu, semua punya oknum. Contoh lain di perhubungan, banyak mafia angkutan, diangkut, diperas bahkan sampai diperkosa, harusnya dicabut izin trayek angkutan nakal, nah ini koordinasi lintas sector dan direct, yang semuanya menginduk ke menaker karena bicara ketenagakerjaan, kami kan cuma pelengkap dalam rangka penunjang, tki perlu passport ke menhukham, perlu cek kesehatan ke kemkes, kira-kira begitu (SU, Desember 2011)

Hambatan yang dirasakan PPTKIS dalam penanganan pekerja migran lebih banyak diluar negeri apabila tidak mengikuti prosedur yang benar saat didalam negeri

kalo saya justru melihat hambatan lebih banyak diluar negeri kalo kita tidak mengikuti prosedur saat didalam negeri. Kalo di dalam negeri saya pikir sudah cukup ya kecuali itu tadi sosialisasi dari pemerintah kepada

aparatus yang dibawah supaya itu bisa diteruskan sampai ke calon tki. Kalo itu bisa dilakukan, gak perlu lagi penyogokan, ditipu calo, menipu tentang umur atau kesehatan, dan sebagainya. Mengenai kesehatan saya pikir perlu ada insitusi independen yang diakui oleh Negara luar bahwa institusi kesehatan ini ditunjuk untuk menjamin bahwa kesehatan tenaga kerja ini bagus, sebab bisa juga kalo sembarangan tentang bagian kesehatan ini jadi debat kusir, kita bilang ini bagus tapi kata user gak bagus ya bisa jadi kendala juga kan (SY, November 2011)

Variabel atau faktor lainnya yang terlihat dari kompleksnya implementasi kebijakan penanganan pekerja migran ini adalah ketidaksiapan pekerja migran karena usia mereka yang masih muda atau tidak pernah keluar dari desanya

Kenapa ini sering terjadi karena banyak TKI kita yang dikirim masih muda-muda mereka belum pernah, boro-boro mereka ke jakarta mungkin saja ke ibu kota propinsi juga belum pernah jadi bayangkan mereka hidup besar di desa belum pernah kemana-mana tiba-tiba sekalinya pergi keluar desa tersebut ke luar negeri, itu mereka benar-benar syok, kenapa mereka syok karena memang para calo yang merekrut mereka itu memberikan iming-iming segampang itu jadi ada deskripsi yang menggampangkan ketika seorang perekrut, calo-calo itu kemudian mendekati para calon TKI karena mereka juga punya target merekrut berapa dia berangkat dulu mereka bisa rekrut kemudian dia bisa mendapatkan fee lalu berangkat, jadi ketidaksiapan (ED, Desember 2011)

Faktor lainnya adalah keengganan pekerja migran dalam kepengurusan surat-surat dan dokumen, sehingga menyerahkan semua pada calo atau sponsor untuk mengurusnya. Namun hal ini dibantah oleh pejabat BNP2TKI

sebetulnya tidak sulit, semua penertiban tentu kan perlu proses....ngga ada penertiban tidak perlu proses pasti kan perlu proses ini kan demi keselamatan dia aja itu kan yang jadi alasan dia, kalau dia udah punya KTP yang asli yang sesuai dengan identitas dia apa salahnya dia daftar ke dinas tenaga kerja nanti dari situ dia dapat rekomendasi untuk mengurus passport habis punya passport dia bisa langsung ke PPTKIS nanti di penampungan dan sebagainya, kalau udah punya passport punya identitas

itu kan nanti pengurusan dokumen selanjutnya pasti akan mudah (RH, Desember 2011)

Menurut Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, permasalahan TKI terletak pada SDM pekerja yang tidak terampil.

sdm kita tidak terampil, gak lulus SD, gak bisa berbahasa arab, dan sebagainya. Mereka berangkat murni, sampe rumah majikan tidak betah, orang Indonesia yang perempuan rata-rata cengeng. Kemudian dia pindah majikan sehingga jadi illegal karena semua surat dan dokumen ada di majikan sebelumnya, karena kalo tidak dibawa, khawatirnya tki kabur dan majikan rugi padahal sudah membayar cukup tinggi untuk membawa tki kesana (SU, Desember 2011)

variabel lainnya yang juga cukup mendasar dan menjadi batu sandungan dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah adalah keterbatasan pendidikan pekerja migran. Seperti penuturan pejabat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Kalo Filipina karena mereka rata2 sma, ya tidak bekerja disektor nonformal. Kita dikalahkan di MK karena salah satu pasal tentang pendidikan minimal TKI harus SMP tidak bisa diberlakukan, karena di UUD pasal 27 juga tidak disebutkan mencari pekerjaan harus pake pendidikan, sehingga pjtki bebas kirim, mau tidak lulus SD, buta huruf, wong itu aman ya kirim aja (SU, Desember 2011)

Faktor lainnya menurut pengamatan Kementerian Luar Negeri adalah tidak adanya sistem perlindungan yang optimal di negara tujuan, selain itu budaya juga turut berpengaruh

satu adalah tidak adanya sistem perlindungan yang optimal di negara tersebut dan kedua adalah kita berhadapan dengan budaya, dalam pandangan pribadi saya timur tengah itu memang sebaiknya di tutup total, permanen, karena memang selama hukum disana juga tidak berubah dan budayanya juga masih seperti itu sulit bagi kita bekerjasama dengan baik soalnya formal tapi kalau seorang wanita dikirim bekerja kesana bekerja dalam rumah dengan rumah yang di tembok tinggi tertutup seperti itu dia

tidak bisa keluar kita tidak pernah tau ada apa didalamnya (ED, Desember 2011)

Permasalahan lainnya terletak pada kondisi negara penerima baik dari segi kebijakan nasional maupun karakter masyarakat dan budayanya

Mereka tidak tahu bahwa di arab sebagian besar disana masih jahiliyah, bapak2nya majikan sekarang dulu budak semua. Para tenaga kerja dari Filipina, Pakistan, India, Indonesia kadang tidak dibayar gajinya karena dasarnya jahiliyah, dan kita tidak bisa memilih kota penempatan, kalo ke arab ya tergantung nasib di taro dimana. Ternyata di Arab hampir setiap hari makannya daging kambing, sehingga libido meninggi, kedua perempuan arab itu menggunakan pakaian yang tertutup, dampaknya apa, melihat orang Indonesia yang terbuka sedikit auratnya jadi...sehingga di arab tinggi pelecehan seksualnya. (SY, November 2011)

Variabel yang berpengaruh menjadi hambatan bagi pelaksanaan perlindungan yang dilakukan Kementerian Luar Negeri terkait hukum nasional negara setempat, sehingga hal tersebut disiasati dengan melakukan perjanjian antar negara. Namun tidak semua negara bersedia, karena belum merasa berkepentingan untuk melakukan perjanjian tertentu. Penanganan permasalahan WNI diluar negeri menyangkut berbagai faktor, dimana setiap negara pasti berbeda penanganannya

ada kewajiban pemerintah setempat untuk kemudian menyampaikan masalah-masalah yang menimpa warga negara asing di negaranya tapi prakteknya memang tidak semudah itu...tidak semua negara mempraktekan hal semacam ini bahkan holeh dikatakan hampir semua negara nah untuk itulah. kita tentu melakukan upaya pendekatan-pendekatan ya....pendekatan ini jelas hal yang tidak mudah apalagi pendekatan tersebut. kita lakukan dengan tujuan kita membuat suatu perjanjian karena perjanjian itu harus melalui kesepakatan. Perjanjian sudah dilakukan dengan Australia karena kita sama-sama berkepentingan terhadap warga yang ditahan di masing-masing negara. Sedangkan masalah yang menimpa warga Saudi masih minim, sehingga mereka

belum bersedia karena mereka menganggap belum perlu perjanjian itu (ED, Desember 2011)

Permasalahan TKI di Arab Saudi cukup banyak jika dibandingkan dengan di negara maju seperti Amerika dan Eropa. Beberapa alasannya antara lain karena wilayah Arab Saudi yang sangat luas dan tersebar dibandingkan dengan staf KBRI yang ada, sehingga pelayanan yang diberikan juga menjadi tidak maksimal

permasalahan tersebut menyangkut berbagai faktor di beberapa negara katakanlah seperti sudi arabia masalahnya semakin banyak, setiap hari pasti ada masalah....bandingkanlah dengan negara maju, Eropa atau di Amerika boleh dibilang jarang lah kasus...kasus juga paling kasus yang biasa saja tapi bandingkan dengan negara seperti sudi arabia setiap hari ada saja kasus...kasus bukan hanya satu tapi kadang belasan masuk setiap hari sementara kita bisa bayangkan staf kita juga sedikit...seperti sudi arabia juga...sudi arabia itu wilayahnya lebih luas dari Indonesia jumlah warga kita banyak tersebar di seluruh wilayah sudi arabia dan staf kita juga jumlahnya sangat terbatas rasionya adalah satu orang itu menangani kurang lebih 25000 sampai 30000 orang itu staf kita di luar negeri jadi itulah hambatan kita dan oleh karena itu kita juga untuk mengatasi situasi itu adalah kita bentuk pusat pelayanan warga, juga kita berikan semacam pengecualian bagi perwakilan tertentu dalam hal jumlah stafnya gitu supaya tertangani jadi inilah masalah yang masih mengganjal di kita (ED, Desember 2011)

PPTKIS menilai, bahwa permasalahan tenaga kerja lebih banyak di daerah timur tengah dibanding asia pasifik adalah regulasi negara yang berbeda, kemudian upah juga turut mempengaruhi

regulasi dari pemerintah setempat kan berbeda-beda, terus salary yang diterima juga berbeda-beda. Cuma memang masing-masing ada resikonya. Misalnya untuk ke timur tengah kan rata-rata Negara yang non muslim juga, jadi mereka harus terima misalnya majikannya makan habi, mereka mana mau ngerti. Itu merupakan contoh sederhana bahwa antara majikan dengan pekerja ada ketidakharmonisan itu bisa terjadi dinegara manapun. Pertama mungkin faktor luck, yang kedua ya pandai-pandailah membawa



diri. Selama dia pandai membawa diri tentu saja dibekali dengan kemampuan bahasa karena itu kan alat komunikasi. Menurut saya bagus-bagus aja gitu (SY, November 2011)

Media memberikan pengaruh dalam pemberian perlindungan WNI dan penanganan masalah TKI yang dilakukan Kementerian Luar Negeri. Karena banyak kasus-kasus TKI yang muncul di media menjadi di politisir yang justru membahayakan proses perlindungan itu sendiri

pengaruh media dan sekarang issue masalah TKI kan ada issue politik...jadi di politisir seperti itu lah. Masalah perlindungan kepada WNI kita maupun TKI kita di luar negeri ketika masalahnya sudah masuk media kemudian media sudah menambah bumbu-bumbu ya jadi ramai akhirnya, dan justru berbahaya pada upaya kita memberikan perlindungan (ED, Desember 2011)

Faktor masyarakat yang tidak percaya pada birokrat juga menjadi salah satu variabel kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran. Selain itu faktor masyarakat yang religi juga bisa menjadi masalah, karena pekerja migran menjadi terkesan pasrah, bahwa hidupnya akan dilindungi bila rajin berdoa. Sehingga tawaran untuk ikut asuransi pun diabaikan

Ada faktor dari masyarakat kita yang kurang percaya dengan birokrasi maupun masih ada oknum, masih banyak orang Indonesia yang berpandangan bahwa pemerintah ini justru menyusahkan saya saja, kenapa saya ga boleh bekerja di sana. Kemarin dalam forum dia bilang masyarakat Indonesia tuh sangat religi, percaya sama tuhan sangat positif, tapi ternyata di sisi yang lain ini menimbulkan masalah, saya yakin bismillah saya akan di lindungi oleh Tuhan, saya yakin Tuhan melindungi saya bagus memang yakin itu juga anda harus yakin, tapi ada kekonyolan. disuruh ikut asuransi ini, asuransi apa sih untungnya tapi saya ga dapat apa-apa ya kalo selamat gak dapat apa-apa, saya tuh di lindungi saya akan berdoa setiap malam, nah itu mereka ga peduli (ED, Desember 2011)

Variabel berikutnya yang kadang ditemui sebagai hambatan dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran adalah adanya dualisme

kewenangan terutama antara Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI. Berikut penuturan pejabat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

harusnya BNP2TKI kan tidak mengeluarkan produk peraturan, pun untuk nasional. Kalo dia membuat untuk pegawainya sendiri itu namanya keputusan, keputusan itu internal. Tapi kalo pak Jumbuh mengeluarkan peraturan kepala BNP2TKI, isinya membuat bursa kerja luar negeri, membuat pelayanan dualisme tadi, itu yang menyalahi aturan. Sesuai salah satu pasal dalam UU no 39 adalah pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan. Berarti pemerintah boleh melaksanakan, karena kita tangannya tidak mampu ya kasih BNP2TKI, PPTKIS sebagai mitra kerja kita (SU, Desember 2011)

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi melihat interaksi antar aktor kebijakan penanganan pekerja migran banyak terjadi tumpang tindih kewenangan, apalagi sejak adanya otonomi daerah, sehingga 14 kementerian punya dana TKI semua tetapi aturannya menggunakan aturan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

bicara tenaga kerja baik di dalam maupun luar negeri adanya di departemen tenaga kerja dan transmigrasi yang untuk itu di provinsi punya kantor wilayah di kabupaten punya dinas tenaga kerja. Sejak otonomi daerah mereka jadi raja-raja kecil yang otonominya kebablasan, akhirnya 14 kementerian punya dana TKI semua tapi aturannya pake aturan kita.nih kalo pak SBY gak turun tangan, terjadilah tumpang tindih kewenangan (SU, Desember 2011)

Masalah lainnya dalam implementasi kebijakan pekerja migran adalah adanya dualisme kewenangan yaitu terutama antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan BNP2TKI

harusnya BNP2TKI kan tidak mengeluarkan produk peraturan, pun untuk nasional. Kalo dia membuat untuk pegawainya sendiri itu namanya keputusan, keputusan itu internal. Tapi kalo pak Jumbuh mengeluarkan peraturan kepala BNP2TKI, isinya membuat bursa kerja luar negeri, membuat pelayanan dualisme tadi, itu yang menyalahi aturan. Sesuai salah

satu pasal dalam UU no 39 adalah pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan. Berarti pemerintah boleh melaksanakan, karena kita tangannya tidak mampu ya kasih BNP2TKI, PPTKIS sebagai mitra kerja kita (SU, Desember 2011)

Dualisme kewenangan salah satunya adalah dalam penerbitan SIP (Surat Izin Pengerahan). Dimana Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi menerbitkan SIP sesuai UU No. 39 tahun 2004. sedangkan BNP2TKI juga menerbitkan SIP sesuai dengan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan

Kita kembalikan kepada turunan kebijakan UU yaitu permen yang terbaru. Disitu disebutkan PPTKIS yang akan merekrut TKI wajib memiliki SIP dari menteri. Penerbitan SIP dapat dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk menteri. Nah Keputusan Menteri (No. 61) memutuskan bahwa menunjuk Direktur Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja sebagai Pejabat Penerbit Surat Izin Pengerahan bukan BNP2TKI, tetapi kok BNP2TKI juga mengeluarkan SIP, nah dualisme disini. Pak Jumbuh matimatian di depan komisi 9 bahwa SIP itu bagian dari pelayanan, karena kita operator berarti itu di kita. Nah kalo kita mengacu pada peraturan saja. SIP itu surat izin, dan dimanapun yang namanya surat izin adanya di regulator, izin bukan pelaksanaan tapi kebijakan (SU, Desember 2011)

Dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran, BNP2TKI juga menghadapi persoalan kurang sinergi ataupun tumpang tindih dengan peran instansi lainnya terutama dengan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

ada dengan naker...karena di undang-undang 39 itu seperti tarolah satu masalah saja....mengenai SIP surat izin pengerahan....itu kan di undang-undang 39 itu namanya surat izin pengerahan tapi mungkin lebih tepat menurut saya adalah surat izin perekrutan jadi itu izin yang diberikan kepada PT untuk melakukan perekrutan sesuai dengan undang-undang 39 itu menjadi kewenangan mentri nah...padahal undang-undang 39 juga memberikan kewenangan operasional ada di BNP2TKI (RH, Desember 2011)

BNP2TKI menilai bahwa seharusnya Menteri Tenaga Kerja menyerahkan tanggung jawab kepada BNP2TKI untuk hal-hal yang menyangkut persoalan teknis atau pelaksanaan teknis

nah disini salahnya menteri tidak memberikan kewenangan kepada BNP2TKI padahal di dalam undang-undang itu dinyatakan menteri bisa menunjuk pejabat untuk memberikan izin, harusnya kalau menteri menunjuk BNP2TKI selesai persoalan tetapi ternyata menteri menunjuk pejabat dibawah dia sehingga sana mengeluarkan SIP sini mengeluarkan SIP sama-sama punya dasarnya...tetapi oke lah...itu ketika kita ngadain sosialisasi kita selalu bilang itu tidak usah dipersoalkan baik SIP yang dikeluarkan oleh depnaker maupun oleh BNP2TKI itu sama-sama sah karena apa....masing-masing punya dasar yang kuat berdasarkan undang-undang dua-duanya juga pemerintah tidak usah dipersoalkan pokoknya jalan saja....kita minta dinas tetep mau menerima SIP baik dari depnaker maupun dari BNP2TKI jangan ditolak (RH, Desember 2011)

Kesulitan lain dalam teknis lapangan yang di hadapi BNP2TKI adalah dalam pembuatan kartu tenaga kerja (KTKLN), disini pun terjadi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Tenaga Kerja dengan BNP2TKI

KTKLN, undang-undang 39 itu mewajibkan pemerintah mengeluarkan KTKLN kartu tenaga kerja luar negeri, nah karena itu operasional ada di BNP2TKI kita menganggarkan untuk TKI itu KTKLN (basis) dan didalam ada chipnya ketika itu dimasukan chip identitas TKI semua akan kelihatan sehingga itu kan salah satu instrumen untuk memberikan perlindungan terhadap TKI, tetapi naker juga mengeluarkan KTKLN yang bukan merupakan chip ketika TKI itu bermasalah susah untuk di ini lagi kalau dia dengan KTKLN yang dari depnaker, yang pasti kalau TKI bermasalah disini yang di ini, di BNP karena ini badan penempatan dan perlindungan ketika bermasalah kan kesini (RH, Desember 2011)

PPTKIS melihat ada dualisme dalam pelaksanaan ketenagakerjaan dari Kementerian Tenaga Kerja dengan BNP2TKI, sehingga tidak jelas siapa leader dari kebijakan ini

berakibat masalah bagi pihak pengirim maupun negara, ya sudah ada sih saran seperti itu, karena kan yang ngirim dari Indonesia kita mengharapkan mengirimkan tenaga kerja tuh ya yang ada skil ya (ED, Desember 2011)

Pandangan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam menyikapi UU No 39 tahun 2004 yang sedang dalam proses perubahan, melihat bahwa sebaiknya bab mengenai perlindungan tidak perlu ada karena sudah ada dalam pasal penempatan

Pasal perlindungan itu munculnya tidak sampai 8 pasal disini. Terus saya bilang, kalo UU yang baru di kasih pasal perlindungan, judulnya penempatan dan perlindungan nanti pincang. Karena perlindungan memang tidak bisa banyak. Jadi kalo UU ini ada 100 sekian pasal, kalo perlindungannya Cuma 8, yang penempatan pincang. Padahal perlindungan mengalir dari awal harusnya gak usah ada bab perlindungan, orang ngurus ktp itu udah perlindungan, ngurus passport itu udah perlindungan. Semua persyaratan yang harus dimiliki tki itu perlindungan, saya naik motor harus punya sim itu perlindungan. Jadi kalo ada penempatan ya otomatis melekat perlindungan. Jadi gak usah ada bab perlindungan, karena perlindungan sudah melekat pada penempatan. Kedua, lintas sektoral harus mengikuti aturan yang ada, tidak duplikasi tidak dualisme. Karena kita membuat UU sebaru apapun kalo tetep dilanggar, seperti calo dibiarkan itu kan tugas polisi, masa calo malah dipiara karena nyetor ke polisi toh (SU, Desember 2011)

Permasalahan pekerja migran dari sudut pandang PPTKIS adalah karena kurangnya sosialisasi yang dilakukan kementerian terkait yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi kepada calon TKI, sehingga minim pengetahuan yang didapat para calon TKI tersebut

menurut saya itu karena kurangnya sosialisasi dari depnaker sendiri, karena gak nyambung sampe ke calon-calon TKI itu. Mestinya barangkali aparat setempat atau kelurahan, RT/RW diberikan suatu masukan supaya mereka bisa membantu para calon TKI itu memberikan suatu penjelasan, prosedurnya ini loh, itu bisa di cek sendiri ke TKI. Sebab kalo PJTKI

ketahuan melanggar suatu ketentuan dari sini akan dicabut izinnya. Tapi memang ada juga PJTKI yang nakal karena ingin profit yang tinggi, sehingga dia memanfaatkan dengan tidak membantu pemerintah menyebarluaskan prosedur-prosedur ini. Jadi kalo regulasi ini tidak sampai ke masyarakat maka disitu ada celah (SY, November 2011)

Banyak hal yang membuat kebijakan penanganan pekerja migran tidak berjalan secara maksimal. Mulai dari kurang tanggapnya pemerintah dalam mengatasi persoalan, sampai kepada pegawai pemerintah yang punya kesadaran rendah

kalo dari kacamata saya pribadi, saya melihat ada kekurangan secara tanggap dari pemerintah untuk mengatasi masalah ini. Kita kan masalahnya terlepas itu legal ataupun illegal itu warga negara kita. Harusnya diambil tindakan yang cepat. Kita memang negara under development yang memang untuk mengurus yang kaya gitu termasuk sulit ditambah lagi saya jujur aja, pegawai-pegawai pemerintah ini kan kayanya pola pikirnya dan kesadarannya rendah (SY, November 2011)

Hambatan lain yang mungkin ditemui oleh pekerja migran diluar negeri adalah apabila bertemu majikan yang tidak bertanggung jawab, dan ini diluar kontrol pemerintah ataupun PPTKIS

bisa aja kan ketemu dengan majikan yang tidak bertanggung jawab, karena karakter manusia kan kita gak bisa jamin. Tapi kita tekankan sebagai bagian kontrol kita kepada agensi atau dari G to G kita antar pemerintah bahwa tki kita harus dilindungi sesuai regulasi yang ada dinegara itu. Kalo itu bisa diatasi menurut saya bisa diminimalisir permasalahan yang ada. Walau regulasi sudah ada bukan mustahil, misalnya majikan yang temperamental, kita kan gak bisa jamin karakter orang sesuai dengan yang kita harapkan, tapi setidaknya kita sudah diproteksi sehingga kita bisa komplek kepada government setempat atau kepada agensi bahwa anda tidak bisa menjalin hubungan yang baik dalam bisnis ini (SY, November 2011)

Hambatan lainnya yang juga cukup dirasakan adalah regulasi negara setempat serta budaya dan karakter dari negara setempat

regulasi negara setempat merupakan hambatan juga. Contohnya di Arab itu kan sangat tertutup, yang belanja ke pasar pun laki-laki, tidak ada yang campur antara laki-laki dan perempuan. Memang itu sudah budaya dan aturan agama, dan ini menjadi celah dalam pengiriman TKI kita terutama untuk TKI yang non formal, dan itu menjadi sangat rentan (SY, November 2011)

Pihak PPTKIS melihat bahwa sosialisasi yang ditingkatkan dengan kemampuan dan kesungguhan dari pemerintah dapat menekan pekerja migran yang ilegal sejak pra penempatan

saran saya internal kita sosialisasi itu harus lebih ditingkatkan artinya ada kemampuan dan kesungguhan dari pemerintah untuk memberitahu masyarakat kalau perlu sampai tingkat RT bahwa regulasi itu seperti ini sehingga mereka terprotect. Kemudian membantu terutama pekerja formal karena sudah terlepas, mereka harus mengeluarkan biaya sendiri di awal, mereka juga mesti makan padahal belum terima gaji, sementara belum ditempatkan kemana, apakah disediakan asrama, itu sebenarnya perjanjian antara pemerintah kita dengan pemerintah setempat. Yang lebih penting lagi adalah segi bahasa harus ditingkatkan dan intelektual, dan itu bukan merupakan PR yang mudah (SY, November 2011)

## MEKANISME PERLINDUNGAN SOSIAL PEKERJA MIGRAN



Gambar 4.6. Mekanisme Perlindungan Sosial Pekerja Migran



**Tabel 4.3**  
**Hasil Temuan Lapangan**

Tujuan Penelitian	Hasil Temuan Lapangan
<p>1. Peran Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dari luar negeri serta interaksinya dengan aktor kebijakan lainnya</p>	<p>1.1. Kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kementerian Sosial menjalankan peran dalam memberikan perlindungan sosial kepada pekerja migran sesuai dengan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial terutama pasal 14 tentang perlindungan sosial</li> <li>▪ Namun awal keterlibatan Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran adalah lewat Kepres RI No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia</li> <li>▪ Dasar kebijakan lainnya adalah Permensos No. 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial RI yang menyatakan bahwa pelaksana kebijakan penanganan pekerja migran adalah Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial cq. Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran</li> </ul> <p>1.2. Tujuan dan Dampak Kebijakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tujuan pembuatan kebijakan adalah agar ada dasar hukum dalam penanganan pekerja migran sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam penanganan</li> <li>▪ Dampak pembuatan kebijakan adalah semakin berkurangnya pekerja migran bermasalah (belum terlihat)</li> </ul> <p>1.3. Cara Implementasi Kebijakan</p> <p>Implementasi kebijakan dilakukan dengan cara formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan penanganan pekerja migran, salah satunya adalah penunjukan pelaksana kebijakan yaitu direktorat KTK PM lewat Permensos No 86/HUK/2010, selain itu terbitnya pedoman yang dibuat Kementerian Sosial sebagai petunjuk pelaksanaan penanganan pekerja migran</p> <p>1.4. Proses, Output, Outcomes Implementasi Kebijakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proses terlihat dari pelaksanaan teknis yang diberikan, didalamnya terjadi beberapa rangkaian aktivitas yang berkelanjutan, sejak pekerja migran dijemput, registrasi, masuk RPTC, hingga dipulangkan ke daerah asal</li> <li>▪ Output terlihat dari terlaksananya pelayanan yang diberikan baik saat penjemputan maupun ketika berada di RPTC</li> <li>▪ Outcomes terlihat dari apakah kebijakan</li> </ul>

