

PERMASALAHAN SOSIAL TENAGA KERJA WANITA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PELAYANAN SOSIAL

(Studi Kasus di Daerah Asal, Daerah Transit, dan Daerah Tujuan TKW)

Sutaat

ABSTRAK

Studi ini dilakukan guna mengidentifikasi potensi, masalah, dan kebutuhan pelayanan sosial bagi Tenaga Kerja Wanita (TKW). Hal ini dimaksudkan sebagai input bagi perumusan kebijakan dan program penanganan masalah sosial TKW secara profesional.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa potensi sumber daya TKW relatif rendah baik dari segi pengetahuan maupun kesiapan untuk bekerja di luar negeri. Hal ini terkait dengan masih minimnya persiapan pada TKW sebelum diberangkatkan ke luar negeri. Di samping itu juga adanya praktek-praktek pengiriman tenaga kerja secara ilegal yang lebih mengutamakan pada keuntungan ekonomi semata, negara tujuan kurang memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja asing (TKW). Pada akhirnya KBRI banyak dihadapkan pada berbagai masalah yang terkait dengan penyelesaian kasus tenaga kerja bermasalah, baik yang menyangkut legalitas sebagai TKW, tindak kekerasan maupun masalah-masalah lainnya.

Penelitian ini merekomendasikan perlunya pelayanan sosial TKW mulai dari pemberangkatan sampai di negara-negara tujuan, dengan cara melibatkan para Pekerja Sosial profesional dalam penyelesaian masalah TKW.

I. PENDAHULUAN

Menurut informasi di berbagai media masa, saat ini Indonesia masih banyak mengirim tenaga kerja ke beberapa negara, baik di Asia, Eropa dan Amerika. Pengiriman TKW ke Luar Negeri menjadi salah satu alternatif untuk mengatasi masalah pengangguran, karena adanya keterbatasan lapangan kerja di Indonesia. Disamping itu bagi pemerintah, pengiriman TKI/TKW mendatangkan devisa. Sampai bulan September 2004 sumbangan devisa tenaga kerja Indonesia mencapai US \$170,87 juta. Sebagian besar dari devisa tersebut berasal dari TKW, khususnya dari sektor informal (Media Indonesia, 2005). Di satu sisi pemerintah memberikan julukan kepada Tenaga Kerja Indonesia sebagai "Pahlawan Devisa"; pada sisi lain pengiriman tenaga kerja ke luar negeri khususnya TKW mempunyai akibat sampingan yang menyangkut masalah kesejahteraan – tindak kekerasan, pelecehan seksual dan sebagainya sebagaimana banyak diekspose di berbagai media cetak maupun elektronik.

Data resmi yang dihimpun oleh Depnakertrans Indonesia (Ditjen, PPTKLN, 2004) jumlah kedatangan TKI bermasalah dari tahun 2002-2004 di kawasan Asia-Pasifik seluruhnya mencapai 14.372 orang. Dari sejumlah TKI tersebut yang terbanyak berada di Singapura (5.793 orang). Sementara itu data penempatan TKI formal dan informal untuk Malaysia mencapai 20.007 orang (16.050 orang di antaranya TKW), dan Singapura mencapai 3.966 orang (seluruhnya TKW). Sebagian besar TKW tersebut dan bahkan untuk Singapura seluruhnya bekerja pada sektor informal (sektor domestik). Salah satu kasus TKW yang sudah pulang ke daerah asal, tercatat bekerja sebagai Pekerja Seks Komersial (PSK) pada tahun 2004 sebanyak 1.954 orang. TKI/TKW yang dipulangkan dari Serawak melalui Gate Entikong tahun 2003 sebanyak 12.726 orang (dideportasi 2.817 orang, pulang bermasalah 3.551 orang, dan pulang normal 6.358 orang) (Nuryana, 2004).

Realitas seperti diuraikan di atas, menunjukkan TKW banyak dihadapkan pada berbagai masalah yang merugikan/

membahayakan dirinya. Identifikasi pihak-pihak terkait, pengiriman TKW ke luar negeri kurang memperhatikan kebutuhan kesejahteraan sosial TKI/TKW. Berdasarkan fenomena tersebut diatas maka Pusat Penelitian Permasalahan Kesejahteraan Sosial mengadakan kajian yang lebih mendalam melalui penelitian tentang permasalahan TKW di enam lokasi dalam negeri (yakni Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Jawa Timur, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, dan Batam), dan dua lokasi luar negeri (Malaysia dan Singapura). Selanjutnya dari hasil analisis temuan penelitian ini dikemukakan implikasinya terhadap program penanganan masalah sosial TKW, baik di dalam negeri maupun di negara tujuan.

Pertanyaan penelitian ini dirumuskan seperti berikut: Permasalahan sosial apa saja yang dihadapi TKW Indonesia? Bagaimana pelayanan sosial terhadap TKW sejak pemberangkatan sampai di negara tujuan?

Berpijak pada rumusan masalah penelitian ini, maka tujuan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut: (1) Teridentifikasinya permasalahan sosial yang dialami Tenaga Kerja Wanita (TKW) sejak keberangkatan sampai di negara tujuan; (2) Teridentifikasinya pelayanan sosial yang dibutuhkan TKW di tempat penampungan sementara (di tempat pemberangkatan dan atau transit serta di negara tujuan/shelter KBRI).

Metode yang digunakan penelitian ini adalah deskriptif, yaitu menyajikan gambaran permasalahan sosial dan pelayanan sosial terhadap TKW. Sedangkan pendekatan penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan umumnya berbentuk kata-kata, gambar dan bukan angka-angka, walaupun ada angka-angka sifatnya hanya sebagai penunjang. Teknik yang digunakan interview, studi dokumentasi, observasi, dan diskusi (*focus group discussion*). Informan penelitian ini terdiri dari TKW (di penampungan PJTKI, di Shelter KBRI Kuala Lumpur dan Singapura), Pengurus PJTKI, Instansi tenaga Kerja, Instansi Sosial, Atase Tenaga Kerja, Bidang Konsuler KBRI Kuala Lumpur dan Singapura, Agency, dan Orsos/LSM.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Fenomena pengerahan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri yang diatur Pemerintah sebenarnya telah dimulai sejak jaman kolonial Belanda, yaitu pengiriman tenaga kerja Indonesia ke daerah koloni seperti ke Suriname, di Amerika Latin. Pengiriman tenaga kerja Indonesia waktu itu merupakan kebijakan Pemerintah Kolonial Belanda dalam rangka pengembangan daerah koloni untuk kepentingan eksistensi jajahan di negara koloni. Sementara itu, migrasi penduduk Indonesia ke luar negeri, atau pengerahan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri saat ini tidak hanya kepentingan negara pengguna, tetapi juga kepentingan tenaga kerja Indonesia sendiri sebagai upaya meningkatkan penghasilan.

Pengerahan tenaga kerja Indonesia (termasuk Tenaga Kerja Wanita/TKW) ke luar negeri mengalami *booming* pada tahun 1990-an dan terus berlanjut hingga saat ini. Bahkan, pengiriman tenaga kerja menunjukkan kecenderungan adanya dominasi tenaga kerja wanita dengan jumlah lebih besar dibandingkan dengan tenaga kerja laki-laki. Kondisi yang demikian antara lain dipengaruhi oleh terjadinya krisis ekonomi di dalam negeri, dan makin sempitnya lapangan pekerjaan yang tersedia. Meningkatnya arus tenaga kerja wanita Indonesia ke luar negeri juga dipengaruhi oleh meningkatnya partisipasi wanita dalam pasar kerja, dan semakin meningkatnya kebutuhan hidup.

Sementara itu di beberapa negara terutama negara berkembang yang sedang mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi seperti Malaysia dan Singapura, pada sektor formal dan informal tertentu memerlukan tenaga kerja dari negara lain dalam jumlah yang cukup banyak. Mobilitas pekerja migran Indonesia ini terus berkembang sejalan dengan perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan saling membutuhkan. Dengan kata lain, kemajuan ekonomi di suatu negara membutuhkan dukungan tenaga kerja bukan saja dari dalam negeri tetapi dari luar negeri. Keberadaan pekerja migran di suatu negara merupakan jawaban atas perkembangan

saling-ketergantungan ekonomi tersebut. Makin tinggi intensitas hubungan yang terjalin antar-negara dalam berbagai kehidupan, makin tinggi ketergantungan antar-negara, dan pada gilirannya makin meningkatkan arus migrasi dalam berbagai bentuk (Kritz dan Zlotnik, 1992; Lohrmann, 1989).

Tekanan kebutuhan lapangan kerja serta keinginan untuk meningkatkan perekonomian keluarga dan melepaskan diri dari jeratan kemiskinan, kadang-kadang membuat segala pertimbangan rasional dikesampingkan oleh para calon tenaga kerja Indonesia. Rendahnya pendidikan dan rendahnya keterampilan yang dimiliki calon tenaga kerja Indonesia, menjadikan mereka kurang memiliki kekuatan tawar terhadap pengguna tenaga kerja. Di dalam teori ekonomi sering terjadi seperti itu: bila pasokan tenaga kerja berlebih, maka upah akan rendah, dan kalau sudah terjadi kesepakatan, maka sering terjadi pihak majikan memanfaatkan kesempatan untuk mengeksploitasi pekerja migran. Oleh karena itu muncul berbagai permasalahan sosial sekitar pekerja migran Indonesia di luar negeri, terutama di kalangan tenaga kerja wanita yang berada di sektor informal. Hal lain yang juga menimbulkan permasalahan adalah makin banyaknya pengiriman tenaga kerja secara ilegal, dan terjadinya berbagai kasus *trafficking*.

Terkait dengan permasalahan tersebut, berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk melindungi pekerja migran Indonesia di Malaysia. Untuk ini kesepakatan sebenarnya telah dibuat oleh Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Malaysia, antara lain dalam kesempatan pertemuan antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Perdana Menteri Abdullah Ahmad Badawi dalam tanggal 14 Februari 2005 di Kuala Lumpur, Malaysia. Kedua pemimpin itu menyepakati akan menekan jumlah tenaga kerja ilegal di Indonesia hingga mencapai nol persen. Bahkan, Pemerintah Malaysia telah menyediakan sistem matriks yang merekam semua pendatang asing melalui sidik jari. Menurut mereka, sistem tersebut diyakini tidak akan lagi memberi ruang dan peluang bagi pendatang haram (tanpa izin) di negara itu. Meskipun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya terjadi pada tenaga

kerja ilegal tetapi juga mereka yang tergolong legal.