(..sambungan)

	<p>mengurangi masalah atau menambah masalah. Dalam hal ini, jumlah anggaran yang diberikan menandakan implementasi berhasil atau tidak</p> <p>1.5. Proses Administrasi dalam Implementasi Kebijakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Keterlibatan antar aktor terlihat di hampir semua bagian implementasi kebijakan, ketika pembuatan pedoman; saat penjemputan; sampai pemulangan. Keterlibatan bukan hanya dalam hal teknis, tetapi juga dalam hal data yang sumbernya dari Kementerian Sosial</li> <li>▪ Dalam organisasi, Kementerian Sosial membentuk Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran (es III) yang terdiri atas dua seksi (es. IV) yaitu seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial serta seksi Pemulangan dan Reintegrasi</li> <li>▪ Prosedur sesuai juklak dan pedoman, namun juga tidak baku</li> </ul> <p>1.6. Peran Kementerian Sosial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Berdasarkan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, peran yang dijalankan adalah perlindungan sosial sejak pra penempatan; selama penempatan; dan purna penempatan</li> <li>▪ Berdasarkan Kepres No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia, peran yang dijalankan adalah penjemputan, penampungan, permukiman, pemulihan, pemulangan, pemberian UEP</li> </ul> <p>1.7. Staf Pelaksana, Pelayanan, Anggaran, dan Laporan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Staf pelaksana di subdirektorat pekerja migran berjumlah 7 orang, jumlah ini dinilai cukup meskipun ketika pekerja migran yang dideportasi dalam jumlah besar, maka staf dari subdit lain akan membantu</li> <li>▪ Pelayanan yang diberikan antara lain penampungan, pemulihan sosial, pemulangan, dan reintegrasi, salah satunya lewat RPTC dimana pelayanan diberikan oleh pekerja sosial</li> <li>▪ Kementerian Sosial merasa anggaran yang diberikan cukup untuk mendukung implementasi kebijakan. Anggaran 2011 Rp 16.674.830.000</li> <li>▪ Laporan yang dibuat oleh direktorat adalah laporan kegiatan yang sudah dilakukan. Laporan dibuat berdasarkan daerah asal pekerja migran dan jumlah yang sudah ditangani oleh Kementerian Sosial</li> </ul> <p>1.8. Interaksi Para Aktor Kebijakan</p> <p>A. Kementerian Koordinator Bidang Kesra</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Peran yang dilakukan adalah koordinasi baik tingkat pusat atau daerah, baik koordinasi dalam anggaran</li> </ul>
--	---

(..sambungan)

	<p>maupun hal teknis lainnya</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kemendikkesra melihat peran Kemensos adalah dalam bidang permukiman dan penyedia rumah penampungan</li> </ul> <p>B. Kementerian Luar Negeri</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Peran yang dilakukan adalah sebagai ujung tombak perlindungan WNI di luar negeri dan berkoordinasi dengan kementerian lain saat pemulangan</li> <li>▪ Interaksi dengan Kementerian Sosial adalah saat pemulangan dari luar negeri, apabila pekerja migran mempunyai masalah dan perlu dirujuk ke Kemensos</li> </ul> <p>C. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Peran yang dilakukan adalah mengurus pemulangan TKI reguler, sedangkan Kementerian Sosial atau Menkokesra bertanggungjawab bila deportasi</li> </ul> <p>D. BNP2TKI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interaksi yang terjadi adalah koordinasi, seperti dengan Kementerian Sosial ketika ada pekerja migran yang membutuhkan pelayanan sosial.</li> <li>▪ Peran BNP2TKI adalah mengurus TKI legal dan yang ilegal diserahkan kepada kementerian terkait sesuai tugasnya dalam tim koordinasi</li> </ul> <p>E. Lembaga Non Pemerintah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interaksi yang terjadi dengan Kementerian Sosial cukup baik karena kesamaan profesi. Fungsi Kemensos adalah untuk <i>recovery</i> klien yang mengalami permasalahan sosial yang dipusatkan dipanti</li> </ul> <p>F. Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PPTKIS melihat peran Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran bersifat insidental. Sedangkan secara keseluruhan, pemberian perlindungan kepada pekerja migran yang dilakukan pemerintah dirasa belum maksimal</li> </ul> <p>G. Pekerja Migran Bermasalah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mereka tidak tahu bila terjadi masalah saat diluar negeri harus mengadu kemana, tidak ada pembekalan baik oleh sponsor maupun pemerintah untuk langkah-langkah yang harus dilakukan saat terlibat masalah</li> </ul>
<p>2. faktor-faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan</p>	<p>2.1.Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan</p> <p>A. Komunikasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Komunikasi dilakukan ke berbagai pihak, baik ke dalam lingkungan internal direktorat, kepada penerima pelayanan, maupun kepada sesama aktor kebijakan. Komunikasi berjalan cukup baik</li> </ul>

(..sambungan)

<p>Pekerja Bermasalah</p>	<p>Migran</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Komunikasi juga dilakukan dalam bentuk sosialisasi (pertemuan, banner, brosur, dsb) kepada berbagai pihak seperti kelurahan, tokoh masyarakat, LK3, kepolisian, dll</li> </ul> <p><b>B. Sumber Daya</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SDM di subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran berjumlah 7 orang. Sementara SDM di RPTC berjumlah 21 orang, 5 orang diantaranya adalah pekerja sosial</li> <li>▪ Finansial atau anggaran mencukupi untuk satu tahun berjalan</li> </ul> <p><b>C. Disposisi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disposisi merupakan watak karakter implementor. Komitmen yang dimiliki cukup tinggi, terlihat dari beberapa kali penjemputan dengan waktu yang tidak tentu dari dini hari sampai tengah malam. Komitmen pekerja sosial juga cukup tinggi karena penyediaan waktu pelayanan adalah 24 jam setiap harinya</li> </ul> <p><b>D. Struktur Birokrasi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Struktur organisasi yang dibuat mempresentasikan tugas pokok dan fungsi dari subdit Perlindungan Sosial Pekerja Migran yang terdiri atas seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial serta seksi Pemulangan dan Reintegrasi</li> <li>▪ Direktorat juga menerbitkan SOP sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan. Selama ini panduan pelaksanaan berasal dari juklak yang dikeluarkan Kementerian Kord. Bidang Kesra</li> </ul> <p><b>E. Karakteristik Masalah dan Karakter Kebijakan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Karakter masalah penanganan pekerja migran bukan hanya karena keragaman perilaku kelompok sasaran (berpendidikan rendah, ekonomi sulit, mudah ditipu, dsb) tetapi juga karena kebijakan dan variabel lain</li> <li>▪ Karakter kebijakan, implementasi kebijakan berdasarkan Kepres No. 106 tahun 2004 mudah diimplementasikan karena kebijakan tersebut diperjelas lewat juklak. Namun Kepres tersebut juga punya kelemahan karena awalnya hanya untuk mengurus TKI bermasalah dari Malaysia, namun kenyataannya juga digunakan saat mengurus TKI bermasalah dari Arab Saudi.</li> </ul> <p><b>2.2.Faktor yang Mempengaruhi Kompleksitas Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Banyaknya aktor yang terlibat dalam implementasi</li> <li>▪ Dana penanganan yang tersebar di beberapa instansi</li> <li>▪ Kebijakan kementerian lain yang turut memperumit penanganan pekerja migran seperti izin travel</li> </ul>
---------------------------	---------------	---

(...sambungan)

	<p>umroh dari Kementerian Agama sehingga banyak pekerja ilegal menggunakan passport umroh</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oknum/ calo yang hanya mementingkan profit</li> <li>▪ PPTKIS nakal, yang mengirimkan tenaga kerja tidak sesuai ketentuan</li> <li>▪ Permasalahan di pra penempatan: seperti KTP palsu, passport, <i>medical check up</i> palsu, perekrutan sembarangan, dsb</li> <li>▪ Ketidaksiapan pekerja migran baik dari usia atau tidak berpengalaman</li> <li>▪ Keengganan pekerja migran mengurus surat dan dokumennya</li> <li>▪ SDM pekerja migran yang tidak terampil</li> <li>▪ Keterbatasan pendidikan pekerja migran</li> <li>▪ Tidak ada sistem perlindungan yang optimal di negara tujuan</li> <li>▪ Kondisi negara penerima baik dari segi kebijakan nasional atau budaya</li> <li>▪ Wilayah geografis Arab Saudi yang sangat luas</li> <li>▪ Persoalan bahasa yang berbeda</li> <li>▪ Politisasi media yang justru membahayakan perlindungan yang sedang diupayakan</li> <li>▪ Masyarakat yang tidak percaya pada birokrat</li> <li>▪ Faktor religi pada masyarakat sehingga terkesan pasrah menerima nasib</li> <li>▪ Dualisme kewenangan antara Kementerian Tenaga Kerja dengan BNP2TKI</li> <li>▪ Pengawasan Kementerian Tenaga Kerja yang tidak maksimal</li> <li>▪ Kementerian Tenaga Kerja yang masih berdiri di “dua kaki” antara masuk Kemenko bidang Perekonomian dan Kemenko bidang Kesra sehingga perspektifnya juga tidak jelas</li> <li>▪ Laporan hasil yang dibuat tidak memberikan ikatan apapun</li> <li>▪ Setiap kementerian punya perspektif sendiri</li> <li>▪ Kurang sosialisasi dari pemerintah sehingga minim pengetahuan TKI</li> <li>▪ Kurang tanggapnya pemerintah mengatasi persoalan</li> <li>▪ Majikan yang tidak bertanggung jawab</li> </ul>
--	---

## BAB 5 PEMBAHASAN

Wickenden (bab 2, hal 27) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai sistem perundang-undangan, kebijakan, program, pelayanan, dan bantuan; untuk menjamin pemenuhan kebutuhan sosial yang dikenal sebagai kebutuhan dasar bagi kesejahteraan manusia dan bagi berfungsinya ketertiban sosial secara lebih baik.

Definisi kesejahteraan sosial tersebut berusaha diwujudkan negara salah satunya untuk memberikan jaminan dan perlindungan kepada pekerja migran. Negara membuat UU No 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI untuk menjawab tuntutan masyarakat dalam memberikan perlindungan kepada warga negaranya. Selain itu beberapa kebijakan, program, pelayanan juga diberikan negara lewat pemerintah untuk memberikan perlindungan terkait pekerja migran, salah satunya adalah peran yang dilakukan Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah.

### **5.1. Peran Kementerian Sosial Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Dari Luar Negeri**

#### **5.1.1. Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah**

Kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah yang dilakukan Kementerian Sosial mengacu pada Keputusan Presiden No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia sesuai pernyataan informan Kementerian Sosial EM dan AD. Untuk pengimplementasian kebijakan tersebut, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat membuat juklak/ juknis yang bertujuan untuk memberikan panduan kepada seluruh pemangku kepentingan (stakeholder) agar dapat memberikan perlindungan dan pelayanan secara terkoordinasi kepada pekerja migran bermasalah (bab 2, hal 49)

Acuan penanganan pekerja migran bermasalah bukan hanya Kepres No. 106 tahun 2004, tetapi juga menggunakan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial No. 11 tahun 2009. Dimana perlindungan sosial merupakan pelayanan yang

diberikan, baik dalam bentuk bantuan sosial; advokasi sosial; ataupun bantuan hukum. Karena itulah Direktorat yang ditunjuk untuk bertanggung jawab dalam penanganan pekerja migran adalah Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran. (bab 4, hal 74)

Sesuai dengan konsep kebijakan Anderson (bab 2, hal 32) bahwa kebijakan sebagai perilaku aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Aktor disini merujuk kepada Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran sebagai sebuah institusi pemerintah yang melakukan kegiatan perlindungan sosial bagi para pekerja migran.

Penggunaan peraturan kebijakan disesuaikan dengan tugas dan fungsi instansi pemerintah terkait. Harold dan Kaplan menjelaskan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan tertentu, nilai tertentu, dan praktek tertentu. Artinya para aktor/ stakeholder yang masuk dalam tim koordinasi lewat Kepres No. 106 tahun 2004 juga mempunyai turunan kebijakan atau undang-undang lainnya yang disesuaikan dengan tujuan mereka. Contohnya untuk Kementerian Sosial, selain menggunakan Kepres No. 106 tahun 2004, Kementerian Sosial juga memakai UU No.11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, karena tujuan dari kebijakan yang digunakan dalam implementasi adalah memberikan perlindungan, bantuan sosial dan menjadi dasar hukum agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan, seperti yang disampaikan informan Kementerian Sosial EM, AD, AT (bab 4, hal 75-76)

Kemudian kebijakan penanganan yang digunakan instansi pemerintah lainnya juga bermacam-macam. Sebut saja Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta BNP2TKI yang menggunakan UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI sebagai payung hukumnya. Lalu ada Kementerian Luar Negeri yang menggunakan payung hukum yang memberikan perlindungan kepada semua WNI termasuk pekerja migran yang ada di luar negeri. Namun semua instansi pemerintah diatas menggunakan peraturan yang sama karena terlibat dalam tim koordinasi yaitu Kepres No. 106 tahun 2004, dengan tugas sesuai tupoksinya.

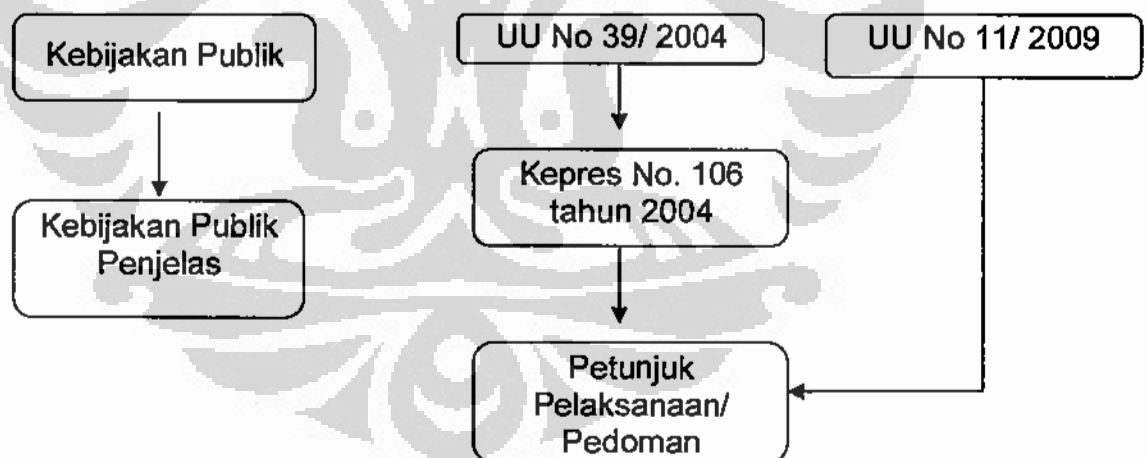
Tujuan dan dampak kebijakan tersebut pada akhirnya adalah untuk mengatasi permasalahan pekerja migran, meskipun kenyataan dilapangan tidak

menunjukkan pengurangan pekerja migran yang signifikan, bisa terlihat dari data pekerja migran. Hal ini bisa disebabkan oleh banyak hal, salah satunya adalah pelaksanaan/ implementasi kebijakan yang dilakukan oleh aktor kebijakan.

### 5.1.2. Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah

Kementerian Sosial melakukan implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dengan cara membuat kebijakan publik penjelas, hal ini terlihat dari terbitnya Pedoman Perlindungan Sosial bagi Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran Selain itu, terbitnya peraturan Menteri Sosial Nomor 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial RI, dimana perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran dilaksanakan oleh Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran dibawah Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial.

Nugroho (bab 2, hal 39) menyatakan bahwa ada dua cara yang bisa digunakan dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu dengan menurunkan menjadi program langsung ataupun kebijakan publik penjelas



**Gambar 5.1. Cara Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Kementerian Sosial**

Sumber: olahan peneliti

Kementerian Sosial tidak membuat Permensos khusus yang mengatur lebih jelas tentang peran Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran, itulah yang mengesankan bahwa Kementerian Sosial lewat Direktorat KTK PM hanya melaksanakan peran sesuai dengan Kepres RI No. 106 tahun 2004 tentang



Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia, padahal Kementerian Sosial membuat pedoman pelaksanaan penanganan pekerja migran (bab 2, hal 29-31), namun pelaksanaannya belum optimal.

Pelaksanaan yang belum terlihat diantaranya dalam pra penempatan yaitu: melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Balai Latihan Kerja; peningkatan kompetensi pekerja sosial. Pada masa penempatan: penugasan pekerja sosial di KBRI; pendampingan sosial bagi keluarga yang ditinggalkan oleh pekerja migran juga tidak terlihat.

Lester dan Stewart (bab 2, hal 40) menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipahami juga sebagai suatu proses, output, dan outcome. Implementasi kebijakan dalam proses terlihat dari pelaksanaan teknis yang diberikan kepada pekerja migran bermasalah karena didalamnya terjadi beberapa rangkaian aktivitas yang berkelanjutan, sejak pekerja migran di jemput dari titik debarkasi; registrasi; sampai dibawa ke rumah perlindungan RPTC; hingga mereka dipulangkan ke daerah masing-masing. Implementasi dalam output terlihat dari apakah aktivitas dalam rangka mencapai tujuan program telah sesuai dengan arahan implementasi sebelumnya atau bahkan mengalami penyimpangan-penyimpangan. Sedangkan dalam outcomes yang dilakukan kementerian sosial terfokus pada akibat yang ditimbulkan dari adanya implementasi kebijakan, yaitu apakah implementasi suatu kebijakan mengurangi masalah atau bahkan menambah masalah baru dalam masyarakat. Outcomes ini dikaitkan dengan anggaran yang diberikan kepada kementerian sosial, semakin kecil anggaran yang diberikan menandakan bahwa implementasi berhasil. Selain itu outcomes juga dapat diartikan dampak dari suatu proses kebijakan, misalnya terlindunginya pekerja migran hingga ke daerah asal tanpa hambatan.

Mengenai proses, output, dan outcomes sebagai implementasi kebijakan penanganan pekerja migran, saya melihat hanya Kementerian Sosial yang sudah membuatnya lewat pengukuran pencapaian sasaran (bab 3, hal. 71), sedangkan instansi pemerintah lainnya yang ada dalam penelitian ini belum membuat pengukuran pencapaian sasaran tersebut, dampaknya adalah sulitnya mengukur pencapaian hasil yang diharapkan.

Kusumanegara (bab 2, hal 41) melihat proses administrasi dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran menjelaskan mengenai keterlibatan antar aktor, organisasi, prosedur, dan teknik dalam implementasinya.

Interaksi antar aktor terlihat di hampir semua bagian implementasi kebijakan, mulai dari pembuatan pedoman perlindungan sosial pekerja migran yang melibatkan akademisi, LSM, mantan pekerja migran, Menakertrans, BNP2TKI (bab 4, hal 78). Kemudian dalam pemulangan yang melibatkan angkutan Damri dan Pelni, Kementerian Luar Negeri yang bertanggung jawab memulangkan dari negara tempat kerja ke titik penjemputan dalam negeri, Kementerian Kesehatan, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Sosial dan Kepolisian (bab 4, hal 79). Sedangkan aktor kebijakan lain yang terlibat namun sedikit interaksi yaitu antara Kementerian Sosial dengan Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI, biasanya interaksi ini untuk penanganan kasus pemulangan besar-besaran sehingga membutuhkan koordinasi lintas kementerian yang lebih besar.

Dari segi organisasi sebagai bagian dari implementasi kebijakan adalah dengan pembentukan subdirektorat perlindungan sosial pekerja migran dan dua seksi yaitu seksi penampungan dan pemulihan sosial serta seksi pemulangan dan reintegrasi sosial (bab 4, hal 81). Koordinasi dalam implementasi kebijakan bukan hanya antar instansi pemerintah, tetapi juga internal Kementerian Sosial, terutama dengan beberapa panti yang sering terlibat dalam penanganan pekerja migran bermasalah, koordinasi ini lebih nonformal karena dalam keadaan darurat yang butuh penanganan cepat maka prosedur dapat dikesampingkan (bab 4, hal 82)

Interaksi lainnya yang terjalin antar kementerian terkait selain menyangkut teknis juga menyangkut data. Data yang dihimpun Kementerian Sosial dalam menangani pekerjaan migran juga digunakan oleh kementerian terkait lainnya sehingga ada keseragaman data (bab 4, hal 83).

Prosedur interaksi antar aktor kebijakan memang sudah ada standarnya, namun prosedur tersebut juga tidak terlalu baku, karena sekali lagi untuk penanganan kasus pemulangan dalam jumlah besar dan butuh penanganan cepat, maka prosedur tersebut dapat dikesampingkan dulu (bukan dihilangkan).

Kementerian Sosial juga berinteraksi dengan beberapa lembaga non pemerintah yang punya kepedulian yang sama terkait penanganan pekerja migran, salah satunya dengan IOM. Lembaga tersebut dinilai mempunyai interaksi yang cukup baik dan saling memberikan manfaat. IOM memberikan pelatihan kepada pekerja sosial, disisi lain IOM pun 'menitipkan' kliennya di rumah perlindungan milik Kementerian Sosial. (bab 4, hal 84)

Sementara interaksi Kementerian Sosial dengan Perusahaan Pengerah TKI Swasta (PPTKIS) tidak pernah secara langsung, karena itu menjadi domain dari Kementerian Tenaga Kerja dan juga BNP2TKI. Termasuk perusahaan-perusahaan nakal tempat penyalur pekerja migran bermasalah yang sekarang berada di RPTC, karena menjadi wilayah Bareskrim. Karena itulah Kementerian Sosial juga berkoordinasi dengan Bareskrim

Peran Kementerian Sosial terkait penanganan pekerja migran menggunakan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial No 11 tahun 2009 pasal 14 ayat (2) yang intinya perlindungan sosial dilaksanakan melalui: a) Bantuan sosial; b) Advokasi sosial; c) Bantuan hukum. Kemudian diturunkan dalam pedoman umum perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran mulai dari pra penempatan, masa penempatan, sampai purna penempatan (hal 59-60)

Berdasarkan Keputusan Presiden No 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Penanganan Pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia, Kementerian Sosial memiliki tanggung jawab melakukan perlindungan sosial bagi pekerja migran bermasalah yang meliputi: transportasi pemulangan, keperluan perempuan dan anak, pendampingan orang sakit dan pemberdayaan ekonomi (UEP) yang disalurkan melalui dinas sosial provinsi dengan dana dekonsentrasi

Bila melihat pada dua kebijakan tersebut, maka peran yang dilakukan Kementerian Sosial dirasakan belum optimal karena berdasarkan UU Kesejahteraan Sosial yang diturunkan dalam pedoman umum perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran seharusnya Kementerian Sosial berperan sejak awal penempatan sampai purna penempatan sehingga makna perlindungan sosial akan semakin mengena dalam melindungi pekerja migran. Saya melihat peran yang dilakukan Kementerian Sosial sesuai Kepres No 106 tahun 2004 yaitu pemulangan; transportasi; pendampingan; permukiman, dapat

dilakukan kementerian lain yang terkait seperti Kementerian Tenaga Kerja atau BNP2TKI.

Patut menjadi perhatian adalah Kepres No 106 ini dibuat tahun 2004 dimana BNP2TKI memang belum terbentuk, kondisi saat itu Pemerintah mengantisipasi pengusiran besar-besaran dari Malaysia terkait operasi Nyah yang dilakukan (bab 1, hal 10), sehingga membentuk tim koordinasi penanganan dan pemulangan TKI bermasalah lewat Keputusan Presiden. Namun, pelaksanaannya Kepres ini digunakan juga untuk penanganan pekerja migran bermasalah dari Arab Saudi, sehingga peran Kementerian Sosial tetap berlanjut dengan 14 instansi terkait lainnya

Berdasarkan gambaran Suharto (bab 2, hal 42), kebijakan yang baik tidak memiliki arti apa-apa jika tidak dapat diimplementasikan. Apabila sebuah kebijakan telah ditetapkan, maka proses perumusan kebijakan menginjak tahapan implementasi. Tahap ini melibatkan serangkaian kegiatan yang meliputi pemberitahuan kepada publik mengenai pilihan kebijakan yang diambil, instrumen kebijakan yang digunakan, staf yang akan melaksanakan program, pelayanan-pelayanan yang akan diberikan, anggaran yang telah disiapkan, dan laporan-laporan yang akan dievaluasi

Dalam menjalankan perannya sebagai implementor kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran memiliki 36 SDM dimana subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran memiliki SDM sebanyak tujuh orang (bab 4, hal 87). Meskipun dirasakan cukup, tetapi saya melihat bahwa SDM tersebut masih kurang, ini terbukti saat penanganan kasus yang butuh SDM banyak, hal tersebut dipenuhi atau dibantu dari subdirektorat lain. Komposisi SDM laki-laki dan perempuan juga tidak sama, dari tujuh orang, hanya dua laki-laki dan salah satunya adalah kepala subdirektorat pekerja migran. Sehingga saat harus menjemput tengah malam atau kondisi yang sulit dilakukan staf perempuan, hanya bisa mengandalkan satu staf laki-laki tersebut

Pelayanan lain yang diberikan Kementerian Sosial selain perannya sesuai Kepres RI No. 106 tahun 2004 adalah menyediakan rumah perlindungan yang disebut Rumah Perlindungan Trauma Center (RPTC). Rumah perlindungan ini

awalnya memang diperuntukkan sebagai layanan perlindungan awal dan pemulihan psikososial serta pemulihan kondisi traumatis korban tindak kekerasan, namun sesuai kebutuhan maka rumah perlindungan ini juga digunakan untuk menampung pekerja migran bermasalah yang menunggu kapal untuk kepulangan mereka (sebagai tempat transit) serta pekerja migran yang membutuhkan pelayanan sosial, seperti yang disampaikan informan AD, AT, PS. (bab 4,hal 90)

Pegawai di RPTC berjumlah 21 orang termasuk koordinator/ kepala, dan seluruh pegawai disana merupakan pegawai kontrak kecuali sang koordinator yang merupakan PNS dan memegang jabatan struktural di Kementerian Sosial. Terdiri atas lima pekerja sosial dan yang lainnya pramu, tim masak, *security*. Sebenarnya pegawai kontrak ini cukup membingungkan, terutama pekerja sosial yang juga dikontrak direktorat. Karena kondisi pegawai yang berfungsi sebagai pekerja sosial di Kementerian Sosial cukup banyak jumlahnya dengan pengalaman tahunan sebagai peksos dipanti. Pekerja sosial di RPTC juga butuh pelatihan tambahan dalam pemberian pelayanan, sehingga pekerja sosial yang punya pengalaman tersebut dapat memberikan ilmunya kepada peksos di RPTC.