Menurut Soejono pelayanan adalah usaha pemberian bantuan atau pertolongan kepada orang lain, baik materi maupun non materi agar orang itu dapat mengatasi masalahnya sendiri. Pelayanan kesejahteraan sosial (*social welfare services*) merupakan suatu program ataupun kegiatan yang dirancang untuk menjawab permasalahan yang muncul, kebutuhan masyarakat, ataupun meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pelayanan kesejahteraan sosial itu sendiri dapat ditujukan pada individu, keluarga, kelompok-kelompok dalam komunitas, ataupun komunitas secara keseluruhan (baik komunitas lokal, regional, nasional, maupun internasional) (dalam media informasi, 2005).

Pelayanan kesejahteraan sosial dalam konsep pekerjaan sosial selalu terkait dengan praktek pekerjaan sosial, yaitu berbagai kegiatan yang melibatkan pekerja-pekerja sosial yang bekerja secara profesional. Hal ini sesuai dengan tujuan dari praktek pekerjaan sosial yaitu mencegah dan menyembuhkan kerusakan hubungan di antara perorangan dengan keluarganya atau persekutuan lainnya. Praktek pekerjaan sosial membantu orang-orang untuk mengidentifikasi dan memecahkan masalah dalam hubungan-hubungan antar mereka atau paling tidak untuk meminimalkan akibat-akibat kerusakan hubungan tersebut (Skidmore Rex, A, 1994). Khan melihat pelayanan sosial sebagai *general social services*, dimana program-programnya ditujukan untuk membantu, melindungi, dan memulihkan kehidupan keluarga, membantu individu guna mengatasi masalah yang diakibatkan oleh proses perkembangan, dan mengembangkan kemampuan orang untuk memahami, menjangkau, serta menggunakan pelayanan-pelayanan sosial yang tersedia (Khan, Alfred, 1973).

Pelayanan sosial TKW dalam konteks penelitian ini adalah program-program sosial yang dirancang oleh pemerintah maupun masyarakat, yang ditujukan untuk membantu, melindungi, dan memulihkan kehidupan TKW. Pelayanan ini dimaksudkan guna mengatasi masalah-masalah yang diakibatkan oleh faktor internal dan external, serta mengembangkan kemampuan TKW untuk memahami,

menjangkau, dan menggunakan pelayanan-pelayanan sosial yang tersedia. Bentuk-bentuk layanan sosial antara lain berupa pendidikan publik, peningkatan SDM, keamanan, kesehatan, tempat tinggal, bantuan advokasi, konsultasi psikologis, dan berbagai layanan sosial lainnya (Midgley, 1995).

III. HASIL PENELITIAN

Setidaknya terdapat empat komponen utama terkait dengan permasalahan tenaga kerja wanita (TKW), yaitu: Perusahaan Pengerah Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI), Agency di negara tujuan, pengguna tenaga kerja (majikan/perusahaan), dan TKW sendiri. PJTKI sebagai lembaga pengirim TKW ke luar negeri mempunyai peran yang cukup besar terhadap kesiapan mental maupun performa TKW dalam pekerjaan di luar negeri. Ketidaksiapan mental dan performa TKW yang rendah dapat memunculkan berbagai masalah dalam pekerjaan, karena TKW akan berada pada posisi saing dan tawar yang rendah. Dengan demikian mereka hanya dapat memasuki lapangan pekerjaan pada level bawah, misalnya pembantu rumah tangga (sektor informal), dan buruh. Pada posisi seperti ini TKW rawan terhadap perlakuan semena-mena dari para majikan, terutama bila tidak ada perlindungan hukum yang memadai.

Agency di negara tujuan sebagai partner PJTKI merupakan pintu terakhir bagi TKW sebelum berhubungan dengan majikan. Oleh karena itu peran Agency dalam penyaluran TKW cukup besar. Agency bisa memilih majikan mana yang cocok dan dapat memberikan jaminan pekerjaan, penghasilan, dan kehidupan yang cukup baik bagi TKW.

Sebagai badan usaha, secara alamiah setiap Agency berorientasi pada keuntungan ekonomi. Dengan demikian TKW bisa dipandang sebagai obyek yang dapat menghasilkan uang. Konsekuensinya adalah adanya kecenderungan Agency kurang memperhatikan kepentingan TKW yang disalurkan. Pada gilirannya TKW sendiri akan berada pada lapangan pekerjaan yang belum tentu menjamin keamanan dan kesejahteraan hidupnya. TKW dapat lebih terjamin bila ada perjanjian kesepakatan kerja yang jelas dan saling menguntungkan antara TKW, Agency dan majikan.

Pengguna tenaga kerja wanita atau majikan semestinya mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan pekerja, sesuai dengan hak-haknya sebagai manusia dan sebagai pekerja untuk memperoleh imbalan yang memadai. Pada umumnya secara logis pengguna tenaga kerja (majikan) cenderung lebih mementingkan terselesaikannya pekerjaan dengan baik, daripada mementingkan kondisi kesejahteraan pekerja itu sendiri. Dengan demikian kedudukan pekerja seperti TKW dalam kehidupan majikan adalah sebagai alat yang dapat digunakan sesuai dengan kehendaknya. Besar kecilnya perhatian majikan terhadap kesejahteraan pekerja, akan tergantung pada seberapa besar majikan menunjung tinggi nilai kemanusiaan, dan bagaimana ia menilai pekerja itu cukup baik dan menguntungkan baginya.

Berdasarkan hasil penelitian di beberapa daerah penelitian dalam negeri (Sumatera Utara, Batam, Kalimantan Barat, Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara), termasuk negara tujuan (Malaysia dan Singapura), dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sosial TKW, yakni:

- Permasalahan sosial psikologis yang muncul di tempat penampungan (di daerah asal maupun transit) antara lain kebosanan/kejujutan TKW terutama bila mereka tidak segera disalurkan pada lapangan kerja yang diharapkan.
- Banyak TKW yang mengalami tekanan mental dan fisik, karena beberapa hal, antara lain: 1) TKW mengalami hambatan dalam beradaptasi dengan lingkungan sosial budaya yang jauh berbeda dengan daerah asal; 2) perlakuan sebagian majikan yang kurang manusiawi, tindak kekerasan, dan pelecehan seks/perkosaan. Sehingga banyak di antara TKW yang lari dari majikan sebelum selesai kontraknya. Hal ini menyebabkan TKW harus kehilangan dokumen yang dibutuhkan, dan akibatnya mereka menghadapi masalah dengan kepolisian dan imigrasi negara setempat, terutama menyangkut legalitasnya untuk tinggal dan bekerja di luar negeri.

- Kurangnya perlindungan TKW dari tindak kekerasan majikan dan legalitasnya TKW di luar negeri. Masalah legalitas TKW tinggal dan bekerja di luar negeri ini terutama disebabkan oleh perilaku perorangan atau kelompok orang yang mengirim TKW melalui jalur ilegal.
- Kurangnya kesempatan untuk bersosialisasi dan kurang memperoleh berbagai informasi yang dibutuhkan, sebagai akibat keterbatasan ruang gerak dan kurangnya perhatian para majikan menjadikan TKW tertutup dari dunia luar. Sementara itu hingga kini baik di Malaysia maupun Singapura belum ada hari libur bagi TKW. Ada kecenderungan para majikan over proteksi terhadap TKW, dengan alasan khawatir TKW akan meninggalkan pekerjaan sebelum kontrak selesai.
- TKW yang ada di penampungan (shelter KBRI) banyak yang mengalami berbagai masalah sosial psikologis. Masalah sosial psikologis ini terutama sering dialami oleh TKW korban tindak kekerasan dan pelecehan seksual atau perkosaan. Beberapa TKW korban perkosaan menunjukkan gejala depresi mental. Sementara itu hingga kini belum ada pelayanan kesejahteraan sosial khusus yang terkait dengan penanganan masalah sosial psikologis.

Permasalahan sosial tersebut dipengaruhi oleh kondisi intern TKW maupun ekstern (di luar TKW). Hasil identifikasi di berbagai lokasi penelitian menunjukkan bahwa sumber daya TKW pada umumnya dapat dikatakan relatif rendah. Hal ini terlihat dari status pendidikan mereka yang rata-rata antara SD SLTP, mayoritas berasal dari perdesaan, dan usia muda/belasan tahun (faktor internal TKW). Faktor internal ini terutama rendahnya pendidikan, menjadikan mereka kurang mampu bersaing dan kurang mampu membela hak-haknya, sehingga memunculkan berbagai permasalahan. Hal lain yang berpengaruh adalah kekurangmampuan mereka memahami berbagai informasi terkait dengan pekerjaan di luar negeri dan berbagai konsekuensinya. Oleh karena itu mereka mudah terlibat dalam

jejaring pengirim tenaga kerja yang kurang bertanggungjawab, seperti misalnya ulah para calo yang banyak beroperasi sampai ke desa-desa. Mereka sering lebih mempropagandakan hal-hal yang menggiurkan seputar pekerjaan di luar negeri, daripada konsekuensi negatif yang mungkin terjadi.

Faktor eksternal yang juga ikut mendorong timbulnya permasalahan adalah:

a. *Di daerah asal* (Jawa Timur, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Utara):

- Kurangnya informasi tentang prosedur pemberangkatan TKW ke luar negeri. Hal ini menyebabkan TKW mudah dipermainkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab, baik perorangan maupun kelompok-kelompok atau lembaga yang melakukan pengiriman TKW ke luar negeri.
- Kurang ketatnya pengawasan dalam penerapan peraturan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, memberi peluang terhadap para pelaku pengiriman TKI/TKW untuk melakukan penyimpangan yang menguntungkan bagi dirinya, daripada untuk kepentingan TKW.
- Masih minimnya pembekalan (keterampilan teknis, dan pengetahuan) yang diberikan oleh PJTKI kepada calon TKW. Hal ini menjadikan TKW kurang mempunyai kesiapan mental maupun keterampilan yang memadai, sehingga performa TKW di negara tujuan cenderung rendah.
- Imining-iming keuntungan bekerja di luar negeri tanpa melihat konsekuensi-konsekuensi lainnya, mendorong masyarakat untuk berlomba-lomba mencari lowongan sebagai pekerja di luar negeri tanpa memperhatikan konsekuensi negatifnya.
- Sering terjadi waktu tinggal dalam penampungan PJTKI cukup lama, karena lambatnya untuk memperoleh "clinging visa".

b. Didaerah transit (Sumatera Utara, Batam, dan Kalimantan Barat):

- Secara geografis di daerah perbatasan/transit banyak jalan tembus yang memudahkan TKW untuk masuk ke negara lain tanpa melalui jalur resmi (terutama jalur ke Malaysia). Hal ini memudahkan bagi para pengirim tenaga kerja untuk melakukan pengiriman TKW secara ilegal.
- Longgarnya sistem administrasi kependudukan di daerah transit, sehingga memudahkan penyamaran identitas calon TKW. Untuk jangka pendek hal ini tampaknya memberikan keuntungan bagi TKW, karena mudahnya masuk ke negara tujuan. Tetapi untuk jangka panjang bila TKW dihadapkan pada kasus-kasus yang merugikan dirinya, akan menyulitkan bagi perorangan atau lembaga untuk memberikan bantuan. Hal ini terutama terjadi bila TKW dihadapkan pada penyelesaian kasus yang memerlukan kontak dengan keluarganya di tanah air (daerah asal).