Peran Pekerja sosial yang terlihat dalam memberikan pelayanan kepada pekerja migran bermasalah antara lain pendampingan, konseling, penghubung/ mediator, fasilitator, terapi motivator. Pelayanan yang diberikan dari awal adalah intake dan kontrak sosial, kemudian assessment, proses pendampingan, konseling, sampai terminasi. Untuk pembinaan lanjut menjadi tanggung jawab dinas sosial provinsi masing-masing. (bab 4,hal 91)

Pelayanan yang diberikan pekerja sosial juga mengalami hambatan antara lain: fasilitas yang tersedia dirasakan kurang seperti peralatan olahraga (bola, raket, dan sebagainya); koordinasi antar sesama pekerja sosial juga masih kurang; pelatihan tambahan tentang pekerjaan sosial juga sangat dibutuhkan disana.

Sementara dari segi anggaran sebagai bagian dari tahapan implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang dilakukan kementerian sosial masih terbilang cukup untuk mendukung kelancaran kegiatan. Anggaran cenderung tidak berubah banyak sejak tahun 2005 (bab 4, hal 97), namun ini pun dapat dilihat sebagai tidak ada perubahan dalam upaya mengurangi pekerja migran bermasalah selama enam tahun terakhir. Karena data pemulangan pekerja migran juga

cenderung tidak mengalami perubahan yang signifikan, hanya dua tahun terakhir ini berkurang lebih dari 5000 orang, tetapi perlu di teliti lebih lanjut apakah moratorium mempengaruhi jumlah yang berkurang tersebut.

Dari sisi laporan, Kementerian Sosial membuat laporan evaluasi setiap kegiatan termasuk laporan penerima pelayanan di RPTC, sehingga ada rekam layanan masing-masing klien.

Dari serangkaian kegiatan dalam tahapan implementasi yang digambarkan Subarno, ada satu kegiatan yang tidak saya lihat dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran di Kementerian Sosial, yaitu pemberitahuan kepada publik mengenai pilihan kebijakan yang diambil. Yang ada adalah sosialisasi pencegahan tindak kekerasan dan pekerja migran serta sosialisasi tentang peran dan fungsi dari Rumah Perlindungan Trauma Center

Dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran, sesuai Kepres No. 106 tahun 2004 lebih dari 14 aktor terlibat kesemuanya adalah instansi pemerintah. Selain Kementerian Sosial, aktor lain yang juga diwawancara untuk memperlihatkan interaksi yang terjalin serta mencari tahu faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; Kementerian Luar Negeri; Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi; dan BNP2TKI.

Selain empat instansi pemerintah tersebut, aktor lain yang juga diwawancara adalah Lembaga Non Pemerintah; Perusahaan Pengerah TKI Swasta (PPTKIS); serta pekerja migran

Ini sesuai dengan tahapan implementasi yang dikatakan Anderson; Lester dan Stewart (bab 2, hal 42) yang menyatakan bahwa terdapat berbagai aktor yang terlibat. Mereka bisa berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat, dan diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan, dan organisasi-organisasi komunitas.

Keragaman aktor kebijakan yang dilibatkan juga dimaksudkan sebagai kerjasama pembangunan sosial menurut Midgley (bab 2, hal 28) yang terdiri atas tiga pilar: negara, masyarakat; dunia usaha

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat menjadi *leading sector* dalam tim koordinasi penanganan pekerja migran bermasalah. Perannya

adalah dalam hal koordinasi baik di tingkat pusat atau di daerah. Koordinasi terkait dalam anggaran ataupun teknis lainnya menurut pengakuan informan HS (bab 4, hal 98)

Dalam menjalankan fungsinya, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat juga membuat SK yang bersifat teknis seperti satgas gabungan yang menunjuk penanggungjawab dari masing-masing instansi, meskipun dalam perjalanannya sedikit terkendala apabila ada mutasi di kementerian terkait, sementara tim koordinasi sudah solid. Seharusnya persoalan ini tidak menjadi hal yang menghambat implementasi apabila penunjukan penanggung jawab diarahkan pada jabatan dan bukan pada individu, dan instansi terkait wajib memberitahukan kepada Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat tentang mutasi tersebut dan memberikan nama serta nomor kontak pejabat yang baru terlibat tersebut.

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat juga melihat peran Kementerian Sosial berdasarkan Kepres RI No. 106 tahun 2004 tersebut yaitu permukiman, penampungan, transportasi kepulauan, dan pendampingan sosial, dan tidak melihat peran Kementerian Sosial berdasarkan UU No. 11 tahun 2011 tentang Kesejahteraan Sosial dalam bidang perlindungan sosial.

Hambatan yang ditemui dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran menurut Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat adalah payung hukum yang digunakan adalah Kepres RI No 106 tahun 2004 yang diperuntukkan bagi penanganan TKI bermasalah dari Malaysia (bab 4, hal 103). Sehingga saat penanganan pekerja migran bermasalah dari Jeddah butuh beberapa penyesuaian seperti permintaan anggaran biaya tambahan kepada Kementerian Keuangan.

Hambatan lain yang ditemui adalah koordinasi ditingkat pengambil kebijakan (eselon I dan II) kadang berbeda dengan pelaksanaan teknis dilapangan saat rapat koordinasi. Yang terlihat adalah penyampaian pesan dari tingkat atas tidak berjalan optimal sampai ke tingkat pelaksanaan, ini sebenarnya hal yang wajar, karena di tingkat atas (eselon I dan II) lebih terbiasa membahas level kebijakan dibandingkan pelaksanaan. Bisa disiasati dengan membawa eselon III

yang akan menterjemahkan koordinasi level atas tersebut menjadi teknis pelaksanaan

Kementerian Luar Negeri termasuk dalam tim koordinasi penanganan pekerja migran bermasalah sesuai Kepres RI No. 106 tahun 2004, merupakan *leading sector* dalam memberikan perlindungan WNI termasuk pekerja migran di luar negeri. Seperti Kementerian Sosial, Kementerian Luar Negeri juga menggunakan dasar kebijakan yang sesuai dengan perannya di luar negeri tersebut.

Perannya sesuai Kepres tersebut adalah melakukan koordinasi dengan kementerian terkait di dalam negeri dalam upaya memberikan perlindungan kepada pekerja migran (bab 4, hal 105). Kementerian terkait terutama dengan Kementerian Tenaga Kerja dan juga BNP2TKI, selain itu Kemenlu juga menghubungi PT yang bertanggung jawab dalam pengiriman TKI bermasalah tersebut.

Pendampingan dan perlindungan yang dilakukan Kementerian Luar Negeri kepada pekerja migran yang bermasalah dengan memberikan bantuan hukum dan melakukan pendataan bagi WNI yang ada di tahanan luar negeri, baik bagi yang terancam hukuman berat maupun yang sedang menjalani masa hukuman. didukung oleh anggaran yang cukup dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, sehingga Kementerian Luar Negeri bisa menangani permasalahan TKI dengan lebih baik (bab 4, hal 106). Bagi pekerja migran yang di deportasi maka akan diantar melalui titik-titik pemulangan menuju Indonesia, kemudian Kemenlu akan menghubungi tim koordinasi pemulangan dimana Kementerian Sosial sudah siap dengan data pekerja migran bermasalah dari Kemenlu.

Interaksi Kementerian Luar Negeri dengan Kementerian Sosial terutama saat pemulangan dalam jumlah besar sehingga dibutuhkan koordinasi lintas kementerian, interaksi dengan Kementerian Sosial terutama bagi para pekerja migran yang mengalami masalah-masalah (bab 4, hal 107). Peran pekerja sosial juga dirasakan penting dalam mendampingi pekerja migran yang datang dalam keadaan trauma. Kementerian Luar Negeri mempunyai rencana untuk bekerjasama dengan Kementerian Sosial dalam memberikan pelatihan dasar-dasar pekerjaan sosial kepada staf perwakilan RI untuk luar negeri.



Permasalahan dalam pelaksanaan perlindungan bagi WNI dan pekerja migran khususnya yang dihadapi Kementerian Luar Negeri adalah terbatasnya staf atau SDM disana. Namun sebenarnya bisa diatasi bila ada optimalisasi dari para staf. Disinilah koordinasi juga diperlukan, karena perwakilan di luar negeri bukan hanya staf yang berasal dari Kementerian Luar Negeri tetapi juga kementerian lain, seperti kementerian tenaga kerja, keimigrasian, dan kementerian teknis lainnya (bab 4, hal 107)

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi termasuk dalam tim koordinasi penanganan pekerja migran bermasalah sesuai Kepres RI No. 106 tahun 2004, merupakan *leading sector* dalam bidang ketenagakerjaan. Kebijakan lain yang digunakan dalam penanganan pekerja migran adalah UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

Terkait fungsi atase ketenagakerjaan yang ada di perwakilan RI diluar negeri adalah semua menyangkut ketenagakerjaan, yaitu membuka peluang pasar kerja, penjajakan pasar kerja, mengurus tenaga kerja. Tenaga kerja datang, lapor, semua menyangkut ketenagakerjaan

Aktor kebijakan lain yang menjadi pembahasan adalah Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI). BNP2TKI dibentuk lewat Peraturan Presiden No. 81 tahun 2006, yang sebenarnya sudah diamanatkan dua tahun sebelumnya berdasarkan UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi.

Interaksi BNP2TKI dengan kementerian lainnya dalam hal penanganan pekerja migran yaitu berkoordinasi dengan instansi terkait dan sesuai kewenangan masing-masing. Interaksi dengan Kementerian Sosial apabila ada TKI yang bermasalah, perlu pelayanan sosial, perlu tempat, perlu pemeliharaan, maka dirujuk ke Kementerian Sosial (bab 4, hal 110). Sekali lagi terlihat bahwa peran Kementerian Sosial berdasarkan pada peran sesuai Kepres No. 106 tahun 2004.

Keterlibatan BNP2TKI dalam penanganan pekerja migran bermasalah adalah ketika TKI yang tadinya berangkat secara legal melalui PPTKIS, maka BNP2TKI bisa minta pertanggungjawaban pada PPTKIS, tapi ketika tidak ada

penanggung jawabnya maka akan diserahkan ke Kementerian Sosial. Disini terlihat bahwa BNP2TKI hanya mengurus TKI legal atau yang awalnya legal menjadi ilegal, tetapi bagi TKI yang memang ilegal sejak awal maka tidak menjadi tanggung jawabnya dan dilimpahkan kepada Kementerian Sosial. Cara berfikir seperti ini terkesan menggampangkan masalah, padahal bila ditelusuri mengapa pekerja migran itu menjadi ilegal sejak awal adalah karena peran para aktor kebijakan yang menyalahgunakan kekuasaannya seperti pembuatan KTP palsu, passport, serta dokumen lainnya. Disamping itu, pengawasan yang lemah dari instansi terkait juga turut andil dalam permasalahan ini.

Aktor kebijakan lain yang cukup penting juga adalah lembaga non pemerintah. Meskipun tidak terlibat dalam tim koordinasi sesuai Kepres RI No. 106 tahun 2004, namun lembaga tersebut juga turut andil dalam penanganan pekerja migran bermasalah. Menurut Putra (bab 2, hal 43) termasuk dalam *stakeholder* sekunder yaitu mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah.

Interaksi antara Kementerian Sosial dengan Lembaga Non Pemerintah yang peduli dengan masalah-masalah pekerja migran berjalan cukup baik karena kesamaan profesi sehingga kemudian bisa penandatanganan MoU untuk kerjasama antar instansi. Kerjasama antar instansi ini mencakup recovery klien yang dipusatkan dipanti-panti

Tujuan lembaga berinteraksi dengan Kementerian Sosial adalah dalam rangka pencegahan, penanganan kasus, penegakan hukum. Dimana fungsi Kementerian Sosial adalah untuk recovery klien yang mengalami permasalahan sosial yang dipusatkan di panti-panti

Peran Kementerian Sosial menurut lembaga adalah dalam rehabilitasi sosial dan pemulangan serta reintegrasi sosial. Namun kalo melihat sumber daya yang dimiliki seperti panti, pekerja sosial, dana UEP dan KUBE seharusnya masih bisa lebih optimal, namun hambatannya terletak pada otonomi daerah (bab 4, hal 113). Lembaga melihat peran ini karena mengacu pada peran Kementerian Sosial sesuai Kepres RI No. 106 tahun 2004, dan ketika melihat sumber daya yang

dimiliki seharusnya bisa lebih optimal maka itu melihat dari peran Kementerian Sosial dalam perlindungan sosial secara menyeluruh.

Perusahaan Pengerah TKI Swasta (PPTKIS) juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, karena agen pengerah lah yang menjadi penghubung antara calon pekerja migran dengan pasar di luar negeri. Dan tidak sedikit perusahaan yang hanya mengejar profit semata sehingga menimbulkan masalah yang tidak kecil.

Terkait dengan peran Kementerian Sosial dalam penanganan pekerja migran, PPTKIS melihat bahwa peran tersebut sifatnya insidental (bab 4, hal 113). Peneliti sangat setuju dengan pendapat ini, karena memang pada awalnya pembentukan tim koordinasi pemulangan TKI bermasalah dari Malaysia lewat Kepres RI No. 106 tahun 2004 adalah dalam rangka mengantisipasi kemungkinan permasalahan yang timbul akibat deportasi besar-besaran dari Malaysia pada waktu itu, namun kenyataannya tim koordinasi ini terus berlanjut untuk menangani TKI bermasalah dari negara lain.

Aktor terakhir yang akan dibahas adalah pekerja migran bermasalah. Pekerja migran merupakan *stakeholder* primer menurut pendapat Putra (bab 2, hal 43). Yaitu mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan. Dari dua pekerja migran yang diwawancara serta pengamatan saat di rumah perlindungan, terlihat bahwa rata-rata mereka berlatar belakang pendidikan rendah, berusia muda (jarang yang diatas 35 tahun), terkotak-kotak berdasarkan daerah asal. Dari wawancara terungkap bahwa mereka tidak tahu alamat atau nomor telepon pengaduan di KBRI apabila mereka mendapat masalah. Sedikit dari mereka yang ikut asuransi. Rata-rata mereka menyisihkan uangnya untuk dibawa pulang setelah dua tahun, yang kebanyakan dibelikan barang investasi seperti sapi, rumah, tanah, perhiasan dan sebagainya. Sedikit yang berfikir untuk membuka peluang usaha di desa sehingga rata-rata ingin kembali bekerja di luar negeri dan mengumpulkan lagi gajinya untuk dibelikan barang investasi lainnya.

## **5.2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial Dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah**

Pada bagian ini akan terbagi dua besaran yaitu 1) faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, 2) Faktor yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah

### **5.2.1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peran Kementerian Sosial dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran Bermasalah**

Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel: Komunikasi; sumber daya; disposisi; struktur birokrasi (bab 2, hal 44)

Komunikasi yang dilakukan Kementerian Sosial dalam rangka implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah berjalan cukup baik. Komunikasi tersebut dilakukan ke berbagai pihak, baik ke dalam lingkungan internal direktorat, antar direktorat, kepada penerima pelayanan (pekerja migran), maupun kepada sesama aktor kebijakan termasuk stakeholder kebijakan.

Terkait sumber daya, Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran memiliki berjumlah tujuh orang, yang menurut pengamatan peneliti masih kurang karena subdirektorat ini harus selalu siap saat ada panggilan untuk penjemputan yang waktunya tidak tentu.

Sementara Staf di Rumah Perlindungan Trauma Center berjumlah 20 orang yang semuanya tenaga honor/ kontrak ditambah satu orang PNS yaitu kepala RPTC. Staf RPTC terutama pekerja sosial membutuhkan pelatihan tambahan terkait pekerjaan sosial dan pelayanan panti, karena selama ini mereka otodidak, berdasarkan ilmu yang didapat saat kuliah, atau bertanya pada senior.

Sumber daya lain yang juga cukup penting adalah anggaran karena setiap implementasi kebijakan memerlukan dana untuk pelaksanaannya. Anggaran Kementerian Sosial terkait penanganan pekerja migran mencukupi untuk satu tahun berjalan.

Disposisi merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. Sejauh pengamatan peneliti, komitmen para pelaksana kebijakan cukup tinggi. Hal tersebut terlihat dari beberapa kali tim penjemput pekerja migran bermasalah

yang datang tanpa tentu waktu dari pagi sampai tengah malam, baik di tanjung priok, bandara, ataupun penjemputan di beberapa debarkasi seperti tanjung pinang.

Struktur organisasi yang dibuat oleh Kementerian Sosial merepresentasikan tugas pokok dan fungsi dari Direktorat Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, khususnya Subdirektorat Perlindungan Sosial Pekerja Migran yang terdiri atas Seksi Penampungan dan Pemulihan Sosial serta Seksi Pemulangan dan Reintegrasi

Direktorat juga baru saja menerbitkan SOP sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan. Selama ini panduan pelaksanaan berasal dari juklak juknis yang diterbitkan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Mazmanian dan Sabatier (bab 2, hal 46) mengatakan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu: Karakter masalah; karakter kebijakan; variabel lingkungan.

Karakter permasalahan penanganan pekerja migran bermasalah bukan hanya terletak pada karakter dari pekerja migran bermasalah yang rata-rata berpendidikan rendah, ekonomi sulit, mudah ditipu, dan sebagainya. Tetapi juga terletak pada kebijakannya sendiri. Hambatannya adalah SDM yang kurang dimasing-masing kabupaten sehingga kalah cepat dengan pergerakan calo.

Sebuah kebijakan yang jelas dan terperinci isinya akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Hal ini dilakukan dalam kebijakan penanganan pekerja migran yang dituangkan dalam Keputusan Presiden RI No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Penanganan dan Pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia, yang diperjelas dengan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Namun, bukan berarti kebijakan tersebut tanpa cacat. Kepres RI No. 106 tahun 2004 sebenarnya diperuntukkan untuk penanganan pekerja migran bermasalah dari Malaysia namun kenyataannya aturan ini juga dipakai dalam penanganan pekerja migran bermasalah dari Arab Saudi. Sehingga Kepres ini perlu di revisi

Komitmen aparat dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran cukup bagus, dengan menyediakan hotline pengaduan 24 jam dari

BNP2TKI, 24 jam pelayanan dari Kementerian Sosial di rumah perlindungan, serta komitmen aparat lainnya

### 5.2.2. Faktor yang Mempengaruhi Kompleksitas Implementasi Kebijakan Penanganan Pekerja Migran

Ripley dan Franklin (bab 2 hal 42) menjelaskan kompleksitas implementasi bukan saja karena banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga karena proses implementasi yang dipengaruhi oleh berbagai variabel, baik yang bersifat individu maupun organisasional. Untuk membahas mengenai variabel tersebut peneliti akan membagi pada dua bagian, tetapi tidak membagi atas variabel individu maupun organisasional. Agar lebih memudahkan dalam analisa, maka variabel tersebut dibagi berdasarkan variabel internal atau variabel yang terjadi di dalam negeri, dan variabel eksternal atau variabel yang terjadi di luar negeri.

Faktor internal akan terbagi atas tiga bagian, yang sebenarnya terinspirasi dari kerjasama tiga pilar dalam pembangunan sosial, yaitu negara; masyarakat; dan dunia usaha. Sementara variabel eksternal tidak akan dibagi karena variabel tersebut lebih sedikit dibanding internal

#### 5.2.2.1. Faktor Internal

Faktor internal adalah faktor yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran yang berasal dari dalam negeri, yaitu faktor dari negara/ pemerintah yang berupa regulasi; instansi pemerintah; dualisme; tumpang tindih kewenangan; dan sebagainya. Faktor atau variabel berikutnya yang berasal dari masyarakat/ individu yang berupa SDM; ketidaksiapan pekerja migran; masyarakat yang tidak percaya birokrasi; dan sebagainya. Variabel ketiga adalah dunia usaha yang berupa perusahaan TKI; agen; calo; sampai media.

##### A. Faktor Negara/ pemerintah

Faktor yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran adalah banyaknya aktor kebijakan yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Dalam kebijakan penanganan pekerja migran, pihak yang

memberangkatkan adalah PPTKIS, izin dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, pelaksanaan pelatihan BNP2TKI, pemulangan legal dari BNP2TKI, pemulangan yang bermasalah Kementerian Sosial, terlalu banyak sehingga tidak jelas seperti yang disampaikan informan EM

Keterlibatan banyak aktor juga mengakibatkan tersebarnya dana terkait implementasi kebijakan yang mengakibatkan tumpang tindih wewenang. Menko Perekonomian punya dana TKI, Menko Kesra punya dana, Kementerian Luar Negeri punya dana, Kementerian Sosial punya dana, dan seterusnya. Seharusnya pemulangan dari luar negeri menjadi tanggungan Kemlu, penjemputan dari debarkasi tanggung jawab Kementerian Sosial bila deportasi, kalo reguler menggunakan dana naker atau BNP2TKI. Tidak ada pengaturan, mau overstayer, ex umroh atau TKI benar, semua mau terlibat sehingga terjadi dualisme

Kementerian Agama juga dianggap turut andil dalam kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah. Andil tersebut adalah kebijakan Kementerian Agama yang memberikan izin travel umroh dan haji kepada banyak pengusaha. sehingga dampaknya semakin banyak dan mudah orang keluar negeri untuk umroh, dan banyak pihak memanfaatkan izin umroh untuk bekerja di Arab Saudi, karena pihak travel membebaskan peserta umroh untuk pulang tidak dengan rombongan sehingga banyak WNI overstayer di sana.

Selain banyaknya aktor yang terlibat, variabel lain yang mempengaruhi adalah permasalahan pada pra penempatan, baik saat perekrutan yang SDM nya rendah, pelatihan yang banyak tidak sesuai, kecurangan-kecurangan yang dilakukan PPTKIS. Hal ini menandakan lemahnya pengawasan dari pemerintah yang terkait. Meskipun Kementerian Tenaga Kerja mengatakan bahwa pengawas yang dikirim untuk melihat proses pra penempatan jarang menemukan masalah, karena ketika mereka datang, tempat penampungan tersebut rapi dan bagus, tetapi saat pengawas pulang maka kondisi kembali seperti semula

Faktor lainnya adalah permasalahan dalam pengurusan dokumen, mulai dari KTP palsu, pembuatan passport, medical cek up palsu, dan sebagainya. Ini menandakan bahwa tidak ada komitmen dari instansi terkait dalam menyaring dan membantu perbaikan penanganan pekerja migran, disamping tentu saja mungkin karena ulah oknum-oknum tertentu dari instansi tersebut

Dualisme kewenangan antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan BNP2TKI menjadi variabel yang turut berpengaruh pada kompleksnya implementasi kebijakan penanganan pekerja migran. Dualisme tersebut antara lain dalam penerbitan SIP (Surat Izin Pengerahan) Dimana Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi menerbitkan SIP sesuai UU No. 39 tahun 2004. sedangkan BNP2TKI juga menerbitkan SIP sesuai dengan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan. Dualisme lain juga dalam pembuatan kartu tenaga kerja (KTKLN), dimana BNP2TKI mengeluarkan kartu yang mempunyai *chip* dimana data TKI terekam semua. Namun Kementerian Tenaga Kerja juga mengeluarkan KTKLN *non chip*.

Dualisme tersebut menimbulkan kebingungan terhadap stakeholder seperti PPTKIS maupun pekerja migran, karena tidak jelas siapa yang menjadi leader dari kebijakan ini. Menurut informan SY, seharusnya semua dibawah satu naungan saja dan diberikan kejelasan, BNP2TKI bidangnya apa, Kementerian Tenaga Kerja berada diposisi mana sehingga tidak terjadi dualisme. Pelaksanaan dan perlindungan TKI seharusnya dibawah satu kementerian baik regulasi maupun pelaksanaan. Perlu peran dari Presiden untuk mengatur agar tidak terjadi dualisme kepentingan

Variabel atau faktor lainnya adalah perspektif masing-masing instansi pemerintah sehingga mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran. Contohnya Kementerian Luar Negeri punya perspektif luar negeri, kementerian lain punya misi mengirimkan tenaga kerja sebanyak-banyaknya, dan sebagainya

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi juga tidak luput menjadi salah satu aktor yang bisa dikatakan turut mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran menurut pandangan lembaga non pemerintah. Hal tersebut dikarenakan Kementerian Tenaga Kerja masih dua kaki yaitu di Menko Perekonomian dan Menko Kesra, tentu saja ini berimbas pada implementasi kebijakan yang dilakukan

Variabel lain yaitu pembuatan laporan yang hanya berupa hasil kegiatan dan tidak ada sanksi terkait laporan yang dihasilkan. Hal ini berakibat tidak terukurnya pencapaian kinerja sesuai yang diharapkan.



Faktor lain yang berpengaruh menurut PPTKIS adalah kurangnya sosialisasi dari pemerintah yang dilakukan kementerian terkait yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi maupun BNP2TKI kepada calon TKI, sehingga minim pengetahuan yang didapat para calon TKI tersebut. Padahal pihak PPTKIS melihat bahwa sosialisasi yang ditingkatkan dengan kemampuan dan kesungguhan dari pemerintah dapat menekan pekerja migran yang ilegal sejak pra penempatan.