c. Di negara tujuan (Malaysia dan Singapura)

Hasil wawancara dan diskusi dengan berbagai informan di situs KBRI Kuala Lumpur dan Singapura diperoleh informasi berbagai permasalahan TKW di negara tujuan, yakni:

- Penyalahgunaan visa kunjungan oleh TKW untuk bekerja di luar negeri. Hal ini akan menyulitkan bagi pihak KBRI untuk memberikan pembinaan, dan perlindungan terhadap WNI di luar negeri.
- Tidak adanya keharusan di negara tujuan (Malaysia dan Singapura) untuk membuat perjanjian (kontrak kerja) secara resmi antara majikan dan TKW (khususnya TKW sektor informal atau pembantu rumah tangga). Hal ini menjadikan kurang jelasnya hak dan kewajiban masing-masing pihak yang terkait dalam

hubungan kerja. Bagi TKW terutama sulit dalam menuntut hak-haknya, baik hak gaji maupun hak-hak lainnya sebagai pekerja. Kondisi demikian juga memberikan peluang bagi terjadinya pemutusan hubungan kerja yang sepihak tanpa konsekuensi hukum.

- Upaya perlindungan dan pembinaan agency kepada TKW masih sangat minim. Agency masih lebih banyak berorientasi pada kepentingan ekonomi, dan cenderung kurang memenuhi perjanjian kerja dengan PJTKI dan TKW. Dalam kondisi yang demikian berarti TKW kehilangan hak untuk memperoleh layanan dan perlindungan secara memadai. Dampak dari kondisi ini adalah sulitnya pihak KBRI dalam memberikan perlindungan kepada TKW, terutama bagi mereka yang menghadapi kasus dan perlu dipulangkan ke tanah air. Terhadap beberapa kasus yang terjadi, para agency cenderung banyak menyalahkan pihak pengirim (PJTKI dan Instansi terkait di Indonesia). Mereka beranggapan bahwa masalah pemalsuan identitas dan ketidaksiapan TKW merupakan urusan PJTKI dan pemerintah Indonesia.
- Dokumen TKW selama bekerja di luar negeri dipegang oleh majikan/perusahaan, dengan alasan sebagai jaminan. Dengan demikian TKW kurang mempunyai kebebasan untuk bergerak. Apalagi bila TKW keluar sebelum masa kontrak berakhir (lari atau pindah majikan/perusahaan), mereka bisa kehilangan dokumen yang dibutuhkan. Hal ini memposisikan TKW pada kondisi rawan terhadap tindakan kepolisian atau imigrasi negara setempat. Mereka dapat dituduh sebagai pendatang gelap, dengan konsekuensi dideportasi atau menjalani hukuman penjara sesuai dengan hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan.

- Lambatnya penyelesaian masalah, dan sulitnya untuk mendapatkan "Checkout Memo" bagi TKW (ijin keluar dari imigrasi di negara tujuan). Sehingga TKW harus tinggal di penampungan (shelter) KBRI dalam waktu cukup lama. Sementara itu sarana dan prasarana serta kapasitas tampung shelter sangat terbatas. Hal ini memunculkan permasalahan tersendiri bagi TKW selama di penampungan, antara lain stress, kebosanan, sulit tidur dan sebagainya.
- TKW yang berada di Shelter KBRI terutama mereka yang merupakan korban tindak kekerasan atau pelecehan seksual/perkosaan banyak mengalami masalah sosial psikologis, antara lain depresi mental.

IV. IMPLIKASI PERMASALAHAN TKW TERHADAP PELAYANAN SOSIAL

Pelayanan terhadap tenaga kerja wanita selama ini melibatkan berbagai instansi, perusahaan pengarah tenaga kerja Indonesia (PJTKI), beberapa Agency (di negara tujuan), dan ORSOS/LSM. Pelayanan oleh instansi antara lain terkait dengan masalah administrasi, dokumen, perlindungan dan penyelesaian masalah yang dihadapi TKW. Pelayanan oleh PJTKI dan agency berkaitan dengan penampungan, pelatihan, dan pengiriman TKW ke majikan dan negara tujuan. Sedangkan pelayanan oleh ORSOS/LSM terutama ditujukan kepada para TKW/TKI yang bermasalah, baik berupa perlindungan maupun penyelesaian masalah dengan berbagai pihak terkait.

A. Pelayanan yang ada saat ini

1. Pelayanan TKW di daerah asal

Pada saat persiapan pemberangkatan TKW, berbagai pihak (terutama Instansi Naker dan PJTKI) mempunyai kewajiban pemberian pelayanan sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Rekrutmen calon TKW di daerah asal biasanya dilakukan oleh para Sponsor. Sponsor ini adalah orang yang

ditunjuk dan ditugaskan oleh PJTKI untuk menjaring calon TKW di beberapa daerah.

Sebagai perusahaan pengirim tenaga kerja ke luar negeri, PJTKI di berbagai daerah memberikan layanan yang bervariasi, yakni: 1) Terdapat PJTKI yang memberikan layanan penampungan sementara sebelum pengiriman calon TKW; 2) PJTKI yang memberikan layanan penampungan, dan pembinaan pelatihan sampai calon TKW dianggap siap, dan calon pengguna siap menerima mereka; 3) PJTKI hanya menyiapkan kelengkapan administrasi dan mengirim calon TKW ke PJTKI pusat atau mengirim ke luar negeri, tanpa memberikan layanan penampungan maupun layanan lainnya. Sementara itu pembinaan pelatihan keterampilan dilakukan oleh PJTKI yang berstatus pusat. Lama calon TKW di penampungan bervariasi tergantung cepat tidaknya pengguna tenaga kerja memberikan "calling visa". Sering terjadi TKW harus tinggal lama di penampungan karena belum memperoleh calling visa.

Sarana penampungan yang disediakan oleh PJTKI ada dua bentuk, yakni bentuk rumah/cottage dan bentuk asrama/barak. Setiap rumah terdiri dari beberapa kamar yang masing-masing kamar dihuni sekitar 5 orang calon TKW. Sebuah asrama atau barak rata-rata dihuni sekitar 40 s/d 70 orang. Penyediaan makan selama dalam penampungan dilakukan melalui cara: 1) penyediaan makan seluruhnya disiapkan oleh PJTKI; dan 2) bahan baku disiapkan oleh PJTKI tetapi pengolahan dan penyajian makan dilakukan oleh calon pekerja (TKW) sendiri, dengan alasan sekaligus untuk praktek memasak. Pelayanan kesehatan bagi yang sakit ringan disediakan obat-obatan. Bagi yang mengalami sakit yang cukup serius akan dirujuk pada rumah sakit yang telah ditunjuk PJTKI.

Pembinaan pelatihan yang diberikan selama di penampungan disesuaikan dengan kebutuhan pengguna tenaga

kerja. Untuk TKW yang akan mengisi lapangan kerja pembantu rumah tangga diberikan pelatihan kerumah-tangga, antara lain penggunaan alat-alat elektronik, perawatan bayi, dan perawatan lanjut usia. Bagi TKW yang akan mengisi lapangan kerja di perusahaan diberikan pelatihan dasar sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Lapangan kerja yang diisi oleh TKW umumnya pada level terbawah yang kurang membutuhkan skill tinggi, oleh karena itu persyaratan pendidikan tidak terlalu ketat.

Pada akhir pembinaan, yakni saat sebelum TKW diberangkatkan ke luar negeri, diadakan kegiatan Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) yang dilaksanakan PJTKI dalam kerjasama dengan (Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI)). Kegiatan ini secara formal dilaksanakan dalam 2 (dua) hari kegiatan. Pembekalan antara lain meliputi pengetahuan tentang bahaya perdagangan perempuan dan anak, bahaya perdagangan narkoba dan tindak kriminal lainnya, pengetahuan tentang sosial-budaya, adat istiadat dan kondisi negara tujuan, serta pengetahuan tentang peraturan perundangan di negara tujuan. Terkait dengan tempat kerja, TKW juga diberikan pembekalan tentang perjanjian penempatan TKW dan perjanjian kerja.

Pembiayaan mulai dari rekrutmen sampai dengan penempatan, ditanggung oleh PJTKI. Dalam hal ini TKW berkewajiban membayar semua biaya setelah mereka bekerja, yakni dengan cara pemotongan gaji (biasanya selama 3 – 4 bulan, dengan besar potongan bervariasi sesuai dengan kesepakatan).

Instansi terkait yang selama ini banyak terlibat dalam pelayanan TKW adalah Dinas Nakertrans. Dinas Nakertrans memberikan pelayanan yang terkait dengan pembinaan dan pengawasan kepada PJTKI dalam memberikan layanan kepada TKW, dan pemberian pembekalan akhir (PAP) sebelum TKW diberangkatkan. Tugas

layanan ini terutama menjadi kewajiban BP2TKI di masing-masing daerah. Dalam hal TKW bermasalah, Nakertrans bekerjasama dengan PJTKI membantu penyelesaiannya, terutama yang terkait dengan sengketa dengan majikan, baik masalah gaji maupun hak kewajiban lainnya.

2. Pelayanan di daerah transit

Pada daerah transit, proses pengiriman TKW ke negara tujuan ada dua bentuk, yakni bentuk pertama PJTKI menerima calon TKW dari Sponsor, menampung dan memberikan pelatihan/pembinaan, dan setelah siap kemudian calon TKW dikirim ke negara tujuan; bentuk kedua PJTKI menerima TKW dari Sponsor, dan segera dikirim ke perusahaan atau agency negara tujuan.

Biaya TKW sampai ke PJTKI biasanya ditanggung oleh Sponsor, dan akan diganti oleh PJTKI sesuai dengan jumlah TKW yang diserahkan. Untuk kasus di Kalimantan Barat, PJTKI memberikan ganti biaya sebesar 800 ribu rupiah untuk tiap TKW yang dibawa oleh Sponsor. Selanjutnya PJTKI akan memotong semua biaya yang telah dikeluarkan dari gaji yang akan diterima TKW. Besarnya potongan maupun waktu pemotongan bervariasi sesuai dengan kesepakatan PJTKI dengan TKW yang bersangkutan.