PPTKIS juga melihat bahwa pemerintah kurang tanggap dalam mengatasi persoalan, serta kesadaran pegawai pemerintah yang rendah, padahal penanganan pekerja migran seharusnya terlepas dari legal atau ilegal karena TKI tetap WNI.

Faktor lain yang turut berpengaruh yaitu regulasi yang tidak jelas, sehingga menyebabkan dualisme kewenangan; pra penempatan yang kacau; saling lepas tanggung jawab dan sebagainya. Regulasi tersebut terutama adalah UU No. 39 tahun 2004 dan Kepres RI No. 106 tahun 2004, sehingga perlu kajian dan perbaikan segera.

#### B. Faktor Masyarakat/ Individu

Faktor individu yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran adalah ketidaksiapan pekerja migran karena faktor usia atau tidak pernah keluar dari desanya. Banyak pekerja migran yang masih berusia muda dan bahkan belum pernah pergi ke kota lain, sekalinya keluar dari desanya adalah keluar negeri. Hal ini dapat menimbulkan kekegetan dan membuat mereka menjadi tidak betah dan sebagainya.

Faktor berikutnya adalah keengganan pekerja migran dalam kepengurusan surat dan dokumen sehingga menyerahkan semua pada calo atau sponsor untuk mengurusnya. Keengganan ini bisa didasarkan pada rumitnya prosedur kepengurusan menurut mereka.

Faktor berikutnya adalah SDM pekerja migran yang tidak terampil, keterbatasan pendidikan, banyak tidak lulus SD, tidak bisa berbahasa asing, karakter cengeng sehingga bila tidak betah langsung lari dari rumah majikan, dan sebagainya.

Faktor masyarakat juga bisa mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan. Seperti masyarakat yang tidak percaya pada birokrat sehingga memilih jalur tidak resmi dibanding yang resmi, hal ini bisa jadi karena rumitnya birokrasi. Selain itu masyarakat yang terlalu religi juga bisa menjadi masalah. Misalnya percaya bahwa Tuhan akan melindungi dia sehingga tidak ada persiapan perlindungan yang dilakukan seperti menolak asuransi dan sebagainya.

### C. Faktor Dunia Usaha

Faktor dari dunia usaha yaitu adanya oknum atau calo yang dipekerjakan PPTKIS untuk mencari calon TKI. Biasanya hanya herorientasi profit tanpa memberikan perlindungan yang memadai kepada calon TKI, memang PPTKIS nakal jumlahnya tidak banyak, namun juga pasti tidak sedikit mengingat banyaknya pekerja migran bermasalah yang pulang setiap harinya. Oknum kepala desa juga turut membantu bikin KTP. Dipaksa berhutang sehingga TKI tidak berani pulang karena tidak mampu bayar, dan sebagainya

Faktor agen/ perusahaan TKI juga turut berpengaruh, contohnya dalam pra penempatan yang menyalahi aturan, harusnya 21 hari dilatih keterampilan ternyata baru 3 hari sudah diberangkatkan. Atau sebaliknya, berbulan-bulan ditempat penampungan tanpa ada kejelasan kapan akan diberangkatkan.

Media juga memberikan pengaruh kompleksnya implementasi kebijakan penanganan pekerja migran. Terutama dalam upaya pemberian perlindungan WNI dan penanganan masalah TKI yang dilakukan Kementerian Luar Negeri. Karena banyak kasus-kasus TKI yang muncul di media menjadi di politisir yang justru membahayakan proses perlindungan itu sendiri.

#### 5.2.2.2. Faktor Eksternal

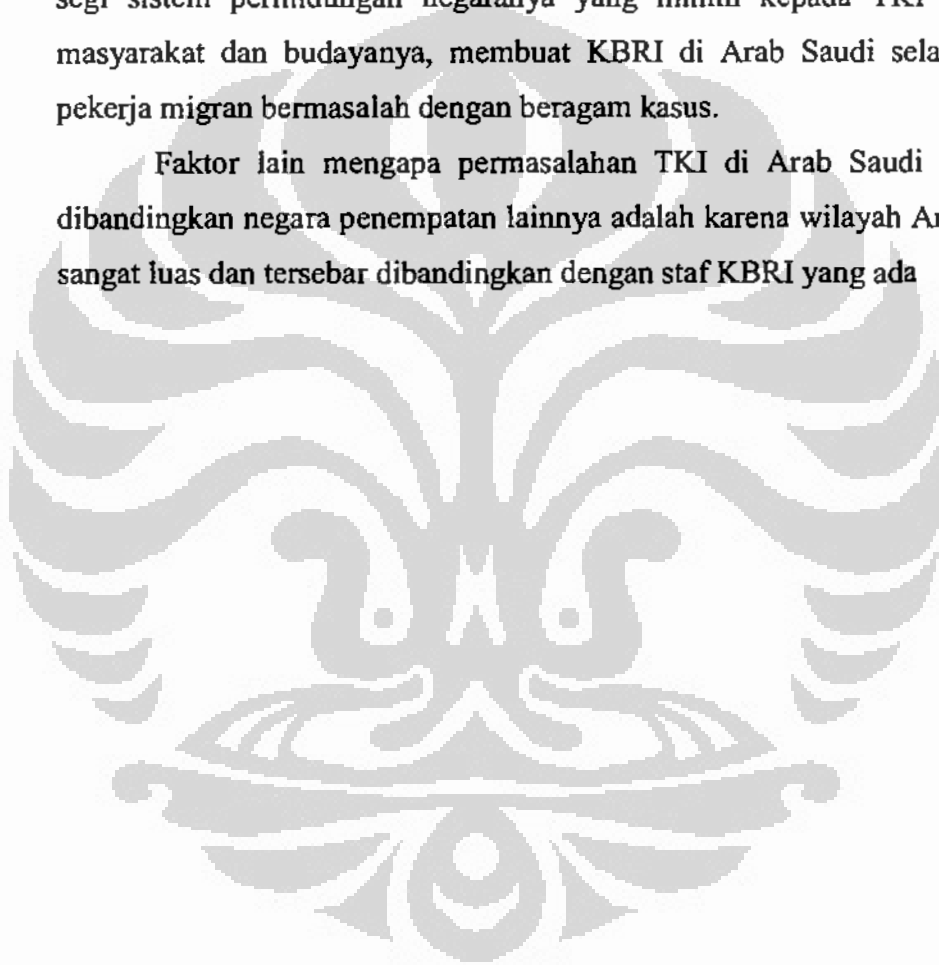
Faktor eksternal adalah Faktor yang berasal dari luar negeri yang turut berpengaruh pada kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran.

Faktor eksternal yang berpengaruh menurut Kementerian Luar Negeri adalah tidak adanya sistem perlindungan yang optimal di negara tujuan. Hal ini terkait hukum nasional negara setempat, sehingga disiasati dengan melakukan

perjanjian antar negara. Namun tidak semua negara bersedia, salah satunya adalah Arab Saudi

Faktor eksternal lainnya adalah karakter masyarakat dan budayanya. Untuk Arab Saudi, karakter masyarakatnya menganggap pembantu (budak) adalah miliknya, dengan budaya tertutup dimana polisi saja tidak dapat masuk kerumah warga yang tidak mengizinkan. Informan ED dari Kementerian Luar Negeri menyarankan agar pengiriman TKI ke Arab Saudi di tutup permanen karena dari segi sistem perlindungan negaranya yang minim kepada TKI serta karakter masyarakat dan budayanya, membuat KBRI di Arab Saudi selalu kedatangan pekerja migran bermasalah dengan beragam kasus.

Faktor lain mengapa permasalahan TKI di Arab Saudi cukup banyak dibandingkan negara penempatan lainnya adalah karena wilayah Arab Saudi yang sangat luas dan tersebar dibandingkan dengan staf KBRI yang ada



## BAB 6

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1. KESIMPULAN

Kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah pada dasarnya adalah upaya pemerintah dalam rangka memberikan perlindungan kepada warganya. Implementasinya dilakukan dengan melibatkan banyak aktor kebijakan karena pemberian pelayanan dan perlindungan tidak cukup dilakukan oleh satu instansi pemerintah saja, salah satu aktor kebijakan yang terlibat dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah adalah Kementerian Sosial

Tujuan pertama dari penelitian ini adalah mendapatkan gambaran mengenai peran Kementerian Sosial sebagai salah satu aktor dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah. Berdasarkan hasil temuan lapangan dan pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah harus dilihat dari dua kebijakan yang menjadi pedoman Kementerian Sosial. Pertama adalah Kepres No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Penanganan dan Pemulangan TKI Bermasalah dari Malaysia dan kedua adalah UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Peran yang dilakukan Kementerian Sosial berdasarkan Kepres RI No. 106 tahun 2004 antara lain transportasi pemulangan, keperluan perempuan dan anak, pendampingan orang sakit, permakanan, dan pemberdayaan ekonomi. Peran ini sudah berjalan cukup baik dan berdasarkan pedoman yang dikeluarkan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Peran yang dilakukan Kementerian Sosial berdasarkan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Rakyat adalah perlindungan sosial yang dilaksanakan melalui bantuan sosial; advokasi sosial; dan bantuan hukum, sehingga implementasi kebijakan dilakukan sejak pra penempatan, masa penempatan, sampai purna penempatan. Peran ini belum berjalan optimal karena fokus implementasi kebijakan yang dilakukan Kementerian Sosial hanya pada peran dalam tim koordinasi sesuai Kepres No. 106 tahun 2004.

Tujuan kedua dari penelitian ini adalah mendapatkan gambaran mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dari luar negeri. Berdasarkan temuan lapangan dan hasil analisa diperoleh kesimpulan bahwa banyak faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut bukan hanya merupakan faktor pendukung atau penguat, tetapi juga faktor penghambat. Selain itu terdapat variabel atau faktor yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran dilihat dari multi aktor

Faktor tersebut diantaranya adalah komunikasi dan koordinasi yang berjalan cukup baik dalam mendukung peran Kementerian Sosial. Sumber daya baik SDM maupun dana finansial dapat menjadi faktor pendukung atau penghambat implementasi kebijakan Kementerian Sosial. Komitmen dari para aktor kebijakan yang menjadi faktor penguat dalam peran implementasi kebijakan. Selain itu beberapa karakter kebijakan dan karakter masalah menjadi faktor penghambat dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran hermasalah yang dilakukan Kementerian Sosial.

Faktor yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran terdiri atas faktor internal (dalam negeri) dan variabel eksternal (luar negeri). Faktor internal terdiri atas: variabel yang berasal dari negara/ pemerintah; faktor yang berasal dari individu/ masyarakat; dan variabel yang berasal dari dunia usaha. Sedangkan faktor eksternal terdiri atas kebijakan negara setempat; budaya dan karakter masyarakat; serta kondisi geografis.

## 6.2. SARAN

Berdasarkan hasil temuan lapangan dan pembahasan, peneliti memberikan beberapa saran bagi kebijakan penanganan pekerja migran, antara lain:

1. Merevisi Keputusan Presiden RI No. 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia karena sudah tidak representatif untuk digunakan dan mengganti dengan kebijakan yang lebih menunjukkan peran masing-masing aktor tanpa ada dualisme kewenangan

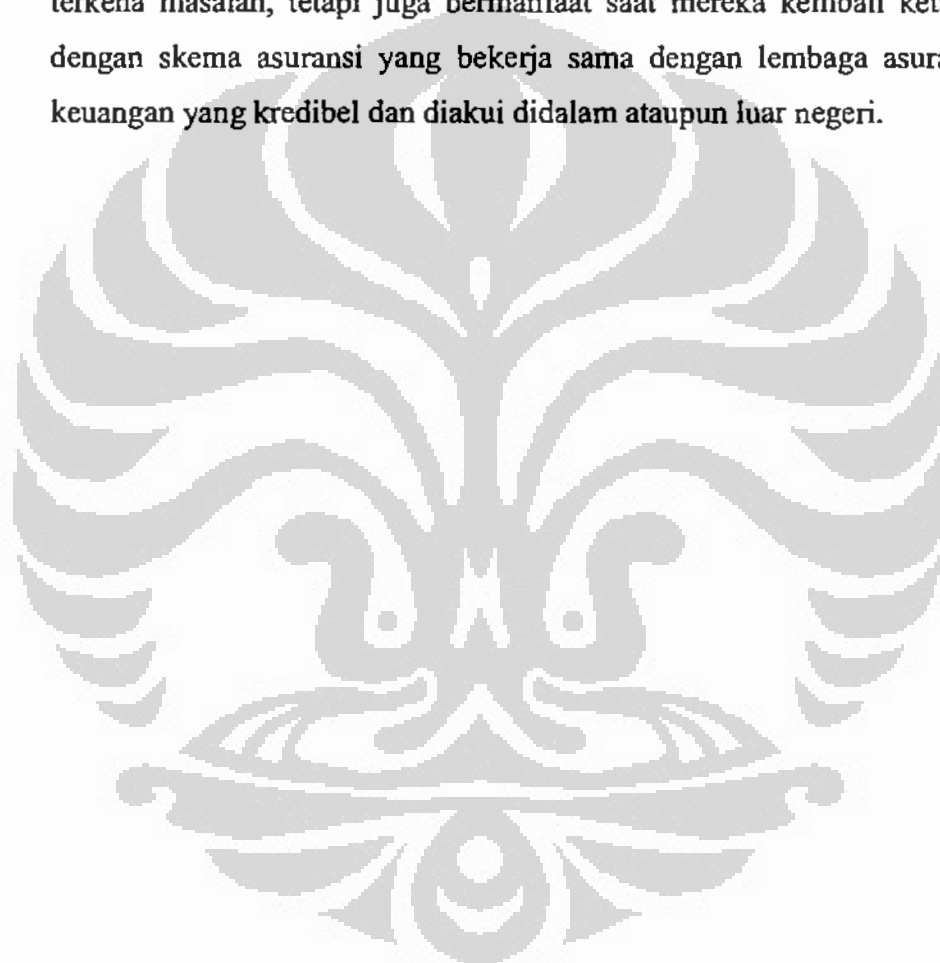
2. Merevisi UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI dengan UU baru yang mengedepankan perlindungan, pengawasan, dan sanksi bagi pelanggar, serta memberikan peran yang jelas antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan BNP2TKI sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan yang berimbas pada tidak optimalnya pemberian pelayanan kepada pekerja migran
3. Membuat peraturan setingkat Menteri di Kementerian Sosial yang mengatur tentang unit atau direktorat yang diberi mandat dalam pelaksanaan penanganan pekerja migran serta mengatur peran direktorat tersebut secara lebih jelas dan rinci sehingga pelaksanaannya bisa seiring sejalan dengan instansi lain dalam penanganan pekerja migran
4. Membuat kebijakan yang memaksimalkan peran Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI dengan membedakan dan menjelaskan peran dan fungsi diantara instansi pemerintah tersebut agar tidak terjadi dualisme maupun tumpang tindih kewenangan sehingga pemberian pelayanan dan perlindungan kepada pekerja migran dapat lebih maksimal

Saran bagi aktor kebijakan yang terlibat dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah, antara lain:

1. Memaksimalkan peran pekerja sosial sebagai pemberi pelayanan kepada pekerja migran dengan cara menambah jumlah pekerja sosial baik kuantitas maupun kualitas
2. Tidak membedakan perlindungan yang diberikan kepada pekerja legal maupun ilegal yang ditangani oleh satu badan dalam hal ini BNP2TKI, sehingga pelayanan yang diberikan dapat lebih maksimal
3. Memaksimalkan fungsi atase ketenagakerjaan dalam memberikan pelayanan dan perlindungan bagi pekerja migran, dalam hal ini pekerja sosial dapat dilibatkan baik secara langsung maupun dalam memberikan pelatihan kepada staf KBRI di luar negeri
4. Pemberian pelatihan pemberdayaan ekonomi produktif untuk peluang usaha bagi pekerja migran purna penempatan
5. Membenahi data TKI yang keluar negeri

6. Memberikan training/ pendidikan yang cukup kepada calon pekerja migran
7. Penguasaan bahasa asing lewat training atau sekolah formal
8. Memberi sanksi kepada PPTKIS yang melanggar peraturan

Saran untuk penelitian lanjutan tentang asuransi sosial lewat pembentukan asuransi perlindungan TKI yang bermanfaat bukan hanya saat pekerja migran terkena masalah, tetapi juga bermanfaat saat mereka kembali ke tanah air, bisa dengan skema asuransi yang bekerja sama dengan lembaga asuransi/ lembaga keuangan yang kredibel dan diakui didalam ataupun luar negeri.



## DAFTAR REFERENSI

### I. Buku:

- Adi, Isbandi Rukminto. (2008). *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Alston, Margaret & Wendy Bowles. (2003). *Research For Social Workers*. Australia: Allen & Unwin.
- Alwasilah, A. Chaedar (2002). *Pokoknya Kualitatif*. Jakarta: Pustaka Raya
- Dunn, William N. (2003). *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press.
- Faisal, Sanapiah. (2003). *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Hakim, Budi Rahman. (2010). *Rethinking Social Work Indonesia: Suatu Jelajah Kritis*. Jakarta: RMBOOKS.
- Herdiansyah, Haris. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif Untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Irianto, Sulistyowati. (2011). *Akses Keadilan dan Migrasi Global: Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domestik di Uni Emirat Arab*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Kusumanegara, Solahuddin. (2010). *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gava Media.
- Madani, Muhlis. (2011). *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Graha Ilmu.
- Midgley, James. (2005). *Pembangunan Sosial: Perspektif Pembangunan dalam Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Ditperta Islam Depag RI.
- Moleong, Lexy J. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nawawi, Ismail. (2009). *Pembangunan dan Problema Masyarakat: Kajian Konsep, Model, Teori dari Aspek Ekonomi dan Sosiologi*. Surabaya: CV. Putra Media Nusantara



- Neuman, W. Lawrence. (2006). *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*. USA: Pearson Education, Inc.
- Nugroho, Riant. (2011). *Public Policy: Dinamika Kebijakan – Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne. (2008). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rahman, Fathor. (2011). *Menghakimi TKI: Mengurai Benang Kusut Perlindungan TKI*. Jakarta: Pensil-324.
- Rubin, Allen & Earl R. Babbie. (2008). *Research Methods for Social Work*. USA: Thomson Brooks/Cole.
- Segal, Elizabeth A. (1998). *Social Welfare Policy, Programs, & Practice*. Illinois: Peacock Publishers, Inc.
- Subarsono, Ag. (2010). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Sudjana, Eggi. (2009). *Melepas Ranjau TKI*. Jakarta: RMBOOKS.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- , Edi. (2006). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama.
- , Edi. (2007). *Pekerjaan Sosial di Dunia Industri: Memperkuat Tanggungjawab Sosial Perusahaan*. Bandung: Refika Aditama.
- , Edi. (2008). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Surjadi, Erna dkk. (2010). *Gender Harmony*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sutaat, dkk (2008). *Pendampingan Sosial Bagi Calon Pekerja Migran dan Keluarganya di Daerah Asal: Studi Masalah dan Kebutuhan*. Jakarta: Ciputat Press.
- Wibhawa, Budi dkk (2010). *Dasar-dasar Pekerjaan Sosial*. Bandung: Widya Padjajaran.
- Winarno, Budi (2008). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: PT. Buku Kita

Yuwono, Ismantoro Dwi (2011). *Hak dan Kewajiban Hukum Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri*. Jakarta: Pustaka Yustisia.

### Tesis

Maimunah, Margaret Aliyatul (2006). *Kebijakan Kepulangan Pekerja Migran: Studi Tentang Kebijakan Terminal Tiga, Implementasinya, dan Implikasinya Terhadap Pekerja Migran Perempuan-Pembantu Rumah Tangga*. Tesis Program Kajian Wanita Pascasarjana Universitas Indonesia

Siswandewi, Ni Masjitoh Tri (2001). *Proses Pendampingan Bagi Pekerja Migran Perempuan: Suatu Studi Kasus 5 Orang Pekerja Migran Perempuan pada LSM Solidaritas Perempuan*. Tesis Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia

Umar, Risma (2004). *Migrasi Buruh Migran Ke Saudi Arabia: Studi Tentang Proses Penempatan Buruh Migran Desa Lemahmakmur Kabupaten Karawang Jawa Barat*. Tesis Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia

## II. SERIAL

### Artikel Jurnal

Aripurnami, Sita dkk. (2006). Lebih Mudah Mencari Uang daripada Bertahan Hidup Persoalan Perempuan Buruh Migran. *Potret Kemiskinan Perempuan*. Jakarta: Women Research Institute.

Isyam, Moh. (2009). Perilaku dan Kehidupan Seksual Pekerja Migran. *Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol. 33 No. 3 September 2009*, B2P3KS Kementerian Sosial RI

Kerjasama Ditjen Banjamsos Depsos RI dan Forkomsam Lingkup Kesra. (2004). *Kajian Kebijakan Tentang Bantuan Sosial Pekerja Migran*. Jakarta

Nainggolan, Togiaratua. (2008). Gender dan Keluarga Migran di Indonesia. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Vol 13 No. 03*, Puslitbang – Badiklit Kesos, Kementerian Sosial RI

Sitepu, Anwar. (2007). Perlakuan Buruk Majikan Terhadap Pekerja Migran Wanita Indonesia di Malaysia. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan*

*Kesejahteraan Sosial Vol 12 No. 03*, Puslitbang – Badiklit Kesos, Kementerian Sosial RI.

Widodo, Nurdin. (2009). Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Daerah Asal: Studi Kasus Kabupaten Tulungagung Jawa Timur. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Vol 14 No. 01*, Puslitbang – Badiklit Kesos, Kementerian Sosial RI

### **Peraturan**

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia  
Petunjuk Pelaksanaan Penanganan dan Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya (TKIB) dari Malaysia sesuai Keputusan Presiden No. 106 Tahun 2004 Tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB)

Undang-undang RI Nomor 11 tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-undang RI Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

### **Dokumen Lembaga**

Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial (2011). *Buku Pedoman Umum Perlindungan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran*. Jakarta: Kementerian Sosial RI

Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran. (2008). *Acuan Umum Bantuan Sosial Pekerja Migran*. Jakarta: Kementerian Sosial RI

Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran. (2006). *Pedoman Bantuan Sosial Pemulangan Pekerja Migran Bermasalah dan Keluarganya*. Jakarta: Kementerian Sosial RI

Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran. (2006). *Hasil Temu Koordinasi Bantuan Sosial Pekerja Migran di Daerah*. Jakarta: Kementerian Sosial RI

Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial. (2004). *Standar Pemberdayaan dan Rujukan Pekerja Migran*. Jakarta: Kementerian Sosial RI

Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial. (2003). *Kebijakan Perlindungan Sosial Pekerja Migran*. Jakarta: Kementerian Sosial RI

Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial. (2004). *Standar Perlindungan Sosial Pekerja Migran*. Jakarta: Kementerian Sosial RI

#### Artikel Majalah

DPR Mengukuhkan Perlindungan TKI Luar Negeri. (2011, edisi 18-24 Juli). *Majalah Tempo*, hal 36-37

Kebijakan Salah Buruh Migran Susah. (2011, edisi 04 tahun I/ April-Mei). *Majalah SwaraCinta (SC)*, hal 6-16

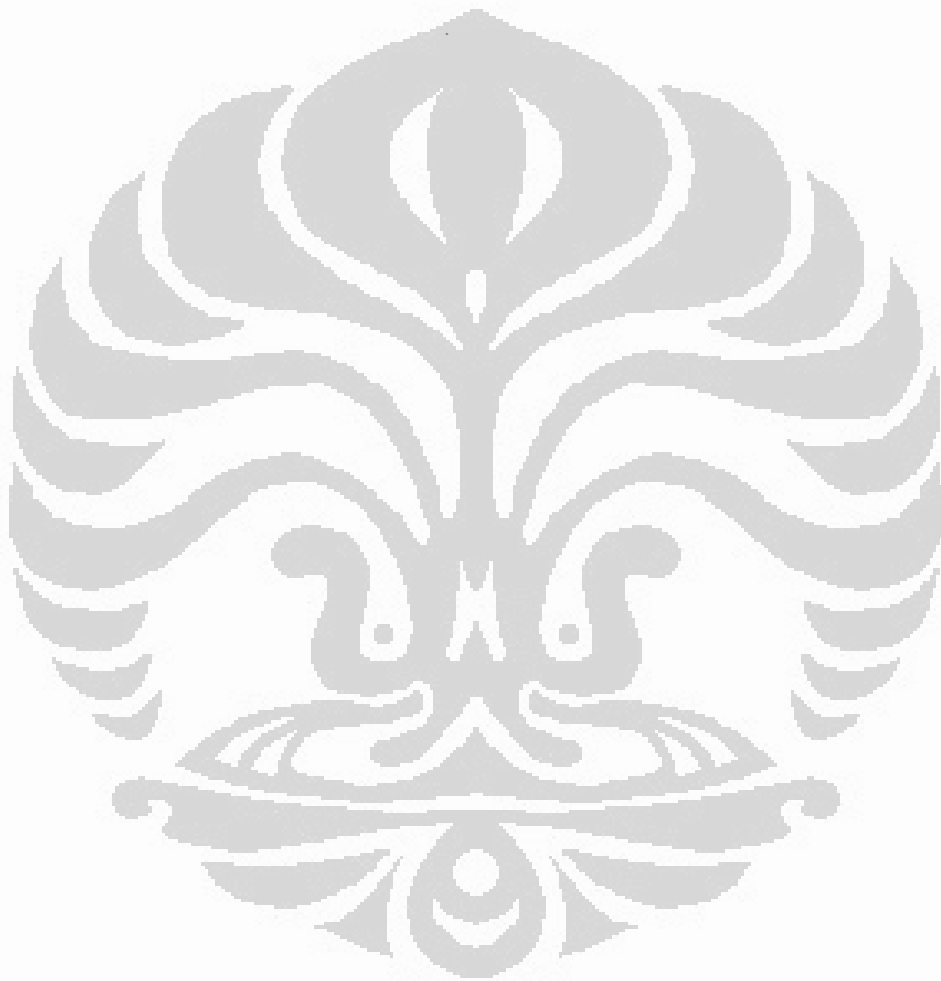
#### Artikel Website

Berita Resmi Statistik No. 45/07/Th.XIII, 1 Juli 2010. [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)

Migran Institute. (2011). *Indonesia Disarankan Belajar Ke Filipina*. November 2011. <http://migrantinstitute.net/soal-perlindungan-tki-indonesia-disarankan-belajar-ke-filipina>

Murwani, Yuni. (2011). *Buruh Migran Tanpa Perlindungan*. 7 November 2011. <http://map.ugm.ac.id/index.php/component/content/article/20-map-corner/154-buruh-migran-tanpa-perlindungan-menelusuri-kegagalan-peran-negara>

Yuli. (2010). *Banyak TKI Bermasalah Tak Tahu KBRI*. November 2010. <http://nasional.kompas.com/read/2010/11/20/19532932/Banyak.TKI.Bermasalah.Tak.Tahu.KBRI>



**LAMPIRAN 1**  
**Pedoman Wawancara**

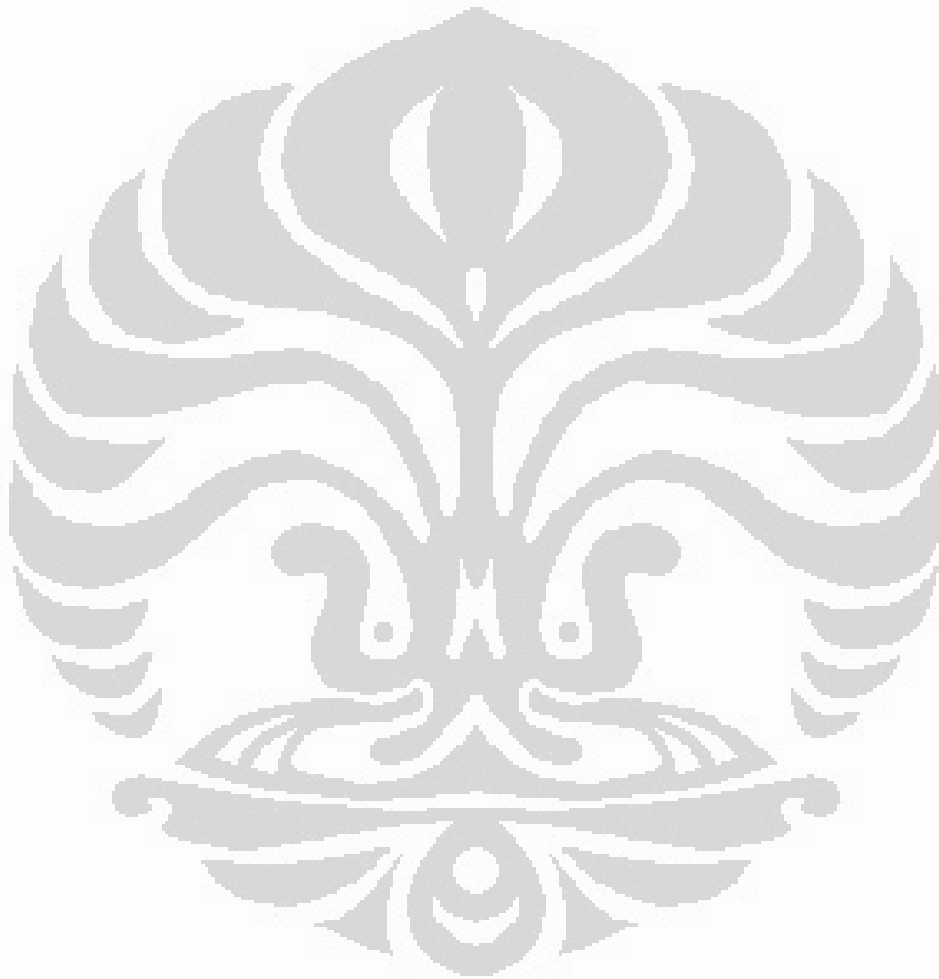
No	Pedoman Wawancara	Informan
1.	<b>Peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah serta interaksi dengan aktor lainnya</b>	
	<b>&gt; Kebijakan</b>	
	Kebijakan penanganan pekerja migran yang digunakan	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI
	Aktor kebijakan (individu/ organisasi) yang melaksanakan peran implementasi kebijakan	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI
	kegiatan (administratif, politis, ekonomis, dll). dapat berupa pencapaian tujuan, perencanaan, program, dsb	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI
	Tujuan dan dampak kebijakan	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI
	<b>&gt; Implementasi Kebijakan</b>	
	Cara implementasi kebijakan (langsung bentuk program, atau kebijakan turunan)	Kementerian Sosial
	Proses, output, outcomes dari implementasi kebijakan	Kementerian Sosial
	Proses administrasi (keterlibatan antar aktor, organisasi, prosedur, dan teknik)	Kementerian Sosial
	Peran kemensos dalam implementasi kebijakan	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, LSM, PPTKIS, Pekerja migran
	Staf pelaksana program	Kementerian Sosial
	Pelayanan yang diberikan	Kementerian Sosial
	Anggaran yang disiapkan	Kementerian Sosial
	Laporan evaluasi	Kementerian Sosial
	Interaksi para aktor kebijakan	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, LSM, PPTKIS, Pekerja migran

(..sambungan)

2.	<b>Faktor-faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah dari luar negeri</b>	
	<b>➤ Faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran</b>	
	Komunikasi	Kementerian Sosial
	sumber daya: kompetensi SDM, finansial	Kementerian Sosial
	disposisi (watak karakter): komitmen, kejujuran, sifat demokratis	Kementerian Sosial
	struktur birokrasi: SOP	Kementerian Sosial
	isi kebijakan: kepentingan kelompok sasaran, tipe manfaat, perubahan yg diinginkan, pelaksanaan program, SDM yg terlibat	Kementerian Sosial
	karakter masalah dan karakter kebijakan	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, LSM, PPTKIS, Pekerja migran
	<b>➤ Faktor yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran</b>	
	Faktor yang berpengaruh pada kompleksitas implementasi kebijakan	Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, LSM, PPTKIS, Pekerja migrant

## LAMPIRAN 2 Pedoman Observasi

1. tempat: mengobservasi tempat pelayanan (contohnya RPTC) dan kondisi sekitar
2. pelaku: mengobservasi pelaku pemberi pelayanan (implementor)
3. aktivitas: mengobservasi aktivitas yang dilakukan dalam pemberian pelayanan





**LAMPIRAN 3**  
**Hasil Wawancara**

No.	Pedoman Wawancara	Informan	Hasil Wawancara
1.	<p>Peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran bermasalah serta interaksi dengan aktor lainnya</p> <p>1.1. Kebijakan</p>	<p>Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI</p>	<p>Kementerian Sosial : EM, AT, AD. Pekerja Sosial: PS Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat: HS Kementerian Luar Negeri: ED Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi: SU. BNP2TKI: RH LSM: AN, PPTKIS: SY Pekerja Migran:</p>
	<p>1.1.1. Kebijakan penanganan pekerja migran yang digunakan</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "pekerja migran bermasalah, itu kan berarti undang-undang Nomor..Keppres 106" (EM)</li> <li>▪ "gak ada pemensos, adanya pedoman penanganan pekerja migran." (EM)</li> <li>▪ "undang-undang yang menyatakan no.11 tahun 2009 tugas kementerian sosial itu adalah advokasi bidang hukum, peraturan sosial kemudian.....apa gitu" (EM)</li> <li>▪ "..kita ada kebijakan..juklak atau pedoman dan menkesra..jadi kalo ada yang sakit kan dirujuk kerumah sakit, salah satunya itu..sambil nunggu jadwal kepulangan ya lewat dulu di RPTC, atau nunggu ada yang jemput" (AD)</li> <li>▪ "payung hukumnya itu Keppres 106 tahun 2004" (HS)</li> <li>▪ "kalo kebijakannya itu paling ya SK yah setiap tahunnya itu yang saya bilang kita punya 2 SK, SK satgas yang mengkoordinasikan kementerian lembaga terkait, yang ke 2 sekertariat yang di dalam kemenkesra itu sendiri itu selalu di perbaharui setiap tahun gitu, yang tahun ini khususnya itu ada kondisi khusus gitu, karena kita merasa ga kuat dengan kepres 106 itu kan, disitu kan juga menjelaskan negara lainnya makanya kita ke depan baru akan menyusun harmonisasi kebijakan, kita masih di haruskan untuk mengurus itu TKIB ini ya kita harus perbaiki kepresnya gitu, sebenarnya kan kita mau ga ngurusin juga bisa aja orang ke presnya juga cuma Malaysia kaya gitu, makanya kita memperbaharui itu untuk yang tahun ini itu kita bikin SK juga untuk tim operasional untuk WNI-O itu, kalo untuk agenda rutin tahunan yah sebenarnya ada atau ga ada kejadian khusus tapi kayanya setiap tahun selalu ada karena yang ini Malaysia juga banyak banget tuh yang katanya program 6P itu, itu juga akan di pulangkan tapi belum sih belum sampe beludak banget, tapi mudah-mudahan sih ga" (HS)</li> <li>▪ "semua....jadi yang kita tangani itu jadi gini....eu....kita tangani itu termasuk semuanya jadi seperti pekerja migran semua pejabat disini semua menangani pekerja migran atau dari mana negaranya jadi kita nanganin...jadi satu paket kita</li> </ul>

(...sambungan)

istilahnya, jadi kalau nanganin orang itu dari lahir sampai mati dari kawin sampai cerai...termasuk pekerja migran yang bermasalah...jadi dia ditangani oleh perwakilan kemudian pemulangan itu di monitor oleh dinas tersebut" (ED)

- "oh UU 39 itu ngga ada kaitannya dengan kita, ngga ada kaitannya dengan kementu karena di kita memang lebih kepada tugas pokok dan fungsinya kementerian luar negeri sebagai ujung tombak perlindungan WNI di luar negeri" (ED)
- "ya kepres 2004 itu untuk koordinasi antar lembaga kementerian, karena memang, kenapa penanganan TKI bermasalah dari luar negeri ditangani oleh lintas instansi apalagi pemulangan dalam jumlah besar.....karena kan juga terkait pada masalah biaya terus juga penanganan mereka ketika tiba di Indonesia" (ED)
- "sebetulnya istilah pekerja migran ini baru digunakan dua tahun terakhir, karena undang-undang kita sampai hari ini menyebutnya dengan tenaga kerja Indonesia. Karena sebenarnya filosofi tenaga kerja migran itu artinya seolah-olah nggak perseorangan, migran itu berbondong-bondong berpindah moving dari satu sisi ke sisi lain, padahal kita ada juga yang perseorangan. Filosofi TKI turun temurun dan semenjak undang-undang perburuhan tahun 1969 kemudian di amendemen menjadi undang-undang ketenagakerjaan nomer 13, kemudian ada satu pasal yang mengamankan ketentuan mekanisme penempatan TKI keluar negeri akan diatur dalam undang-undang khusus, lahiriah kitab suci kita UU no 39 tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan TKI, dalam UU itu tidak ada yang menyebutkan kata-kata pekerja migran. Itu di dapat dari NGO-NGO kita yang lebih seneng menggunakan kata pekerja migran, kebetulan NGO ini kerjasama dengan Depsos, menkokesra akhirnya muncullah kata-kata pekerja migran. Jadi kaitannya kita tidak mengenal kata-kata pekerja migran, karena kita punya undang-undang, dan itu hanya "Tenaga Kerja Indonesia" (SU)
- "jadi amanah turun temurun, dan UU perburuhan thn 1969, kemudian UU no 13 thn 2003, menjadi UU no 39 tahun 2004. Dari UU ini mengamankan ada 22 peraturan Menteri, ada 2 peraturan presiden, 6 peraturan pemerintah turunan dari UU no. 39. Karena UU merupakan yang tertinggi setelah UUD 45, kemudian ada PP, keppres, inpres, kepren, permen, dan lain-lain. Sebenarnya Perda itu juga kepren, Cuma waktu ada otonomi daerah ada semacam confuse, loh perda itu lebih tinggi dari permen, ya gak mungkin wong permen itu diperpanjang tangan presiden. Jadi permen itu produk presiden lewat anak buahnya presiden, lah kalo perda harusnya dibawah perpres. Tahun 98 itu hanya satu bidang ketenagakerjaan adanya dikementerian, bicara tenaga kerja baik di dalam maupun luar negeri adanya di departemen tenaga kerja dan transmigrasi yang untuk itu di provinsi punya kantor wilayah di kabupaten punya dinas tenaga kerja. Sejak otonomi daerah mereka jadi raja-raja kecil yang otonominya kebablasan, akhirnya 14 kementerian punya dana TKI semua tapi aturannya pake aturan kita.nih kalo pak SBY gak turun tangan, terjadilah tumpang tindih kewenangan. Sebagai contoh ada pemulangan TKI, pemulangan ini sebabnya banyak. Salah satu yang kita kesel adalah perbuatan kementerian agama, mereka punya izin untuk travel-travel haji umroh, jumlahnya ratusan. Pada waktu mereka berangkat umroh, diabsen, service bagus. Selesai umroh, mo pulang bareng ayo, mo jalan-jalan dulu juga silahkan. Akhirnya menjadi TKI ilegal, dampaknya overstayer. Pada waktu didata disana bilanginya TKI biar cepet pulanginya, begitu sampe cengkareng, mereka

(..sambungan)

			<p>mengaku ex umroh. Dampak dari kebijakan umroh itu, sampahnya ke tenaga kerja. Itu satu, yang kedua, kita pemulangan TKI, ada 14 instansi direct menyangkut kondisi ini, leading sektornya ada di depnakertrans. Tapi menko perekonomian punya dana TKI, kesra punya dana TKI, kemlu, depsos, bnp2tki juga punya dana tki. Lah pemulangan rame-rame agar proyek terserap agar tidak di audit pemensa, rame-rame ngeroyok pemulangan, cari nama presiden yang memulangkan depsos dan kesra, tidak diatur dengan baik. Harusnya gini, TKI pulang dan luar negeri lewat cengkareng harusnya tanggung jawab deplu karena dia punya dana pemulangan, dan cengkareng atau polonia dsb ke kantong-kantong TKI itu tanggung jawab depsos atau kesra itu apabila deportasi. Tapi kalo regular itu tentunya dana naker atau bnp2tki. Ini gak diatur, yang mo pulang siapapun mo overstayer, ex umroh mo tki bener. Semua berbongong-bongong rebutan, ini yang terjadi dualisme setelah otonomi. Sebetulnya salah tesis tenaga kerja di depsos, karena depsos Cuma memulangkan orang-orang miskin, deportasi itu termasuk miskin" (SU)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "undang-undang nomor 39 itu mengamatakan, mengamatakan peraturan pelaksana...ada dua perpres...yaitu satu mengenai pembentukan BNP2TKI itu sudah terbentuk...perpres 81 tahun 2006, terus kemudian perpres tentang pemeriksaan kesehatan dan psikologi bagi TKI itu udah keluar itu....kemanin tahun 2011 saya lupa itu.....terus kemudian kalau ngga salah mengamatakan 6 PP nah itu yang belum ada sama sekali" (RH)</li> </ul>
	<p>1.1.2. Aktor kebijakan (individu/ organisasi) yang melaksanakan implementasi kebijakan</p>	<p>Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesre, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "penanganan pekerja migran memang tugasnya di kita direktorat pekerja migran eu...direktorat KTKPM dan pekerja migran tapi kalau dari sisi....karena kita kan gugus tugas ya...jadi dari sisi kesehatan depkes juga ikut ambil peran....dari sisi eu....apa...rumah perlingungannya,rumah penampungannya sampai ke pemulangan depsos untuk pekerja migran." (AT)</li> <li>▪ "satgas yang dibentuk oleh departemen dalam negeri,nah...kami juga SK juga...SK satgas juga tapi yang utama dari departemen dalam negeri ya...itu yah,keduanya dari direktorat juga" "iya yang dan ini depdagri gabungan kalau yang dan ini kita-kita disini gantian." " tergantung jumlah yang datang kan kalau misalnya banyak ya kita banyak..kalau sedikit ya cukup 2 orang" (AD)</li> <li>▪ "TKI itu di bawah kepala bidang kesempatan kerja perempuan, tapi ga ada stafnya...ya karena kita emang terbatas orang ya stafnya jadi nanganin siapa aja yang bisa langsung...itu juga bisa langsung ke asdep" (HS)</li> <li>▪ "saya kasubdit 4 menangani permasalahan-pemmasalahan WNI termasuk TKI di wilayah asia pasifik yakni jepang,hongkong,china kemudian juga di Negara pasifik....dan saya juga melayani pendataan, di direktorat WNI ini sekarang ini mekanisme kerjanya dibagi perwilayah dan Negara.sebelumnya kita memang menangani per issue tapi memang kalau per issue ini kurang pas karena memang agak sulit kita dalam penanganan kasusnya sementara...karena kalau dengan issue itu berat itu bisa ditangani oleh banyak pihak gitu, jadi jelas tidak efektif untuk penanganan karena kadang-kadang juga masyarakat yang melapor maupun ke penanganan kasus kita perlu siapa yang menanganin lebih efektif maka kemudian pimpinan mengatakan bahwa dalam mekanisme kerja mulai tahun 2011 ini dibagi perwilayah dan Negara" (ED)</li> </ul>

(..sambungan)

			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "saya kasubdit perlindungan pada direktorat penempatan tenaga kerja luar negeri direktorat jenderal pembinaan penempatan tenaga kerja kemenakertrans, itu eselon III" (SU)</li> <li>▪ "kasubdit kerjasama lembaga perlindungan...." (RH)</li> <li>▪ "ya....itu kan dasar hukum juga untuk penanganan kita,jadi kita itu melaksanakan itu harus sesuai dengan tuntunan,undang-undang,kepres,juklak dari menkokesra....kemudian pedoman kita di lapangan,pedoman orang dinas sosial,pedoman kita juga sebagai pelaksana,jangan sampai lari dari situ" (EM)</li> <li>▪ "tujuannya memberikan perlindungan" " memberikan bantuan sosial...eu...kepada para pekerja migran yang pulang,maksudnya pada pekerja migran yang bermasalah...." (A7)</li> <li>▪ "tujuannya dan pembuatan kebijakan itu, biar ada rambu-rambu, misalnya tupoksi sosial tu mana, tupoksi kesehatan itu apa..kalau kita tidak ada kebijakan nanti semua nanganin...tumpang tindih akhirnya" (AD)</li> <li>▪ "asal mula kenapa bikin regulasi, menepati kebijakan karena untuk mengamankan, memberikan jaminan perlindungan terhadap warga Negara yang memilih pekerjaannya tidak didalam negeri. Kebijakan tersebut diawali dari persyaratan calon TKI SDMnya, persyaratan penggunaan disana, persyaratannya mitra kerja kita PPTKIS, syarat kesehatannya, visa kerja"(SU)</li> <li>▪ "seharusnya makin berkurang yah...dan kenyataannya makin berkurang....apalagi dengan adanya.....apa namanya...yang penyelopan TKW itu.....dengan itu kan kita lebih berkurang" (AD)</li> </ul>
	<p>1.1.4. Tujuan dan dampak kebijakan</p>	<p>Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI</p>	
	<p>1.2. Implementasi Kebijakan</p>		
	<p>1.2.1. Cara implementasi kebijakan (langsung bentuk program, atau kebijakan turunan)</p>	<p>Kementerian Sosial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "ada pedoman penanganan pekerja migran yang baru..tentang petunjuk pelaksanaan penanganan pekerja migrant" (EM)</li> <li>▪ "ya...pertamanya ada nomor 39...keduanya juklak apa....pedoman dari menkokesra itu" (AD)</li> </ul>
	<p>1.2.2. Proses, output, outcomes dan implementasi kebijakan</p>	<p>Kementerian Sosial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "bagi mereka yang ditampung....apa..ditampung sambil menunggu jadwal atau mereka yang bermasalah...maksudnya dalam arti bermasalah itu mereka yang ternyata disana mereka merupakan salah satu korban trafficking, jadi memang pemulangan itu mereka berbaju PM... berbaju pekerja migran,tapi setelah sampai disana karena kita tetap pelayanan kita tu mulai dan registrasi.....sampai eu.....asesmen sampai korseling terus bimbingan rohani...terus tahapan-tahapan sampe terapi,terapi-terapi sampe terminasi pemulangan untuk reintegrasi gitu,nah itu tetap kita lakukan untuk mereka yang bermasalah tapi kalau yang PM hanya...apa misalnya overstay dan dia secara psikis juga dia eu....baik-baik saja atau mereka disana berhasil cuma karena memang tidak punya dokumen...akhirnya jadi ilegal...akhirnya di deportasi sama mereka kan...sama negara lain nah di tempat kita untuk pemulangannya kan di tanggung oleh negara,nah itu bagian pemulangan sampe ke provinsi asal itu kita.nah...dari luar negeri kan ke tanjung priuk ya..dari tanjung priuk terus di tampung dulu di kita...atau mau yang bisa langsung misalnya pulau jawa bisa langsung dipulangkan,pulangkan.....karena</li> </ul>

(...sambungan)

			<p>kita sudah MoU dengan DAMRI..jadi DAMRI itu sudah barislah setelah di data pulangkan langsung kalau yang tidak bermasalah..." (AT)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "justru....kayanya yang faham tu...direktorat ya....masalahnya kalau tentang pekerja migran,karena kami juga disana hanya membenkan pelayanannya saja dasar hukumnya juga yang jelas orang disini karena pengendalinya juga disini,sampai saigasnya juga ada disini yang menangani saigasnya juga beliau yang ngatur yang apa....jadi kami hanya terima....." (AT)</li> <li>▪ "justru kalo pekerja migrannya bermasalah itu semakin sedikit jumlahnya..ya itu berhasil..jadi kalo kita punya target 30.000 kemudian kita tangani 20.000 berarti berhasil.." (EM)</li> </ul>
	<p>1.2.3. Proses administrasi (keterlibatan antar aktor, organisasi, prosedur, dan teknik)</p>	<p>Kementerian Sosial</p>	<p>"pedoman itu yang terfikat disitu ada dari BNP2TKI, menerkertrans terus dari universitas,dari lembaga, apa namanya..peduli buruh migran" (EM)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "kita menangani hanya memfasilitasi..hanya administrasi, yang memulangkan bukan kita tapi damni, pelni" (EM)</li> <li>▪ "di direktorat sini kan bekerjasama eu....apa..MoUnya dengan angkutan DAMRI dan PELNI jadi kalau yang menyebrang lautan berarti dengan PELNI,kalau yang darat lewat DAMRI,nah..kalau yang lewat PELNI itu seperti mau ke NTT...Sulawesi....itu kan menunggu jadwal kapal..nah..itu baru sambil menunggu jadwal kapal di taro di tempat kami di Rumah Perlindungan Trauma Centre itu." (AT)</li> <li>▪ "karena kita kan gugus tugas ya...jadi dari sisi kesehatan depkes juga ikut ambil peran...dari sisi eu....apa....rumah perlindungannya,rumah penampungannya sampai ke pemulangan depos untuk pekerja migran." (AT)</li> <li>▪ "iya dong....kementrian luar negeri,karena mereka di luar negeri kan untuk pulang kesiniya....terus eu....seperti lagi dengan kesehatan yang sangat akrab itu dengan kesehatan karena bagi mereka yang mengalami sakit disana apa kan harus dibutuhkan perlindungan,nah itu dibenarkan perlindungan hak dia untuk kesehatannya." (AT)</li> <li>▪ "misalnya yang deportasi-deportasi yang jumlah besar seperti kemarin dari saudi...dari apa itu....kemarin kita di koordinir oleh menkokesra kan, nah....kamu tugasnya apa...dari sisi hukum tugas Bareskrim atau Mabes POLRI,terus dari...biaya dari luar negeri sampai ke Indonesia itu....DEPLU." (AT)</li> <li>▪ "iyalah Depsos yang bermasalah semua, kalo yang legal kan BNP2TKI" (AD)</li> <li>▪ "kalo yang gak bermasalah, mereka pulang langsung..kan berangkat oleh depnaker ya, pulang kan oleh BNP2TKI, itu langsung ditangani oleh BNP2TKI karena tidak bermasalah, mereka yang reguler gitu" (AT)</li> <li>▪ "eu...BNP2TKI...kita kalau yang kemarin itu memang pemulangan sampai ke daerah...kalau yang Saudi kemarin...bukan Saudi ya...Timur Tengah ya..karena Jeddah itu ya....kita kerjasama karena di koordinir oleh Menkokesra itu BNP2TKI di libatkan karena itu untuk biaya pemulangan sampai ke daerah asal..sampai ke rumahnya itu di tanggung oleh BNP2TKI,nah...kalau di kita kemarin kasus yang deportasi seperti itu karena mereka kan selama ini..karena dia bermasalah...berarti kan harus butuh pihak kepolisian....pihak Bareskrim butuh BAP ya...untuk bentuk acara pelaporannya,nah...itu dimana....kan kalau di Bareskrim tidak mungkin ada tempat sementara kan dia juga butuh</li> </ul>