Lalulintas TKW di daerah transit ini tidak hanya lalulintas masuk ke negara tujuan, tetapi juga masuknya kembali TKW (pemulangan ke tanah air). Masuknya kembali TKW ini ada yang karena habis kontrak, maupun karena terjadi berbagai masalah misalnya lari dari majikan, dipulangkan majikan atau masalah lainnya. Dalam kasus ini Instansi Nakertrans maupun PJTKI memberikan layanan pemulangan dan penyelesaian masalah TKW dengan majikan. Sebelum TKW dipulangkan ke daerah asal, dibeberapa daerah misalnya kasus Batam, ada semacam penampungan sementara bagi eks TKW bermasalah yang dikelola oleh Dinas Sosial Batam. Terkait dengan penampungan ini, kendala

yang selama ini dialami adalah terbatasnya sarana dan prasarana maupun terbatasnya anggaran yang tersedia.

3. Pelayanan TKW di negara tujuan

1) Pelayanan oleh KBRI

Hasil wawancara dan diskusi dengan beberapa petugas di KBRI di Kuala Lumpur dan Singapura (bidang Konsuler dan Atase Ketenagakerjaan) menunjukkan bahwa perhatian KBRI terhadap permasalahan TKW cukup besar. Banyak TKW yang berhasil dipulangkan dan banyak kasus TKW yang dapat diselesaikan, antara terkait dengan perselisihan TKW dengan majikan, tindak kekerasan oleh majikan, pelecehan seksual/perkosaan, dan korban trafficking (pekerja seks komersial).

Pelayanan yang selama ini telah diberikan KBRI terhadap TKW bermasalah meliputi:

a) Perlindungan dan penyelesaian masalah.

KBRI memberikan perlindungan kepada TKW dalam penyelesaian masalah yang timbul baik dengan majikan/perusahaan atau dengan Agency. Bidang Konsuler berfungsi sebagai tempat mengadu dan tempat meminta bantuan penyelesaian masalah. Langkah penyelesaian masalah yang ditempuh adalah melalui pendekatan musyawarah dan kekeluargaan dengan majikan, Agency, dan TKW. Sedangkan dalam kasus tertentu penyelesaian melalui pengadilan. Untuk kasus-kasus berat dan serius, KBRI menyediakan pengacara yang kompeten. Dalam hal ini Bidang Konsuler melakukan koordinasi dengan aparat hukum setempat dalam upaya bantuan hukum.

b) Penampungan sementara.

Dalam rangka memberikan pelayanan sosial dan perlindungan hukum terhadap TKW bermasalah, KBRI menyediakan penampungan (*shelter*) di wilayah akreditasi KBRI. TKW yang berada di penampungan adalah mereka yang

menunggu penyelesaian kasus baik dengan Kepolisian, Pengadilan, ataupun dengan Majikan. Pada saat dilakukan studi ini (2005), di KBRI Singapura terdapat 57-an orang TKW bermasalah yang sedang menunggu penyelesaian masalah mereka. Sementara itu di KBRI Kuala Lumpur terdapat 205 orang TKW bermasalah yang berada di penampungan (data bulan Oktober 2005).

Sering terjadi penyelesaian kasus TKW memerlukan waktu yang lama, dan hal ini menjadi masalah tersendiri bagi pihak KBRI. Jumlah TKW sering melebihi daya tampung *shelter*. Sementara ini dukungan anggaran masih belum memadai bila dibandingkan dengan jumlah TKW yang ditampung. Oleh karena itu bila dilihat pada pemenuhan kebutuhan tempat tinggal, maupun kebutuhan lainnya sebagian besar kurang terpenuhi secara memadai. Pada kasus-kasus tertentu yang membutuhkan biaya, para staf KBRI kadang-kadang terpaksa menghimpun dana dengan cara iuran dari uang pribadi.

c) Peningkatan kesejahteraan TKW.

Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan TKW, sejak November 2004 KBRI Singapura telah melakukan pendekatan dengan asosiasi Agency di Singapura. Hasilnya adalah sejak 1 Januari 2005 gaji minimum TKW informal naik dari \$Sin 230/bulan menjadi \$Sin 280/bulan. KBRI juga telah menyampaikan kepada PJTKI di Indonesia agar menetapkan gaji/upah minimum TKW disesuaikan dengan kesepakatan KBRI dengan asosiasi Agency di Singapura tersebut.

Permasalahan yang masih dihadapi KBRI selama ini, terutama dalam hal pemulangan TKW di Malaysia adalah sulitnya untuk mendapatkan "Checkout Memo" bagi TKW (ijin keluar dari Imigrasi Malaysia). Sementara ini "checkout memo" biasanya lebih mudah diperoleh bagi TKW yang berstatus pekerja seks (terutama korban trafficking) daripada TKW yang berstatus pembantu rumah tangga.

2) Pelayanan oleh Agency

Pelayanan yang diberikan Agency di Kuala Lumpur, khususnya dalam penyiapan TKW sebelum disalurkan, berupa penampungan sementara. Selama dalam penampungan sementara, para TKW diberi pelatihan tambahan sesuai dengan kebutuhan calon majikan, misalnya dalam hal penggunaan alat-alat elektronik. Latihan ini dilakukan secara sangat praktis dan singkat, karena lama calon TKW di penampungan agency berarti memperbesar beban biaya yang ditanggung agency. Mereka umumnya berpendapat makin cepat disalurkan akan makin baik. Bagi calon TKW yang akan dipekerjakan di "Kilang" (perusahaan), biasanya calon TKW harus sudah dipersiapkan oleh PJTKI di Indonesia sesuai dengan lapangan pekerjaan yang akan diisi.