- istirahat...ya..kebutuhan dasar kan dia juga sangat membutuhkan akhirnya ditaro di rumah kita...Rumah Perlindungan Trauma Centre itu,nah....buat mereka yang...memang sih stres juga ya...disana...boleh dibilang... saking pengen pulangnyanya tuh berebut seperti apa...ada yang engga digaji...yang jengkel...yang malu...yang kesel...nah itu di taro di tempat kita dulu sambil di BAP mereka kita berikan pelayanan gitu....pelayanannya mungkin penguatan-penguatan dari segi psikis ya,tapi kalau misalnya agak lama....ada juga yang sampe stres misalnya itu kita berikan pelayanan sampe kita kerjasama dengan kesehatan....kita kerjasama dengan rumah sakit-rumah sakit..." (AT)
- "dia itu mendata kan ada yang overstay pemulangan, jadi kan mendata disana (Jeddah) permasalahannya apa sih..banyaklah yang ikut kesana, sulit juga ya untuk masuk ke situ" (AD)
  - "kalo bu Heni dia pemulangan yang dari ini, dari Malaysia, jadi kalo pemulangan ini tugasnya kalo ibu tuh dari penampungan, pemulihan, sampe dipulangkan dari RPTC tapi kalo pemulangan dari Malaysia khusus" (AD)
  - "Ada dua, bagian pemulihan dan pemulangan. Kalo pemulangan tugasnya terutama pas kedatangan yah. Nah kalo ibu dipermulihkan kalo di situ ada yang sakit tugas ibu rujuk ke rumah sakit kalo sakit, terus kita ada kita nanti di jenguk yang sakitnya perkembangannya sejauh mana, kalo sudah dinyatakan sembuh oleh dokter bisa pulang, nah itu sambil menunggu kepulangannya itu di bawa dulu ke RPTC nunggu tugasnya siapa yang akan berangkat mengantarkan kami juga sebelum dipulangkan mencari alamat dulu ke daerah asalnya kita sudah riset ke daerah asal jadi nanti di provinsi itu minta tolong untuk mencari alamat yang ada itu kalo setelah ketemu baru kita pulang kan sambil pemulihan," (AD)
  - "nah itu yang tidak sakit, kalo yang kedatangan itu ada yang sakit, ada yang sehat..kalo yang sehat langsung kadang-kadang di pulangkan hari itu juga, kalo yang jauh contohnya ke Kalimantan Barat, ke Sulawesi Selatan atau ke NTT itu kan kapalnya belum ada, sambil menunggu kapal yang akan membawa mereka ke tempat asal tu di RPTC setelah ada kapal mau ke NTT langsung di ambil sama damri." (AD)
  - "yang pertama koordinasi, sebetulnya kalo untuk rutinitas kan kerjaan ada yang rutin yah...melaksanakan program-program yang sesuai dengan tupoksi kan, tupoksi PM, kalau misalnya ada koordinasi-koordinasi, ada rapat pokja, ada satgas, apa monev segala macam dilaksanakan kan, dilaksanakan itu yang rutin dari RKAKL kan di laksanakan, tambahannya mungkin kita koordinasi...koordinasi apa aja, entah dari bentuk dalam rangka penanganan PM, atau KTK yah...koordinasinya ke mentokkesra atau kesehatan, panti-panti (AD)
  - "Kemenkes, kemudian dengan PSKW, PSBL, PSBR, IOM, Bareskrim, banyak mba, tapi kami tuh kadang-kadang pelayanan itu kedatangan dan Malaysia, atau Saudi Arabia, tapi juga banyak dari PSBL, mereka itu kita pulangkan karena kami pun sering minta tolong mungkin bukan tupoksi kita di serahkan dulu ke panti laras setelah agak sembuh baru di pulangkan, jadi kami selain koordinasi tanpa surat pun pake telpon pun bisa, jadi cepet ga harus formal gitu...surat nyusul gitu kan tapi di tanganiin dulu gitu (AD)
  - " kadang-kadang kita bentuknya data yah...kaya kita harus lapor ke mereka di serahin data dari meneg PP jadi datanya tuh

(..sambungan)

<p>se Indonesia satu" (AD)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "kalo hari-hari pemulangan itu kan nanti dari kementerian kesehatan suka ada KKP, KKP pelabuhan namanya. Kalo yang bandara KKP bandara yah, nah itu tugasnya yang mengeluarkan surat KKP itu untuk menunjukkan ke rumah sakit rujukan, rumah sakit kan sudah ada misalnya koja, persahabatan, RS Polin nah itu kalo ada yang sakit langsung orang KKP itu udah ada di sana langsung dia mengeluarkan surat rujukan ke rumah sakit mana, lalu di tenima nah kalo tanpa surat rujukan dan KKP ga di terima di rumah sakit. (AD)</li> <li>▪ "misalnya kalo anak dari RPTC tuh bu ada kesulitan nih susah dapet kamar, langsung ibunya telpon ke dokter Dedi yang penanggungjawab, dok itu katanya agak susah ya masuknya penuh, oh iya..nah baru turun tangan trus mas Dedi udah bu udah aman udah dapat ruangan gitu, jadi kita hubungannya udah baik sekali, pasiennya datang kita tinggal kontek aja dok tolong dong ini belum dapat kamar (AD)</li> <li>▪ "rumah sakit rujukan, tidak semua rumah sakit.. Ada daftarnya, Indonesia itu ada 27 rumah sakit kalo ga salah, kalo di sini hanya koja, rumah sakit Cengkareng, rumah sakit keramat jati, persahabatan ke sana rujukannya. Jadi selain itu ga bisa nerima" (AD)</li> <li>▪ "ngebantu pemulangan, kadang-kadang kalo masih ada dana mah...kalo kita ga ada dia bantu, terus untuk kesehatan juga dia bantu, dia punya kerja sama juga dengan polri, malah kalo ga ada IOM susah kita masuk, karena biasa pemerintah itu kan anggarannya sudah terlambat, biasa kan...nah itu kemarin keluhannya gitu aja, ya abis gimana bu katanya tahun 2010 belum di bayar...biasa kan karena keterlambatan, kalo ada IOM cepet banget ya...bu Ana saya bilang gitu kan..nanti untuk ke depannya saya minta setiap yang masuk ke RPTC minta bantuan untuk di penksa kesehatannya mereka menderit HIV atau tidak, o iya bu siap bu. Enak gitu, kita punya data berapa sih yang mengidap penyakit AIDS gitu ya, biar ketahuan di Indonesia tuh ada sekian orang" (AD)</li> <li>▪ "tapi kalau terkait penanganan pelaku bukan kita ya kita hanya memberikan pelayanan pada korbannya saja. pelayanannya, tapi kalau untuk pelaku, berarti udah pihak Bareskrim...makanya kita kerjasama kan dengan Bareskrim" (AT)</li> </ul>	<p>1.2.4. Peran kemensos dalam implementasi kebijakan</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "sebelum, sesaat, sesudah..itu kan bagian dari undang-undang no.11 tahun 2009 yang menyatakan Kementerian sosial itu adalah advokasi bidang hukum, peraturan sosial kemudian..apa gitu" (EM)</li> <li>▪ "sudah sosialisasi untuk pencegahan KTK dan PM maksudnya korban tindak kekerasan maupun pekerja migran khususnya dengan maraknya perdagangan orang mulai 2009 kita udah mulai, bahkan di pelayanan kita sendiri sering kita menangani misalnya gerbekan dari polres di salah satu penampungan, itu kan larinnya ke kita juga itu baru calon trafficking tapi mereka udah di sekap, kita udah menangani, nah itu pencegahannya ya itu, misalnya dalam langkah kita sekaligus misalnya pemulangan, terutama mereka yang ditampung kita kasih penyuluhan-penyuluhan cara mencari pekerjaan yang baik seperti apa, penyuluhan-penyuluhan kita ada itu buat mereka yang kita tampung di kita nah untuk kalau yang</li> </ul>	<p>Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesta, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI</p>

(...sambungan)

	LSM PPTKIS Pekerja migran	<p>dipulangkan kan lewat kita juga, pemulangan tu 3 kategori yang harus kita datengi sampe rumahnya biasanya mereka yang sakit atau mereka yang bekas depresi, terus sama mereka yang membawa bayi yang bermasalah, maksudnya oleh-oleh lah, nah disitu kita bertemu dengan keluarganya...atau dengan kepala desanya....apa kumpul begitu baru kita sosialisasikan seperti itu...dalam rangka pencegahan...ini loh... hasilnya seperti ini...akibatnya begini....kita sih berharap ya...itu salah satu dari langkah kita dalam rangka sosialisasi juga, sosialisasi kan ngga harus selalu kumpulkan orang-orang terus bener-bener terprogram salah satu itu yang sambil menyelam minum air pun kita lakukan" (AT)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ "ya, bagian pemulihan dan pemulangan, pemulihan ibu kalo pemulangan bu Eni" (AD)</li><li>▪ "pemulihan dan penampungan, yang pertama kalo ada yang terutama kedatangan yah.. nanti ibu Eni tugasnya kan di situ ada yang sakit tugas ibu rujuk ke rumah sakit kalo sakit, terus kita ada kita nanti di jenguk yang sakitnya perkembangannya sejauh mana, kalo sudah dinyatakan sembuh oleh dokter bisa pulang, nah itu sambil menunggu kepulangannya itu di bawa dulu ke RPTC nunggu tugasnya siapa yang akan berangkat mengantarkan kami juga sebelum dipulangkan mencari alamat dulu ke daerah asalnya kita sudah niset ke daerah asal jadi nanti di provinsi itu minta tolong untuk mencari alamat yang ada itu kalo setelah ketemu baru kita bisa pulang, sambil pemulihan (AD)</li><li>▪ " betul, kalo yang penampungan, pemulihan, pemulangan ke daerah asal, pemberian UEP, pemberian santunan itu wilayah kami, kalo yang legal itu wilayahnya BNP2TKI, yang ga enaknya deposal" (AD)</li><li>▪ "kita menanganai perlindungan, kementerian sosial itu hanya menanganai 'sampahnya saja..pemberangkatan tidak, pendidikan tidak, pemberian sertifikasi nggak. Kita ini begitu ada pekerja migran atau TKI yang pulang di usir atau di deportasi dari Malaysia harus kita yang menanganai, memberikan makan, pemulangan, kemudian juga ada yang stres, yang tidak di gaji, apa-apa itu kita, yang stres, yang depresi itu masuk ke Rumah Perlindungan Trauma Center" (EM)</li><li>▪ "pemulangan, penampungan, perlindungan didalam rumah penampungan, perlindungan dan pemulangan reintegrasi" (AT)</li><li>▪ "kalo kemensos itu kan nanganinnya permakanaan yah, bagian permakanaan...terus mereka juga menyediakan RPTC rumah penampungan seperti itu, jadi untuk banyak kan di antara kita itu di bawah umur perginya, itu biasanya kalo mereka di deportasi ga langsung kita pulengin tapi kita bawa dulu ke RPTC, jadi setelah ada penyidikan dari bareskrim juga gitu, siapa dulu yang membawa dia gitu, terus traumanya dia di sana karena masih di bawah umur tapi udah kerja" (HS)</li><li>▪ "sebenarnya kan kalo kita kan suka mantau shelter-shelter kaya gitu yah...itu kan mereka juga banyak banget yang korban pemerkosaan, juga ada yang biasa-biasa aja ga stres, tapi ada juga yang terus buruk, terus yang sampe mo ngebunuh anaknya kaya gitu-gitu...pekerja sosial kan berperan banget gitu di situ untuk apa sih recoverynya dia gitu, pemulihannya dia, karena kan di shelter juga ga cepet ya di pulangnya lama, kadang juga berbulan-bulan di shelter baru di deportasi ke Indonesia" (HS)</li><li>▪ "saya belum pernah turun ke lapangan ya melihat langsung di lapangan...yang jelas itu sangat diperlukan karena TKI ini kan permasalahannya kompleks sekali kadang-kadang perlu konseling...perlu pendampingan, perlu penanganan</li></ul>
--	------------------------------------	--



(...sambungan)

		<p>langsung...sehingga saya kira diperlukan pekerja-pekerja semacam itu....sangat diperlukan" (RH)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ "mereka kan punya banyak shelter jadi Depsos sendiri di dalam jadi gini sebenarnya Depsos itu masuk didalam gugus tugas trafficking cuma sebelum mereka masuk ke dalam gugus tugas trafficking kan gugus tugas itu baru ada tahun 2008 tapi mereka punya shelter jadi memang mumi untuk recovery kita butuh shelter-shelter itu gitu meskipun kita sudah punya shelter dengan rumah sakit polri tapi kita punya shelter yang dengan Depsos itu" (AN)</li><li>▪ "Kalo dilihat dari kapasitas shelter terus pekerja sosialnya secara teori sih sudah cukup berperan. Untuk pemulangan mereka sudah melakukan peran itu, dari daerah debarfasi di tanjung priok dimana ada 11 debarfasi kemudian dipulangkan yah sudah sesuai dengan itu gitu awalnya kita harus ngeliat dari sudut pandang mana kalo dilihat dari sudut pandang lebih jamaknya yah sudah in place yah tapi kalo kemudian kita cross cutting dengan pekerjaan sosial mungkin harus ada peran yang lebih dalam isu pekerja migran sendiri kan bersinggungan dengan trafficking yang kemudian di panti ini juga trafficking kan penanganannya" (AN)</li><li>▪ "memang kalo untuk yang rehabilitasi dan pemulangan reintegrasi sosial memang ada di ranahnya DEPSOS nah kalo ngeliat seberapa besar perannya kalo kita ngeliat sumber dayanya, mereka punya panti punya peksos yah trus kemudian punya dana UEP dan KUBE itu sebenarnya bisa dijalankan dengan optimal tetapi lagi-lagi memang hambatan otonomi daerah itu ketika nyampe ke daerah itu yang namanya dana UEP dan dana KUBE masih belum optimal karna itu tadi orang dinas mungkin takut kan trus yang kedua mereka juga tidak tersosialisasi pekerja migran bermasalah yang seperti apa, DEPSOS sendiri harusnya juga punya juklak juknis yang oh ini loh UEP itu bisa dipake untuk siapa aja atau KUBE bisa dipake untuk siapa aja" (AN)</li><li>▪ "itu kan sifatnya insidentil, memang tugasnya kemensos itu kan ada yang insidentil ada yang bukan contohnya banjir, baru depsos turun. Jadi untuk yang sifatnya insidentil tergantung kacamala kita, tetapi tidak harus selalu keluar" (SY)</li></ul>
1.2.5. Staf pelaksana program	Kementerian Sosial	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ "kalo dari segi SDM mencukupi, kita kan hanya memfasilitasi saja, hanya administrasi." (EM)</li><li>▪ "Staf cuma dua, staf seksi pemulangan juga cuma dua, tadinya cukup terus ada rolling pegawai, kalo lagi gak ada kerjaan ya cukup, tapi kalo pas banyak kaya dulu tuh overstay 72 orang datang, langsung dikerahin semua, ikut jemput. Alhamdulillah mereka mau dan senang. Jadi gak masalah, walaupun di subdit sendiri kurang tapi di tempat lain mau membantu" (AD)</li><li>▪ "kadang ada yang sakit ga di tengokin, kadang-kadang karena kita kurang tenaga yang mau mengoknya...jadi kadang-kadang nyuruh anak RPTC aja, salah satu ke Koja nengok ini apa klien, sampai sejauh mana sembuhnya, kalo bisa pulang kapan pulangnyaa.." (AD)</li></ul>
1.2.6. Pelayanan yang diberikan	Kementerian Sosial	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ "nah itu yang tidak sakit, kalo yang kedatangan itu ada yang sakit, ada yang sehat..kalo yang sehat langsung kadang-kadang di pulangkan han itu juga, kalo yang jauh contohnya ke Kalimantan Barat, ke Sulawesi Selatan atau ke NTT itu kan kapalnya belum ada, sambil menunggu kapal yang akan membawa mereka ke tempat asal tu di RPTC setelah ada</li></ul>

(..sambungan)

- kapal mau ke NTT langsung di ambil sama damiri." (AD)
- "nah...kalau pelaksana teknis disana bener, bagi mereka yang ditampung, ditampung sambil menunggu jadwal atau mereka yang bermasalah. maksudnya dalam arti bermasalah itu mereka yang ternyata disana mereka merupakan salah satu korban trafficking, jadi memang pemulangan itu mereka berbaju PM... berbaju pekerja migran,tapi setelah sampai disana karena kita tetep pelayanan kita mulai dari registrasi sampai asesmen. Assessment sampai konseling terus bimbingan rohani...terus tahapan-tahapan sampe terapi, terapi-terapi sampe terminasi pemulangan untuk reintegrasi gitu, nah itu tetep kita lakukan untuk mereka yang bermasalah tapi kalau yang PM hanya...apa misalnya overstay dan dia secara psikis juga baik-baik saja atau mereka disana berhasil cuma karena memang tidak punya dokumen...akhirnya jadi ilegal...akhirnya di deportasi sama mereka kan...sama negara lain nah di tempat kita untuk pemulangannya kan di tanggung oleh negara, nah itu bagian pemulangan sampe ke propinsi asal itu kita. Nah dari luar negen kan ke tanjung priuk ya...dan tanjung priuk terus di tampung dulu di kita...atau mau yang bisa langsung misalnya pulau jawa bisa langsung dipulangkan, karena kita sudah MoU dengan DAMRI..jadi DAMRI itu sudah barislah setelah di data pulangkan langsung kalau yang tidak bermasalah" (AT)
- "Kita ini kan Rumah Perindungan Trauma Center, jadi sebetulnya awalnya untuk mereka yang mengalami trauma, buat mereka yang mengalami tindak kekerasan dan mengalami trauma. Awalnya gitu, nah berkembang kepada pekerja migran, karena banyak dan mereka yang mengalami kekerasan dan trauma" (AT)
- "yang ditangani itu...semua klien ditangani disini dan mulai trafficking, pekerja migran, terlanjar, tergantung dari kasusnya" (PS)
- "Jadi mereka datang diterima dulu sama kita, terus kontrak sosial..artinya klien itu mau nggak menerima pelayanan dari kita, nah kita jelasin peraturan-peraturan yang ada disini, kalau mereka bersedia selanjutnya kita lakukan assessment awal untuk meminta identitas dia dan kronologis kasus dia, dari awal berangkat ke luar negeri sampai dia kesini tuh gimana sih, nah setelah itu kalo perlu assessment lanjutan ya kalo kira-kira datanya kurang, terus kemudian kalau kira-kira klien itu bermasalah seperti KDRT atau trafficking ya kita dalam lagi masalahnya" (PS)
- "pelayanan dan assessment sampe pendampingan sehari-hari karena mayoritas peksosnya tinggal disana didalam, ibunya bergantian ya boleh dibilang 24 jam terpantau, terdampingi gitu ya" (AT)
- "konseling iya, kita ada psikolog. Tetapi biasanya konsultasi tetap sama pendampingnya, cuma perantarnya psikolog, kalau misalnya klien itu mengalami gangguan dan butuh psikolog, maka kita panggil"(PS)
- "permakanan juga sandang kita kasih kan kebutuhan dasar, makan kita sehari 3 kali, terus ditambah snack terus pakaian baru kita kasih, training ya kadang ada daster, sandang kita kasih. Walaupun pada waktu awal datang kita kasih satu stel pokoknya satu perangkat kebutuhan, tapi kalau misalnya disitu, dia terutama kalo dari malaysia itu kan keluar dari penjara kan, jadi yang dibawa hanya tas kresek aja, kadang baju hanya yang nempel di badan apa mungkin kita kasih cuma satu?"

(..sambungan)

- kan pasti kita juga, tapi pasti kita berikan ya satu tapi kalau dia lagi...cuma nempel dibadan hanya itu-ituunya juga kan ngga mungkin...itu satu...nah yang keduanya mereka yang kalau pulangny disitu lama terutama misalnya orang NTT, NTT kan nunggu kapal...kapal itu kan paling ngga 2 minggu kadang kalau yang kapalnya ada hambatan bisa 1 bulan, baju mesti kita kasih...kan pasti kita kasih lagi, akhirnya. Kalau bagi mereka yang ngga punya ya tapi kalau yang masih punya ya cukup kita awalnya saja....perhitungannya sebenarnya awalnya saja, satu klien satu. Satu set gitu ya maksudnya, satu set itu ya dan pakaian...kebutuhan mandi...kebutuhan cuci...gitu kan...itu satu set tapi kan kalo yang disitu lama masa iya....kita kan ngga mungkin juga" (AT)
- "Laporan kegiatannya ada di sana, RPTC, pelayanannya misalnya gini, pekerja migran datang, pekerja migran datang itu ada yang hanya overstay maksudnya boleh dibuang ngga bermasalah banget lah ya...ada yang ternyata setelah kita gali...kita asesmen ternyata mereka itu *trafficking*, disitu ada laporannya lebih jelas lagi misalnya ada juga yang sampe sakit...gitu ya...sakit pelayanannya seperti apa, nah kita disana ada pendampingan, ada kegiatan-kegiatan disana lengkap, jadi tiap klien tu ada pendampingnya.misalnya klien X nomor register berapa pendampingnya siapa..nantu ada file nya sendiri terus konseling kepada apa kalau yang kira-kira bermasalah...kan itu kan pendekatannya mereka memang petugasnya pendekatan peksos ya jadi orang-orang peksos tapi kalau ada yang kira-kira diluar kemampuan kita isitulahnya membutuhkan tenaga psikologi...kita panggil psikologi, bukan panggil ya...memang disana ada seminggu 2 kali kadang-kadang...terus kita serahkan ke dia." (AT)
  - "Betul itu, justru ujung tombaknya kita peksos, karena bagaimana dia mengakses klien, bagaimana dia mendampingi bagaimana cara pendekatan-pendekatan pekerja sosial dia harus terapkan seperti itu disini, terus misalnya melakukan terapi bagaimana, terapi apa yang harus kita berikan kalau kasusnya seperti ini.." (AT)
  - "Berfungsi, pekerja sosial kan memberikan pendampingan kepada pekerja-pekerja yang sakit, yang depresi, yang perlu bantuan dari kementerian kesehatan atau rumah sakit, nah jadi yang memfasilitasi ini adalah pekerja sosial, pekerja sosial ini misalnya orangnya misalnya untuk dokumen...yang berarti dokumen itu dia punya hak untuk apa namanya...asuransi...nah...kita yang memberikan misalnya ke kementerian nakertrans supaya diberikan asuransi" (AT)
  - "paling gitu..kaya dinas sosial, jadi kalau kita mah, klien saya waktu itu, pencarian alamat, soalnya kan kadang klien itu ngga tau alamatnya, tapi dia bisanya cuma inget Kabupatennya aja, waktu itu saya kebetulan menangani dari Yogyakarta cuma dia kan ngga inget alamat detailnya. saya kan bingung mau mulangin, jadi kita kontak dinas sosial, jadi dari pihak sana yang membantu kita untuk mencarikan alamatnya" (PS)
  - "konseling, terapi, kalau kira-kira dia butuh terapi, maksudnya kasusnya apa dulu, biasanya kalau kliennya agresif kita kasih terapi, gitu. terapi, terus penyuluhan tentang bahaya *trafficking* terus penyuluhan tentang pekerja migran dan kekerasan itu yang biasa dikasih" (PS)
  - "kalau kita kan urusannya pendampingan ya disini, jadi kalau kriteria tertentu aja yang kita dampingi sampe rumah. jadi

(..sambungan)

			<p>kalo yang dari priuk cuman pekerja migran bermasalah yang dari satgas tanjung priuk...itu pemulangannya lewat DAMRI atau pelni tapi kalo mereka yang kasusnya memang tidak berat biasa gitu pekerja migran terus yang memang kondisi mereka tidak sakit, jadi itu dipulangi sampe dinas sosial setempat, nanti dari pihak sana yang melanjutkan" (PS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "jadi disitu kita memang ada jadwal, pagi kita dinamika kelompok, soalnya kita kan orang itu tidak seperti di panli. Kalau di panli dalam waktu 6 bulan orangnya itu aja kalau kita disana kan ngga, datang terus pulang, ini datang lagi...pulang, kadang ini belum pulang pun udah datang lagi jadi kadang itu kita kan ada beberapa sumber kedatangan yah.....sumber rujukan kadang ada yang deportasi kita datang dari Tanjung Priuk deportasi Malaysia, kalau yang dari tanjung priuk mereka itu kebanyakan keluar dari penjara terus mereka ngga punya baju, terus kalau soal bodoh iya, kebanyakan mereka pendidikannya rendah...jadi mereka merasa minder gitu kalau di tempat kita karena kalau yang rujukan dari KBRl misalnya Malaysia, mereka mohon maaf misalnya eksploitasi seksual itu kan mereka gaya-gaya, badan terawat, jadi disitu kita buat kegiatan dinamika kelompok gitu, supaya mereka tuh tidak terjadi gap antara oh.. gua dong kelas naik pesawat, elu kan naik kapal laut" (AT)</li> </ul>
1.2.7. Anggaran yang disiapkan		Kementerian Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "kalo untuk kementerian kita ini, paling berapa, tapi cukup lah, untuk penanganan pemulangan dan permukiman saja kita kan, ga banyak. Dari jumlah TKI mungkin yang 20 atau 24.000 setahun bisa kita handle" (EM)</li> <li>▪ " kalo menurut penghasilan itu semakin sedikit dana itu berarti tidak ada masalah kan, kalo banyak kan..berarti belum berhasil" (AD)</li> <li>▪ "menurut saya, justru ini semakin pekerjanya migrannya yang bermasalah itu semakin sedikit jumlahnya itu berhasil, jadi kalo deposal itu...kalo kita punya target 30.000 kemudian kita tangani 20.000 berarti berhasil bahkan kalo bisa 10.000 itulah berhasil, kita kalau misalkan sudah tuntas baru kita tangani misalnya kejadian yang ada di domestik, kan banyak yang pergi kemana, ditelantarkan hidup ternyata tidak ada perusahaannya, masih banyak" (EM)</li> <li>▪ "kalau mencukupi sih akhirnya...ngga semuanya...maksudnya yang kita butuhkan ini buat mereka yang pulang ini kan sama sekali yang overstay terutama ya, dari Malaysia ataupun dari Saudi ada yang nggak megang uang sama sekali, tapi ada juga yang tidak bermasalah yang kalau dari Saudi banyak juga dari mereka yang udah berhasil cuman dia mau pulang ngga bisa itu aja gitu, karena mereka kedok umroh. Jadi mereka masih bisa punya uang tapi ada juga yang mereka yang ngga bawa uang sama sekali nah itu yang kadang miris yang belum bisa untuk mereka ini pulang ya paling tidak untuk bekal mereka di jalan, itu yang belum terealisasi kan mudah-mudahan aja nanti kedepan gitu yah" (AD)</li> </ul>
1.2.8. Laporan evaluasi		Kementerian Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "laporan ini nih apa yah...laporan pendataan tenaga kerja"(AD)</li> </ul>
1.2.9. Peran dan interaksi para aktor kebijakan		Kementerian Sosial, Kementerian	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "koordinasi, jelas koordinasi lagi ya...karena judulnya memang koordinator kita ga ngerjain teknis. Kita rata-rata rapat koordinasi, di pusat atau di daerah"(HS)</li> <li>▪ "koordinasi lagi, sebenarnya sih kalo di kita sendiri udah ada yah...sejak 2004 kita udah punya anggaran rutin tentang TKI</li> </ul>

(..sambungan)

	<p>Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, LSM, PPTKIS, Pekerja migran</p>	<p>itu, Tapi untuk di kementerian lainnya awalnya kan masih belum ada, jadi kita ABT anggaran biaya tambahan anggaran gitu setiap tahunnya berapa udah kita fasilitasi untuk jadi rutin gitu di mereka, jadi udah rutin di beberapa kemensos, terus di kepolisian, keliatannya baru tahun depan deh... terus di..kalo BNP2TKI kan udah jelas ya, terus di naker juga udah jelas, karena kan kalo kita di sini kan ngerjainnya yang bermasalah, cuman kadang-kadang kaya ada kondisi-kondisi khusus yang walaupun kita udah punya, tapi kita kurang gitu" (HS)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ "kadang gitu, kadang memang harus <i>shortcut</i> gitu yah, apalagi situasi kondisi kaya gitu yah...kaya misalnya apa namanya kaya yang kemarin tuh yang pemulangan pake empty flight itu kan di jadwal, kan awalnya cuma 2 kloter, temyata sampai 5 kloter itu kan persiapan di sana ga gampang jadi bandaranya sendiri juga butuh mempersiapkan, itu mempersiapkan tempatnya terus TKI nya yang seperti apa itu juga ya kadang kalo misalnya harus bersurat dulu, terus apa namanya...itu kan lama gitu, jadi kadang kita alhamdulillah sudah tau yah siapa-siapa kontak-kontaknya jadi besok kita telpon aja urusan surat menyurat mah nyusul, yang penting kan semuanya selesaikan dulu tugasnya" (HS)</li><li>▪ "iya, itu setiap tahunnya kita selalu perbaharui di sini di kesra ya mungkin SK sekretariat, SK satgas, itu kita yang bikin, itu mereka sih relatif apa yah tanggungjawab gitu yah dengan satgas ini jadi relatif mudah ngubunginnya kalo ada masalah, misalnya pemulangan, harus ada yang di rujuk kemana, pas di bandara kita bingung gitu, dari BNP juga bingung gitu, kita langsung aja tp ke orang biasa rapat gitu, biasa ikut rapat bagian kesehatan ini harus di bawa kemana" (HS)</li><li>▪ "heeh langsung telpon, cuma kadang masalahnya itu kalo mutasi...itu yang kadang masalah jadi sebenarnya kita udah sampai udah melangkah lebih jauh karena orangnya diganti yang belum tau apa-apa yang kaya gitu tuh masalah jadinya kan harus menjelaskan lagi ke dia, dia harus mulai lagi dari awal, kadang juga orangnya ga sesuai gitu, maksudnya ga cepet tangkap gitu, mereka adaptasinya juga lama, itu kan jadinya ditambah yang tadinya kita berhubung dengan mensos bisa cepet gitu, ini nih awalnya petugasnya udah lihai karena di ganti terus dia ga tau, jadi besok kita ngomongnya susah lagi" (HS)</li><li>▪ "iya dan Jeddah, itu kita udah punya anggaran tapi kan sebenarnya...payung hukum kita yang Malaysia, tapi karena itu overstayter termasuk yang bermasalah gitu, walaupun bukan dari Malaysia kita di suruh menangani juga gitu, jadinya kita sebenarnya ga punya jadinya kita ngajuin juga anggaran biaya tambahan, tapi itu juga prosesnya lama banget sampe itu tuh awal tahun kemarin sama kemaren terakhir ini pake penerbangan, dananya belum cair" (HS)</li><li>▪ "kan beberapa kali udah kesepakatan jalanin dulu nanti biayanya tinggal reimburse aja gitu, jadi kan kita ada kaya kemarin juga garuda...terus tapi kan mereka bersedia dulu kita ga asal bikin kesepakatan sama mereka, terus kaya...kapal itu kan kita juga kan, sampe sekarang sih sebenarnya belum cair masih proses" (HS)</li><li>▪ "pemulangan yang pertama itu juga kan dan kemenkeu, terus masih harus di rapatkan sidang kabinet juga atau DPR" (HS)</li><li>▪ "ya sih sebenarnya dananya udah ada, cuma ya proses pembayarannya itu juga kan ga bisa langsung di bayarkan kaya kemarin juga di verifikasi temyata ada selisih gitu hasil dari perhitungannya verifikasi itu ada selisih kan, tapi sebenarnya</li></ul>
--	--	--

(..sambungan)

- "suh bisa di buktikan tapi cuma prosesnya itu lama lagi" (HS)
- "mungkin biasanya kita rapat... yang hadir kan eselon I dan II itu biasanya kebijakan kadang suka beda gitu di lapangan suka ga sampe juga, jadi di teknis tuh masih ada aja yang komplek masalah apa namanya, pemulangan yang ke daerah asal kan beberapa kali suka ada pasti dengar lah katanya TKI-TKI nya di mintain duit di jalan" (HS)
- "ya, jadi kan itu untuk koordinasi antar lembaga kementerian, karena memang, kenapa penanganan TKI bermasalah dan luar negeri ditangani oleh lintas instansi apalagi pemulangan dalam jumlah besar" (ED)
- "jadi kita tangani dan monitor masalah-masalah WNI atau TKI di negara tersebut, kita koordinasi karena memang masalah terjadi di luar, cuma efeknya adalah tentu kita harus infokan kepada keluarganya kalau dia sakit, apalagi kalau dia meninggal. SOP pertama adalah kita pasti infokan kepada keluarganya. Kemudian fungsi dari kita kemlu di pusat adalah kita koordinasi dengan keluarga... kemudian apabila TKI tersebut katakan memerlukan terkait pada masalah biaya pemulangan seperti itu dimana disitu ada tanggung jawab PT yang ngirim kemudian kita akan menghubungi BNP2TKI atau naker. Kemudian PT juga akan kita hubungi dua instansi ini ya... kalau memang PT nya agak sulit kita minta bantuan BNP, kita pun juga pasti akan melakukan koordinasi dengan bareskrim ya... apabila ada indikasi trafficking kasus yang ditangani... kita pun juga koordinasikan ke dinas kesehatan kalau TKI yang kita pulangkan sakit berat jadi di rumah sakit mana... disini memerlukan perawatan lanjutan kita koordinasi dengan kementerian kesehatan untuk penanganan ketika mereka tiba... kita pun koordinasi dengan kementerian sosial... banyak kan di luar negeri kasus-kasus TKI tersebut hamil ya... punya anak. Kita koordinasikan dengan dinas sosial... untuk kita bawa anak-anak tersebut karena mereka adalah anak-anak indonesia dia adalah warga indonesia kita selamatkan kemudian kita serahkan kepada dinas sosial untuk penanganannya lebih lanjut" (ED)
- "yang dilakukan oleh kemlu adalah kita memberikan bantuan hukum... pengawalan bantuan hukum ketika mereka mengalami proses persidangan di pengadilan ataupun sebelumnya, sebisa mungkin kita mendampingi" (ED)
- "buat yang masih ditahan jelas kita mencari dimana keberadaan dia dan kita melakukan pendataan ini dilakukan di pusat juga kebetulan ada di bagian saya dan kita mendata siapa-siapa aja sih warga kita yang ada di tahanan luar negeri... baik itu mereka yang terancam hukuman berat ya... maupun mereka yang sedang menjalani masa hukuman, ya... tentu kita data dan kemtu tentunya kalau dia ada diluar perwakjian RI secara berkala melakukan kunjungan-kunjungan ke penjara-penjara untuk memonitor permasalahannya dan tentunya adalah kita meminta kepada mereka supaya mereka selama menjalani masa hukuman tidak melakukan hal-hal yang justru malah merugikan" (ED)
- "kalau dari segi anggaran ya... pemerintah program 2009-2014 memberikan anggaran yang cukup dibandingkan dan sebelumnya karena memang sekarang masalah perlindungan warga itu menjadi prioritas nasional jadi kita sudah diberikan dana yang cukup jadi oleh karena itu sekarang ini kita bisa menangani permasalahan TKI dengan lebih baik, dulu kan mau dipulangkan TKI kita bingung kita minta PT nya ... PT nya juga sudah bubar... seperti itu... bingung kita uang dari mana

(...sambungan)

	<p>negara tidak memberikan anggaran yang cukup sekarang ini sudah ada jadi kalau untuk pemulangan seperti itu tidak ada masalah" (ED)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ "jadi kan itu untuk koordinasi antar lembaga kementerian, karena kenapa penanganan TKI bermasalah dari luar negeri ditangani oleh lintas instansi apalagi pemulangan dalam jumlah besar, karena terkait pada masalah biaya terus juga penanganan mereka ketika tiba di Indonesia, sebagai contoh ketika kita dari Saudi Arabia memulangkan WNI dari Saudi Arabia itu kan harus ada jelas yang membiayai dari mana kemudian juga ketika mereka waktu ditanya orang kapal selama dalam perjalanan siapa yang menangani kesehatannya segala macam, ketika tiba di Indonesia bagaimana dengan kepulangan mereka ke asal daerah ya kerjasama dengan dirjen perhubungan, dengan BNP, dengan kementerian sosial apabila mereka ada masalah-masalah...begitu" (ED)</li><li>▪ "sebetulnya kalau kita membicarakan staf bisa saja asalkan memang staf tersebut bekerja secara optimal...ya mungkin anda ketahui bahwa di luar negeri selain dari staf yang berasal dari kementerian lain, kalau di negara seperti di Arab Saudi itu ada juga staf dari kementerian tenaga kerja dan juga ada staf dari keimigrasian namun itu tadi, kita tanpa kenal lelah selalu mendorong supaya staf dari kementerian teknis juga bisa secara bersama-sama menangani masalah pekerja migran bukan hanya mengurus fungsinya saja" (ED)</li><li>▪ "Harusnya gini, TKI pulang dari luar negeri lewat cengkareng harusnya tanggung jawab deplu karena dia punya dana pemulangan, dari cengkareng atau polonia dsb ke kantong-kantong TKI itu tanggung jawab depos atau kesra itu apabila deportasi. Tapi kalo regular itu tentunya dana naker atau bnp2tki. Ini gak diatur, yang mo pulang siapapun mo overstayer, ex umroh mo tki bener.." (SU)</li><li>▪ "Dengan adanya multisektor malah jadi tumpang tindih dan dualisme, akhirnya malah gak tertangani. Contoh saya kasubdit perindungan, ada tki mengadu, saya proses dan data. TKI pulang saya telpon kemlu, atase tenaga kerja sana, bnp2tki, telpon pemda setempat, ketauan oo tkinya meninggal, tkinya sakit. Berita ini saya panggil keluarganya, untuk tindakan lanjutan" (SU)</li><li>▪ "atase ini membuka peluang pasar kerja, perijajakan pasar kerja, mengurus tenaga kerja. Tenaga kerja datang, lapor, semua menyangkut ketenagakerjaan" (SU)</li><li>▪ "ketika ada TKI bermasalah seperti itu tentu kita akan berkoordinasi, ketika dia menemukan perlindungan di daerah kita akan koordinasi dengan departemen sosial, ketika dia sakit perlu perawatan kita akan koordinasi dengan rumah sakit di daerah. kan kita sama-sama pemerintah nih....TKI ini...apapun warga Indonesia yang bekerja di luar negeri lah..itu ketika dia bermasalah tentunya ini menjadi tanggung jawab pemerintah, nah pemerintah itu sesuai dengan kewenangan masing-masing...ketika dia perlu pelayanan secara sosial...perlu tempat...perlu pemeliharaan dan sebagainya itu pasti kita koordinasi dengan dekos.misalkan ada anak TKI yang dibuang...kita koordinasi dengan dekos.terus kemudian....oh ini sakit perlu diobati...ya kita dengan depkes" (RH)</li></ul>	

(..sambungan)

			<ul style="list-style-type: none"><li>▪ "berdasarkan kepres itu...tentunya sama seperti itu kita sebetulnya leading sektornya itu menakertrans kenapa yang mengkoordinir itu kesra karena itu sebetulnya tidak seluruhnya TKI tetapi lebih pada WNI karena lebih banyak yang ilegalnya kalau kita sebetulnya itu mengurus TKI yang legal tidak yang ilegal maknanya dibentukkanlah satu ini.....nah disitu kita akan terlibat ketika TKI nya itu tadinya berangkat secara legal artinya melalui PPTKIS nah kita bisa minta pertanggungjawaban pada PPTKIS itu kita, tapi ketika tidak ada siapa-siapa penanggung jawabnya itu kita serahkan ke Depsos dan sebagainya, artinya kalau sepanjang itu berurusan dengan PPTKIS itu kita yang bisa gitu....karena kita yang punya power temadap dia karena izin kan dan pemenuhan...izin dia operasional kalau dia tidak mau menyelesaikan permasalahan bisa kita tindak dia BNP2TKI pun bisa nindak kita tidak akan layani ketika dia membutuhkan kita" (RH)</li><li>▪ "ketika mau ada permasalahan begitu kan kita masing-masing punya anggaran, anggaran kita pake sesuai dengan tupoksi kita nah disitu kita keterlibatannya sejauh mana...ya itu anggaran itu yang kita pake ketika anggaran kita ngga cukup baru kita sampein kita minta tambahan....ketika itu cukup ya sudah.....jadi ngga ada masalah" (RH)</li><li>▪ "MOUnya sih emang menyebutkan basisnya kita sebenarnya basisnya perdagangan orang dan pekerja migran yang bermasalah" (AN)</li><li>▪ "kita itu memang kemitraannya itu berbasis pada awalnya memang kan relasi kama kesamaan profesi kan memang, apa namanya kerjasama antara ini dengan Depsos itu dulu kita pekerja sosial yang ada di recovery center kan tapi pertamanya memang punya kedekatan profesional trus kemudian itu diusulkan ke lembaga kemudian lembaga menyetujui untuk kerjasama aniar institusi kita kan punya MOU dan tahun 2006" (AN)</li><li>▪ "kalo kaitannya dengan Depsos kita kan sebenarnya gini kita punya komponen itu pencegahan kemudian penanganan kasus itu dibawah perlindungan kemudian, apa namanya terakhir itu penegakan hukum nah kaitannya dengan Depsos itu berkaitan dengan penanganan kasus sebenarnya kama mereka kan punya banyak panti itu mumi yah sudut penanganan kasus" (AN)</li><li>▪ "kalo secara khusus menurut saya gak ada ya. Tapi bahwa memang ada kontrol juga disitu yang sifatnya hanya bener gak agen ini ada disitu terus pjki dan kitanya siapa, karena setiap kita memohon untuk pengimanan tk keluar negeri itu ada dua syarat yang harus utama dilaksanakan, kita tau siapa agensinya termasuk ambassador kita disana atau konsuler kita. Terus yang kedua harus tau juga siapa pengirimnya, berapa orang yang dikirim, tapi gak mendetil kemana dikirimnya, nomer teleponnya berapa, tapi kalo mo ditingkatkan lebih bagus lagi" (SY)</li></ul>
2.	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanaman	yang peran dalam kebijakan pekerja	



(..sambungan)

	migran bermasalah dari luar negeri		
	2.1. Faktor yang mempengaruhi peran Kementerian Sosial dalam implementasi kebijakan penanganan pekerja migran		
	2.1.1. Komunikasi	Kementerian Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "kalau disana itu cukup bagus, terus kalau dulu memang kita..eu...kita kan makin lama makin berubah ya....yang jelas sih perhatian dari para pemegang kebijakan tapi ya...sekarang keihatannya lebih diperhatikan" (AT)</li> <li>▪ "sekarang ini kita dilibatkan mulai dari tahun 2010 kita udah dilibatkan dari RPTC sana, jadi dilapangan apa sih bentuknya, sampe kesini, sampe ke kita dalam penyusunan rencana anggaran itu. Kita dilibatkan langsung direktorat sini, ngambil dari sana....siapa gitu...tapi di sana disuruh himpunan dulu biasanya koordinatornya di sana apa kebutuhannya apa gitu...terus seperti...kan disana kita juga sening ada CC apa...case conference kita juga...terus ada pertemuan, di RPTC, diadakan rapat kebutuhan kita apa sih...kedepan maunya apa...kan kita juga sening ada pertemuan dengan itu kan....istilahnya sesama peksos butuhnya apa si...ya seperti itu, klien butuhnya apa" (AT)</li> <li>▪ "ada dengan adanya brosur-brosur itu pencegahan, sosialisasi ada, sosialisasi langsung ada, sosialisasi melalui apa banner, sosialisasi brosur itu ada" (AD)</li> </ul>
	2.1.2. Sumber Daya	Kementerian Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "SDM nya kita semua peksos ya...rata-rata tim profesinya S1 terus eu...jadi terdiri dari...maksudnya untuk SDM yang ada di RPTC itu tim profesi itu terdiri dari...ada dokter...ada pilhak kepolisian juga disitu...ada psikolognya juga...tapi memang mayoritas pekerja sosial disitu karena pendamping sehari-hari terus ada tim profesi pramu ya...pesuruhnya lah....tim profesi pramu tu ya..pramusaji...pramuwisata...pramusaji yang tukang masak" (AT)</li> <li>▪ "kalau kita sih, pengennya lebih dilatih lagi kayaknya yah, soalnya kan enggak sembarangan dalam menangani klien, selama disini yang saya rasain sih masih kurang gitu, kaya misalnya assesmen konseling itu harus seperti apa...yang baiknya gitu seperti apa...pas itu kita belum pernah dikasih ajaran seperti itu" (PS)</li> <li>▪ "harusnya kita ada program untuk studi banding ya untuk menambah wawasan....kita nih selama ini kayanya belum ada...maksudnya kalau kita ke LAB misalnya laboratorium STKS itu kan ada untuk para peksosnya disitu kan terapi-terapi...kita kan perlu juga...kita role play juga kita sebagai pelaku tapi ending kita sebagai korban seolah-olah yang menerapi dia...jadi kita kan tidak hanya teori....berarti kita praktek gitu loh....itu kan perlu juga kalau kita sudah merasakan sendiri kita kan bisa untuk mentransfer ke orang lain gitu....itu kayanya peningkatan pengetahuan keterampilan dan wawasan itu sangat penting. Yang jelas perlu secara berkala diadakan capacity building" (AT)</li> </ul>

(...sambungan)

	<p>2.1.3. disposisi (watak karakter): komitmen, kejujuran, sifat demokratis</p>	<p>Kementerian Sosial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "yang dilakukan, kita membenahi kurang-kurangnya itu, alhamdulillah ya sekarang yang ilang-ilang semakin berkurang, kita membentuk di daerah asalnya contohnya didebakasi, Tanjung Pinang, Kalimantan Barat, dimana kita merekrut peksos-peksos" (AD)</li> </ul>
	<p>2.1.4. struktur birokrasi: SOP</p>	<p>Kementerian Sosial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "bikin sendiri, jadi SOP kita kalo mau melaksanakan. Baru bikin gitu, tapi sebetulnya untuk SOP sudah di buat yah semuanya, tapi kan belum di laksanakan tapi kalo selama ini kaya kerja biasa baru di kasih tugasnya gitu-gitu aja" (AD)</li> </ul>
	<p>2.1.5. karakter masalah dan karakter kebijakan</p>	<p>Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, LSM, PPTKIS, Pekerja migran</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "dulu pemah dikeluarkan oleh pemerintah namanya inpres 6 tahun 2006 tentang reformasi sistem penempatan dan perlindungan TKI nah disitu sebetulnya dikehendaki agar aparat di tingkat bawah...artinya di pemda itu bergerak ke desa supaya tidak terjadi ilegal-legal itu,tapi kan umumnya hambatannya adalah SDM nya itu kurang, tarolah di kabupaten, pemerintah di kabupaten berapa sih itu membawahi beberapa desa yang notabenenya itu hampir semua kantong-kantong TKI nah itu kekurangan orang jadi kalah cepet" (RH)</li> <li>▪ "Ada Kepres No.106 2004 harus di revisi lagi, itu udah kelamaan...biasanya yang namanya Kepres itu 1 tahun, ini kan dah lama...perannya itu di situ jelas nani, misalnya perannya itu dimasukkan PMB domestik, itu kan hanya malaysia aja..tapi yang PMB dan Arab Saudi gak masuk. Terus peran dan badan nasional penanganan itu BNP2TKI juga gak masuk" (EM)</li> <li>▪ "salah satunya harmonisasi kebijakan aja sih, kalo dirasa emang kita tidak perlu udah abis ya udah, tapi kembalikan BNP dan naker aja yang kordinatonya, kalo misal dirasa masih perlu kita kan tentunya ga sembarangan memutuskan tapi juga melibatkan setgab, setwapres seperti itu kan mereka pegang kuasanya nanti, perbaiki keppres-keppres nanti itu kita melibatkan bapenas seperti itu kalo misalnya dalam pertemuan itu kita masih harus megang itu ya kita perkuat dengan negara lainnya karena kalo ga seperti itu ujung-ujungnya kita juga yang susah, ada kondisi khusus ngajuin anggaran biaya tambahan" (HS)</li> <li>▪ "Pembagian tugasnya di situ misalnya ada istilah TKI dan TKIB, TKI itu katanya kalo menurut orang menakertrans adalah yang legal, yang gak legal itu adalah yang bukan TKI namanya. Namanya itu pekerja migran bermasalah, jadi yang dikatakan TKI itu adalah yang punya dokumen, maka yang tidak punya dokumen itu menjadi tugas kementerian sosial, nah itu perlu diwujudkan dalam peraturan itu, terus juga ada misalnya yang TKI yang ada ke tanjung pinang misalnya perlu lagi di balikin lagi ke malaysia, nah...itu perlu di atur disitu...lembaga mana" (EM)</li> <li>▪ "kalo komitmen sih insya Allah udah bagus yah, dengan maksudnya mereka menyediakan waktu 24 jam di kali 24 jam untuk nemenin keluhan apa aja gitu, baik dari polri, BNP, itu kalo misalnya ada yang ngeluh silahkan hubungin itu juga udah bisa maksudnya langsung ke personnya itu juga udah ga apa-apa udah bagus juga sih, terus BNP juga bikin sistem baru lagi tuh online sistem online pokoknya semacam pengaduan-pengaduan seperti itu" (HS)</li> <li>▪ "Kita udah sempat coba bikin semacam FKPM, sebenarnya FKPM itu punya kepolisian, itu Kemitraan polisi dan Masyarakat, nah kita memanfaatkan mereka itu dengan melatih sistem, kaya semacam sistem ke mereka untuk kalo misalnya ada kondisi khusus gitu, ada calo-calo atau apa gitu, dan mereka laporkan via sms gitu, si sms nanti langsung</li> </ul>

(..sambungan)

			<p>bisa di hp kita bisa tau, dan kita juga kasih nomor-nomor orang yang di pusat jadinya kalo ada kondisi apa di harapan sebelum ke media kita udah tau duluan gitu kan...kadang-kadang biasanya, kadang suka lambat juga langkahnya yah udah di media tapi pemerintah belum ambil tindakan" (HS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "yang namanya TKI itu kalo bisa itu harus satu ini saja, jadi sekarang itu kan ternyata banyak, nakertrans misalnya nanganin untuk pendidikan, untuk pembinaan atau untuk pemberian izin kepada PJTKI, mereka itu domainnya. Sementara BNP2TKI mungkin yang memberangkatkan, atau yang memulangkan, yang menempatan. Sedangkan Depsos yang bermasalahnya. Seharusnya ini cari permasalahan utamanya dimana?" (EM)</li> <li>▪ "Dengan adanya multisektor malah jadi tumpang tindih dan dualisme, akhirnya malah gak tertangani. 14 kementerian punya dana TKI semua tapi aturannya pake aturan kita nih kalo pak SBY gak turun tangan, terjadilah tumpang tindih kewenangan. ada 14 instansi direct menyangkut kondisi ini, leading sektornya ada di deknakertrans. Tapi menko perekonomian punya dana TKI, kesra punya dana TKI, kemlu, depsos, bnp2tki juga punya dana tki. tidak diatur dengan baik. Harusnya gini, TKI pulang dan luar negeri lewat cengkareng harusnya tanggung jawab depso atau kesra dia punya dana pemulangan, dan cengkareng atau polonia dsb ke kantong-kantong TKI itu tanggung jawab depsos atau kesra itu apabila deportasi. Tapi kalo regular itu tentunya dana naker atau bnp2tki. ini gak diatur, yang mo pulang siapapun mo overstayer, ex umroh mo tki bener. Semua berbondong-bondong rebutan, ini yang terjadi dualisme setelah otonomi." (SU)</li> <li>▪ "Sebagai contoh ada pemulangan TKI, pemulangan ini sebabnya banyak. Salah satu yang kita kesel adalah perbuatan kementerian agama, mereka punya izin untuk travel-travel haji umroh, jumlahnya ratusan. Pada waktu mereka berangkat umroh, diabsen, service bagus. Selesai umroh, mo pulang bareng ayo, mo jalan-jalan dulu juga silahkan. Akhirnya menjadi TKI ilegal, dampaknya overstayer. Pada waktu didata disana bilanganya TKI biar cepet pulang, begitu sampe cengkareng, mereka mengaku ex umroh. Dampak dari kebijaksanaan umroh itu, sampahnya ke tenaga kerja." (SU)</li> <li>▪ "Pelaksanaan untuk penanganan itu ada pemerintah kemudian ada PPTKIS itu sekarang banyak TKI yang disana menjadi pekerja migran bermasalah, sebenarnya itu karena dari aturan yang memberatkan PPTKIS atau dari masyarakat atau dari PPTKIS itu sendiri yang melakukan, karena sekarang kan banyak pekerja migran bermasalah itu di rekrut oleh oknum, tapi peran dari pemerintahnya di dalam implementasi belum sampe sejauh mana, pemerintah itu disitu kan banyaknya di Pemda. Pemda itu yang dinasakertrans sampai sejauh mana dia pengawasannya kemudian dia bisa mengeksekusi terhadap pekerja migran itu" (EM)</li> <li>▪ "Ada beberapa daerah itu malah kepala desanya sendiri calonnya itu kan parah, jadinya mau berangkat ya dibantuin sama kepala desanya bikin KTP, terus kadang mereka juga takut gitu, karena kan mereka kan punya utang untuk pergi di sana kadang mereka juga pengen pulang ga mau jadi overstayer tapi kalo misalnya pulang mereka ga mampu bayar ke calonnya itu terilit hutang, itu jadi akhirnya stay aja di sana terus-terusan tapi ga jelas kerjanya apa, itu juga banyak yang kaya gitu" (HS)</li> </ul>
<p><b>2.2. Faktor yang mempengaruhi kompleksitas implementasi kebijakan penanganan pekerja migran</b></p>	<p>Kementerian Sosial, Kementerian Kord. Bidang Kesra, Kementerian Luar Negeri, BNP2TKI, LSM, PPTKIS, Pekerja migran</p>		

(...sambungan)

- "banyak hal ya, pada umumnya di daerah-daerah itu biasanya berkembang calo, calo-calo itu kan profit oriented tidak seperti kita, kalau kita pasti akan memperhatikan soal perlingkungannya, dia pasti profit oriented nah sedangkan tenaga kerja yang mereka rekrut umumnya itu tenaga kerja informal yang bekerja pada perusahaan yang notabenernya pendidikan kwalitasnya pun rendah mereka taunya ya sama calo dibawa ke perusahaan atau kadang-kadang ke travel langsung dikirim....prosedurnya bener atau tidak dia tidak ada urusan....yang penting saya bisa kerja ke luar, jadi faktor utamanya menjadi ilegal sebetulnya calo, sponsor-sponsor" (RH)
- "Kita ingin menempatkan TKI ini yang profesional, tapi ternyata TKI itu yang seharusnya di dalam undang-undang 21 hari dilatih ternyata baru 3 hari sudah diberangkatkan, banyak TKI yang tidak bisa bahasa Indonesia diberangkatkan, itu dimana letak kekeliruannya? BNP2TKI atau kementerian sosial tidak punya hak untuk menindak PJTKI, karena PJTKI itu izinnnya di nakertrans jadi antara proses harusnya kan kalo disini ada pembinaan misalkan salah satu kementerian diindak tegas misalnya dari BNP2TKI atau dari siapa, merekomendasikan supaya ini di tindak, gak di tindak juga kan?" (EM)
- "makanya banyak banget yang terkaitnya, kaya yang kasus ke jeddah itu juga apa namanya...mafianya juga banyak sih, jadinya yang di jeddah itu mereka kalo di deportasi sidik jari di sana, 5 tahun ga boleh sampai ke sana lagi nanti juga mereka bisa celah ga ke jeddah gitu nanti lewat mana, lewat kuwait, Jordan nanti akhirnya mereka bisa masuk juga ke sana" (HS)
- "Di pra sih selalu, makanya kita selalu bilang penanganan dari hulu ke hilir, dari pra penempatannya itu sih sebenarnya yang salah, karena kan pelatihan-pelatihan yang mereka sklinya rendah jadi selalu jadi PLRT, rata-rata kan gitu" (HS)
- "yah kalo ngeliat akar pmasalahannya memang iya di hulu kenapa si PJTKI-PJTKI itu dibiarkan merekrut, kenapa calo-calo itu dibiarkan merekrut gitu, pemerintah sendiri menurut ku sih gak tegas memang untuk apa namanya nih udah jelas-jelas misalnya PJTKInya nih yang ngirim orang yang cacat di RPTC tuh ada TKI yang cacat tunarungu dikirim gitu, mana gak ada tindakan buat TKI itu, buat PJTKInya" (AN)
- "ada unjuk rasa TKI, ternyata kip palsu, tkinya jadi masalah, unjuk rasa ke kita, ya harusnya unjuk rasa ke depdagri. Terus banyaknya medical check up palsu, ya harusnya lanya ke depkes donk jangan ke depnaker. Wong semua terlibat dan punya dana, ayo kita jangan ego sektor tugasnya apa, passport palsu, semua punya oknum. Contoh lain di perhubungan, banyak mafia angkutan, diangkut, diperas bahkan sampai diperkosa, harusnya dicabut izin trayek angkutan nakal, nah ini koordinasi lintas sector dan direct, yang semuanya menginduk ke menaker karena bicara ketenagakerjaan, kami kan cuma pelengkap dalam rangka penunjang, tki perlu passport ke menhukham, perlu cek kesehatan ke kemkes, kira-kira begitu" (SU)
- "kalo saya justru melihat hambatan lebih banyak diluar negeri kalo kita tidak mengikuti prosedur saat didalam negeri. Kalo di dalam negeri saya pikir sudah cukup ya kecuai itu tadi sosialisasi dari pemerintah kepada aparat yang dibawah supaya itu bisa diteruskan sampai ke calon tki. Kalo itu bisa dilakukan, gak perlu lagi penyogokan, ditipu calo, menipu tentang umur

(..sumbungan)

	<p>atau kesehatan, dan sebagainya. Mengenai kesehatan saya pikir perlu ada insitusi independen yang diakui oleh Negara luar bahwa Insitusi kesehatan ini ditunjuk untuk menjamin bahwa kesehatan tenaga kerja ini bagus, sebab bisa juga kalo sembarangan tentang bagian kesehatan ini jadi debat kusir, kita bilang ini bagus tapi kata user gak bagus ya bisa jadi kendala juga kan" (SY)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ "Kenapa ini sering terjadi karena banyak TKI kita yang dikinim masih muda-muda mereka belum pernah, boro-boro mereka ke jakarta mungkin saja ke ibu kota propinsi juga belum pernah jadi bayangkan mereka hidup besar di desa belum pernah kemana-mana tiba-tiba sekalnya pergi keluar desa tersebut ke luar negeri, itu mereka benar-benar syok, kenapa mereka syok karena memang para calo yang merekrut mereka itu memberikan iming-iming segampang itu jadi ada deskripsi yang menggampangkan ketika seorang perekrut, calo-calo itu kemudian mendekati para calon TKI karena mereka juga punya target merekrut berapa dia berangkat dulu mereka bisa rekrut kemudian dia bisa mendapatkan fee lalu berangkat, jadi ketidaksiapan" (ED)</li><li>▪ "sebetulnya tidak sulit, semua penerbitan tentu kan perlu proses...ngga ada penerbitan tidak perlu proses pasti kan perlu proses ini kan demi keselamatan dia aja itu kan yang jadi alasan dia, kalau dia udah punya KTP yang asli yang sesuai dengan identitas dia apa salahnya dia daftar ke dinas tenaga kerja nanti dia dapat rekomendasi untuk ngurus passport habis punya passport dia bisa langsung ke PPTKIS nanti di penampungan dan sebagainya, kalau udah punya passport punya identitas itu kan nanti pengurusan dokumen selanjutnya pasti akan mudah" (RH)</li><li>▪ "sdm kita tidak terampil, gak lulus SD, gak bisa berbahasa arab, dan sebagainya. Mereka berangkat mumi, sampe rumah majikan tidak betah, orang Indonesia yang perempuan rata-rata cengeng. Kemudian dia pindah majikan sehingga jadi illegal karena semua surat dan dokumen ada di majikan sebelumnya, karena kalo tidak dibawa, khawatirnya tki kabur dan majikan rugi padahal sudah membayar cukup tinggi untuk membawa tki kesana" (SU)</li><li>▪ "Kalo Filipina karena mereka rata2 sma, ya tidak bekerja disektor nonformal. Kita dikalahkan di MK karena salah satu pasal tentang pendidikan minimal TKI harus SMP tidak bisa diberlakukan, karena di UUD pasal 27 juga tidak d'isebutkan mencanai pekerjaan harus pake pendidikan, sehingga piki bebas kinim, mau tidak lulus SD, buta huruf, wong itu aman ya kinim aja" (SU)</li><li>▪ "satu adalah tidak adanya sistem perlindungan yang optimal di negara tersebut dan kedua adalah kita berhadapan dengan budaya, dalam pandangan pribadi saya timur tengah itu memang sebaiknya di tutup total, permanen, karena memang selama hukum disana juga tidak berubah dan budayanya juga masih seperti itu sulit bagi kita bekerjasama dengan baik soalnya formal tapi kalau seorang wanita dikinim bekerja kesana bekerja dalam rumah dengan rumah yang di tembok tinggi tertutup seperti itu dia tidak bisa keluar kita tidak pernah tau ada apa didalamnya" (ED)</li><li>▪ "Mereka tidak tahu bahwa di arab sebagian besar disana masih jahiliyah, bapak2nya majikan sekarang dulu budak semua. Para tenaga kerja dari Filipina, Pakistan, India, Indonesia kadang tidak dibayar gajinya karena dasarnya jahiliyah, dan kita</li></ul>
--	---

(...sambungan)

tidak bisa memilih kota penempatan, kalo ke arab ya tergantung nasib di taro dimana. Ternyata di Arab hampir setiap hari makannya daging kambing, sehingga libido meninggi, kedua perempuan arab itu menggunakan pakaian yang tertutup, dampaknya apa, melihat orang Indonesia yang terbuka sedikit auratnya jadi...sehingga di arab tinggi pelecehan seksualnya." (SY)

- "ada kewajiban pemerintah setempat untuk kemudian menyampaikan masalah-masalah yang menimpa warga negara asing di negaranya tapi prakteknya memang tidak mudah itu...tidak semua negara mempraktekan hal semacam ini bahkan boleh dikatakan hampir semua negara nah untuk itulah. Kita tentu melakukan upaya pendekatan-pendekatan ya....pendekatan ini jelas hal yang tidak mudah apalagi pendekatan tersebut. Kita lakukan dengan tujuan kita membuat suatu perjanjian karena perjanjian itu harus melalui kesepakatan. Perjanjian sudah dilakukan dengan Australia karena kita sama-sama berkepentingan terhadap warga yang ditahan di masing-masing negara. Sedangkan masalah yang menimpa warga Saudi masih minim, sehingga mereka belum bersedia karena mereka menganggap belum perlu perjanjian itu" (ED)
- "permasalahan tersebut menyangkut berbagai faktor di beberapa negara katakanaiah seperti saudi arabia masalahnya semakin banyak, setiap hari pasti ada masalah....bandingkanlah dengan negara maju, Eropa atau di Amerika boleh dibilang jarang lah kasus...kasus juga paling kasus yang biasa saja tapi bandingkan dengan negara seperti saudi arabia setiap hari ada saja kasus...kasus bukan hanya satu tapi kadang belasan masuk setiap hari sementara kita bisa bayangkan staf kita juga sedikit...seperti saudi arabia juga...saudi arabia itu wilayahnya lebih luas dari Indonesia jumlah warga kita banyak tersebar di seluruh wilayah saudi arabia dan staf kita juga jumlahnya sangat terbatas rasionya adalah satu orang itu menangani kurang lebih 25000 sampai 30000 orang itu staf kita di luar negeri jadi itulah hambatan kita dan oleh karena itu kita juga untuk mengatasi situasi itu adalah kita bentuk pusat pelayanan warga, juga kita benkan semacam pengecualian bagi perwakilan tertentu dalam hal jumlah stafnya gitu supaya tertangani jadi inilah masalah yang masih mengganjal di kita" (ED)

- "regulasi dari pemerintah setempat kan berbeda-beda, terus salary yang diterima juga berbeda-beda. Cuma memang masing-masing ada resikonya. Misalnya untuk ke timur tengah kan rata-rata Negara yang non muslim juga, jadi mereka harus terima misalnya majikannya makan babi, mereka mana mau ngerti. Itu merupakan contoh sederhana bahwa antara majikan dengan pekerja ada ketidakharmonisan itu bisa terjadi dinegara manapun. Pertama mungkin faktor luck, yang kedua ya pandai-pandailah membawa dini. Selama dia pandai membawa dini tentu saja dibekali dengan kemampuan bahasa karena itu kan alat komunikasi. Menurut saya bagus-bagus aja gitu" (SY)

- "pengaruh media dan sekarang issue masalah TKI kan ada issue politik...jadi di politisir seperti itu lah. Masalah perlindungan kepada WNI kita maupun TKI kita di luar negeri ketika masalahnya sudah masuk media kemudian media sudah menambah bumbu-bumbu ya jadi ramai akhirnya, dan justru berbahaya pada upaya kita memberikan perlindungan" (ED)

(...sambungan)

- "Ada faktor dari masyarakat kita yang kurang percaya dengan birokrasi maupun masih ada oknum, masih banyak orang Indonesia yang berpandangan bahwa pemerintah ini justru menyusahkan saya saja, kenapa saya ga boleh bekerja di sana. Kemarin dalam forum dia bilang masyarakat Indonesia tuh sangat religi, percaya sama tuhan sangat positif, tapi ternyata di sisi yang lain ini menimbulkan masalah, saya yakin bismillah saya akan di lindungi oleh Tuhan, saya yakin Tuhan melindungi saya bagus memang yakin itu juga anda harus yakin, tapi ada kekonyolan. disuruh ikut asuransi ini, asuransi apa sih untungnya tapi saya ga dapet apa-apa ya kalo selamat gak dapet apa-apa, saya tuh di lindungi saya akan berdoa setiap malam, nah itu mereka ga peduli" (ED)
- "harusnya BNP2TKI kan tidak mengeluarkan produk peraturan, pun untuk nasional. Kalo dia membuat untuk pegawainya sendiri itu namanya keputusan, keputusan itu internal. Tapi kalo pak Jumhur mengeluarkan peraturan kepala BNP2TKI, isinya membuat bursa kerja luar negeri, membuat pelayanan dualisme tadi, itu yang menyalahi aturan. Sesuai salah satu pasal dalam UU no 39 adalah pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan. Berarti pemerintah boleh melaksanakan, karena kita tangannya tidak mampu ya kasih BNP2TKI, PPTKIS sebagai mitra kerja kita" (SU)
- "bicara tenaga kerja baik di dalam maupun luar negeri adanya di departemen tenaga kerja dan transmigrasi yang untuk itu di provinsi punya kantor wilayah di kabupaten punya dinas tenaga kerja. Sejak otonomi daerah mereka jadi raja-raja kecil yang otonominya kebablasan, akhirnya 14 kementerian punya dana TKI semua tapi aturannya pake aturan kita.nih kalo pak SBY gak turun tangan, terjadilah tumpang tindih kewenangan" (SU)
- "harusnya BNP2TKI kan tidak mengeluarkan produk peraturan, pun untuk nasional. Kalo dia membuat untuk pegawainya sendiri itu namanya keputusan, keputusan itu internal. Tapi kalo pak Jumhur mengeluarkan peraturan kepala BNP2TKI, isinya membuat bursa kerja luar negeri, membuat pelayanan dualisme tadi, itu yang menyalahi aturan. Sesuai salah satu pasal dalam UU no 39 adalah pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan. Berarti pemerintah boleh melaksanakan, karena kita tangannya tidak mampu ya kasih BNP2TKI, PPTKIS sebagai mitra kerja kita"(SU)
- "Kita kembalikan kepada turunan kebijakan UU yaitu pemin yang terbaru. Disitu disebutkan PPTKIS yang akan merekrut TKI wajib memiliki SIP dari menteri. Penerbitan SIP dapat dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk menteri. Nah Keputusan Menteri (No. 61) memutuskan bahwa menunjuk Direktur Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja sebagai Pejabat Penerbit Surat Izin Pengerahan bukan BNP2TKI, tetapi kok BNP2TKI juga mengeluarkan SIP, nah dualisme disini. Pak Jumhur mati-matian di depan komisi 9 bahwa SIP itu bagian dan pelayanan, karena kita operator berarti itu di kita. Nah kalo kita mengacu pada peraturan saja. SIP itu surat izin, dan dimanapun yang namanya surat izin adanya di regulator, izin bukan pelaksanaan tapi kebijakan" (SU)
- "ada dengan naker...karena di undang-undang 39 itu seperti tarolah satu masalah saja....mengenai SIP surat izin

(...sambungan)

- pengerahan....itu kan di undang-undang 39 itu namanya surat izin pengerahan tapi mungkin lebih tepat menurut saya adalah surat izin pereknutan jadi itu izin yang diberikan kepada PT untuk melakukan pereknutan sesuai dengan undang-undang 39 itu menjadi kewenangan menteri nah...padahal undang-undang 39 juga memberikan kewenangan operasional ada di BNP2TKI" (RH)
- "nah disini salahnya menteri tidak memberikan kewenangan kepada BNP2TKI padahal di dalam undang-undang itu dinyatakan menteri bisa menunjuk pejabat untuk memberikan izin, harusnya kalau menteri menunjuk BNP2TKI selesai persoalan tetapi ternyata menteri menunjuk pejabat dibawah dia sehingga sana mengeluarkan SIP sini mengeluarkan SIP sama-sama punya dasarnya...tetapi oke lah....itu ketika kita ngadain sosialisasi kita selalu bilang itu tidak usah dipersoalkan baik SIP yang dikeluarkan oleh depnaker maupun oleh BNP2TKI itu sama-sama sah karena apa....masing-masing punya dasar yang kuat berdasarkan undang-undang dua-duanya juga pemerintah tidak usah dipersoalkan pokoknya jalan saja....kita minta dinas tetap mau menerima SIP baik dan depnaker maupun dari BNP2TKI jangan ditolak" (RH)
  - "KTKLN,undang-undang 39 itu mewajibkan pemerintah mengeluarkan KTKLN kartu tenaga kerja luar negeri, nah karena itu operasional ada di BNP2TKI kita menganggarkan untuk TKI itu KTKLN (basis) dan didalam ada chipnya ketika itu dimasukan chip identitas TKI semua akan kelihatan sehingga itu kan salah satu instrumen untuk memberikan perlindungan terhadap TKI, tetapi naker juga mengeluarkan KTKLN yang bukan merupakan chip ketika TKI itu bermasalah susah untuk di ini lagi kalau dia dengan KTKLN yang dari depnaker, yang pasti kalau TKI bermasalah disini yang di ini, di BNP karena ini badan penempatan dan perlindungan ketika bermasalah kan kesini" (RH)
  - "sepertinya ada dualisme. Sebetulnya siapa sih yang menjadi istilahnya 'kapten' dalam pengurusan TKI ini, BNP2TKI atau Depnaker. PJTKI saja bingung apalagi TKInya. Jadi menurut saya ini hal yang mengada-ngada oleh pemerintah dalam membuat regulasi, sebetulnya bisa saja menjadi satu bahwa memang BNP2TKI ini bidangnya apa, tapi semua dibawah satu naungan gitu. Bahwa untuk hubungan antar negara itu deplu" (SY)
  - "Padahal ada satu departemen namanya depnakertrans, departemen ini harusnya menyelesaikan masalah yang teknis atau non teknis baik yang regulasi maupun real pelaksanaan, itu semuanya dibawah satu kementerian, kenapa mesti dipisah.. badan itu kan dibawah langsung presiden, ada apa? Berarti menurut saya presiden tidak punya kebijaksanaan untuk mengatur misalnya membentuk satu dirjen untuk penanganan teknis. Kalo kaya gini yang bingung kan yang dibawah. Bukan tti aja yang bingung, pegawainya bingung, kami pun ikut bingung. Gak bagus itu karena ada dualisme yang akan carut marut dalam pelaksanaannya, yang kedua akan menjadikan high cost, yang ketiga akan menambah prosedur" (SY)
  - "Di depnaker ada pengawas ketenagakerjaan, dia mengawasi seluruh perusahaan di dalam negeri, termasuk PPTKIS. Nah pas pengawas datang rapi, begitu pengawas pulang ya..berantakan lagi. Nah itu, dampak yang merugikan aturan tapi



(..sambungan)

<p>menguntungkan oknum-oknum" (SU)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ "Depnaker itu sendiri kan dia masih kalo gak salah kan dia juga masuk ke under menko perekonomian dia juga under menkoksera itu yang harus di clearkan jadi perspektifnya mereka juga jelas ketika mereka masuk ke menko perekonomian ya udah ini memang perekrutan tenaga kerja emang di anggap perdagangan orang bisnis harus di clearkan tapi kalo sementara dia juga masuk kedalam menkoksera.." (AN)</li><li>▪ "iya kayanya ga, paling kita cuma bersurat aja sih misalnya kaya kita kan pantau lewat laporan, di teknis lapangannya seperti apa, kita pantau dan laporan-laporan kalo misalnya ada yang ngerjain laporan ya kita jadi ga tau perkembangannya, itu kita hanya bersurat aja mana laporan gitu yah, tapi kalo membenkan sanksi belum sampe deh" (HS)</li><li>▪ "Setiap kementerian punya perspektif sendiri-sendiri, kalo kita jelas perspektif di luar negeri, kalo di sini punya misi sendiri masa pencipta lapangan pekerjaan di sisi ini juga di mana mengirim orang kita sebanyak-banyaknya keluar negeri, tapi dengan interaksi terus menerus baik dalam pertemuan-pertemuan, kita juga memposisikan jangan mengirim tenaga kerja dalam arti sebanyak-banyaknya tapi yang kita kirim justru tenaga-tenaga yang di butuhkan seperti itu, ini yang di perlukan oleh kita sebetulnya, dan lagi yang mereka butuhkan...yang tidak siap karena justru berakibat masalah bagi pihak pengirim maupun negara, ya sudah ada sih saran seperti itu, karena kan yang ngirim dan Indonesia kita mengharapka mengirim tenaga kerja tuh ya yang ada skil ya" (ED)</li><li>▪ "Pasal perlindungan itu munculnya tidak sampai 8 pasal disini. Terus saya bilang, kalo UU yang baru di kasih pasal perlindungan, judulnya penempatan dan perlindungan nanti pincang. Karena perlindungan memang tidak bisa banyak. Jadi kalo UU ini ada 100 sekian pasal, kalo perlingkungannya Cuma 8, yang penempatan pincang. Padahal perlindungan mengalir dari awal harusnya gak usah ada bab perlindungan, orang ngurus ktp itu udah perlindungan, ngurus passport itu udah perlindungan. Semua persyaratan yang harus dimiliki ti itu perlindungan, saya naik motor harus punya sim itu perlindungan. Jadi kalo ada penempatan ya otomatis melekat perlindungan. Jadi gak usah ada bab perlindungan, karena perlindungan sudah melekat pada penempatan. Kedua, lintas sektoral harus mengikuti aturan yang ada, tidak duplikasi tidak dualisme. Karena kita membuat UU sebaru apapun kalo tetep dilanggar, seperti calo dibiarkan itu kan tugas polisi, masa calo malah diptara karena nyetor ke polisi toh" (SU)</li><li>▪ "menurut saya itu karena kurangnya sosialisasi dari depnaker sendiri, karena gak nyambung sampe ke calon-calon TKI itu. Mestinya barangkali aparat setempat atau kelurahan, RT/RW diberikan suatu masukan supaya mereka bisa membantu para calon TKI itu memberikan suatu penjelasan, prosedurnya ini loh, itu bisa di cek sendiri ke TKI. Sebab kalo PJTKI kelakuan melanggar suatu ketentuan dan sini akan dicabut izinnya. Tapi memang ada juga PJTKI yang nakal karena ingin profit yang tinggi, sehingga dia memanfaatkan dengan tidak membantu pemerintah menyebarkan prosedur-prosedur ini. Jadi kalo regulasi ini tidak sampai ke masyarakat maka disitu ada celah" (SY)</li><li>▪ "kalo dari kacamata saya pribadi, saya melihat ada kekurangan secara tanggap dari pemerintah untuk mengatasi masalah</li></ul>		
--	--	--

(..sambungan)

ini. Kita kan masalahnya terlepas itu legal ataupun ilegal itu warga negara kita. Harusnya diambil tindakan yang cepat. Kita memang negara under development yang memang untuk mengurus yang kaya gitu termasuk sulit ditambah lagi saya jujur aja, pegawai-pegawai pemerintah ini kan kayanya pola pikirnya dan kesadarannya rendah" (SY)

- "bisa aja kan ketemu dengan majikan yang tidak bertanggung jawab, karena karakter manusia kan kita gak bisa jamin. Tapi kita tekankan sebagai bagian kontrol kita kepada agensi atau dan G to G kita antar pemerintah bahwa tki kita harus dilindungi sesuai regulasi yang ada dinegara itu. Kalo itu bisa diatasi menurut saya bisa diminimalisir permasalahan yang ada. Walau regulasi sudah ada bukan mustahil, misalnya majikan yang temperamental, kita kan gak bisa jamin karakter orang sesuai dengan yang kita harapkan, tapi setidaknya kita sudah diproteksi sehingga kita bisa komplemen kepada government setempat atau kepada agensi bahwa anda tidak bisa menjalin hubungan yang baik dalam bisnis ini" (SY)
- "regulasi negara setempat merupakan hambatan juga. Contohnya di arab itu kan sangat tertutup, yang belanja kepasar pun laki-laki, tidak ada yang campur antara laki-laki dan perempuan. Memang itu sudah budaya dan aturan agama, dan ini menjadi celah dalam keinginan tki kita terutama untuk tki yang non formal, dan itu menjadi sangat rentan" (SY)
- "saran saya internal kita sosialisasi itu harus lebih ditingkatkan artinya ada kemampuan dan kesungguhan dari pemerintah untuk membantu masyarakat kalo perlu sampe tingkat RT bahwa regulasi itu seperti ini sehingga mereka terprotect. Kemudian membantu terutama pekerja formal karena sudah terlepas, mereka harus mengeluarkan biaya sendiri diawal, mereka juga mesu makan padahal belum terima gaji, sementara belum ditempatkan kemana, apakah disediakan asrama, itu sebenarnya perjanjian antara pemerintah kita dengan pemerintah setempat. Yang lebih penting lagi adalah segi bahasa harus ditingkatkan dan intelektual, dan itu bukan merupakan PR yang mudah" (SY)