Upaya perlindungan dan pembinaan oleh Agency di Kuala Lumpur kepada TKW dapat dikatakan masih sangat minim. Selama ini setiap TKW diberikan nomor kontak yang sewaktu-waktu dapat dihubungi, terutama bila TKW merasa perlu mengadukan permasalahannya. Namun demikian beberapa kasus yang terjadi para TKW sering menghilang dari majikan tanpa sepengetahuan Agency, kecuali ada laporan dari majikan. Kondisi yang demikian menurut pengalaman beberapa TKW yang diwawancarai, ternyata oleh majikan dibatasi ruang geraknya, apalagi dengan ditahannya dokumen, menjadikan mereka tidak dapat pergi/keluar tanpa majikan. Dengan demikian para TKW kurang mempunyai kesempatan untuk mengadakan kontak dengan pihak Agency.

B. Program Pelayanan Sosial yang Dibutuhkan

Memperhatikan berbagai permasalahan TKW dan pelayanan yang ada, maka diajukan beberapa pemikiran tentang program pelayanan sosial yang dibutuhkan TKW seperti berikut:

1. Perlunya pemberian pengetahuan secara memadai kepada para calon TKW sebelum diberangkatkan. Dalam hal ini Departemen Sosial bersama lembaga terkait dapat memberikan pembekalan tentang bagaimana cara menghadapi dan menyikapi masalah, bagaimana mengelola masalah, dan bagaimana beradaptasi dengan lingkungan baru, dan lain sebagainya yang terkait dengan kesiapan bekerja di luar negeri.
2. Bidang Konsuler di KBRI yang selama ini lebih banyak melaksanakan perlindungan dalam koridor fungsi dan tugas kekonsuleran, perlu mendapatkan dukungan bidang kesejahteraan sosial. Hal ini terkait dengan perlunya fungsi-fungsi kesejahteraan sosial terhadap TKW di shelter/penampungan, antara lain pelayanan konseling, mediator, pendampingan, bantuan sosial (khususnya tempat dan kebutuhan makan), dan fungsi pekerjaan sosial lainnya. Untuk ini pelaksanaannya dapat dikoordinasikan dengan pihak Departemen Luar Negeri, Departemen Tenaga Kerja, dan KBRI di luar negeri dalam bentuk *joint programme*.
3. Mengingat bahwa kapasitas petugas KBRI masih banyak berfokus pada masalah kekonsuleran, maka bila mungkin ada semacam program kerjasama antara Pusdiklat Departemen Sosial dengan Pusdiklat Departemen Luar Negeri dalam hal pembekalan kepada para calon Diplomat, khususnya pembekalan materi tentang kesejahteraan sosial dan atau pekerjaan sosial.
4. Upaya jangka panjang yang perlu dilakukan, adalah dengan memperbaiki sistem yang ada terkait dengan pengiriman TKI/TKW ke luar negeri. Untuk ini perlu dirumuskan kebijakan-kebijakan yang mendorong terciptanya pengelolaan tenaga kerja yang baik, dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran. Integritas moral dan keprofesionalan aparat pelaksana di lapangan perlu ditingkatkan melalui

peningkatan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif. Dalam hubungannya dengan negara pengguna TKI/TKW diperlukan suatu kesepakatan (*agreement*), agar keberadaan TKI/TKW di negara tujuan mendapatkan perlindungan yang memadai.

5. Upaya pencegahan di daerah asal bisa dilakukan melalui program perluasan lapangan kerja dan perbaikan ekonomi masyarakat. Program ini dapat dilakukan dengan memberi keterampilan produktif dan bantuan dana stimulan melalui koordinasi instansi-instansi terkait, untuk menjamin bahwa program yang dilaksanakan berjalan sesuai rencana dan semangat pembangunan daerah.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian terhadap berbagai informasi tentang permasalahan TKW, dapat disimpulkan bahwa:

1. Munculnya permasalahan TKW di negara tujuan disebabkan oleh berbagai faktor, baik yang berasal dari TKW sendiri (antara lain kurang siap bekerja di luar negeri, dan skill yang rendah), maupun yang berasal dari luar TKW (antara lain Sponsor, PJTKI, Agency dan majikan yang kurang memperhatikan kepentingan TKW; dan jaminan hukum yang kurang memadai). Tidak dilakukannya sosialisasi oleh instansi berwenang kepada masyarakat di daerah asal TKW, telah menimbulkan kekurangpahaman TKW

tentang berbagai hal yang terkait dengan keuntungan dan resiko bekerja di luar negeri.

2. Permasalahan TKW di negara tujuan berkaitan dengan peran PJTKI dan Instansi terkait yang belum mempersiapkan TKW secara matang dan memadai sesuai dengan tuntutan pengguna TKW di negara tujuan. Sementara itu pihak agency dan pemerintah di negara tujuan tampaknya kurang peduli dengan kesejahteraan pekerja asing, terutama pekerja di sektor informal. Misalnya di Malaysia perundangan tenaga kerja masih terbatas pada pekerja formal, dan belum menjangkau pada pekerja informal. Oleh karena itu pekerja informal tidak mendapat perlindungan secara memadai.
3. Upaya yang perlu dilakukan pemerintah Indonesia khususnya Departemen Sosial adalah dengan mengembangkan berbagai program bagi penanggulangan masalah sosial TKW:
 - a) Di negara tujuan, perlunya program perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial bagi TKW bermasalah. Dalam hal ini koordinasi dan kerjasama dengan instansi terkait, serta dengan pihak Departemen Luar Negeri (KBRI di negara-negara tujuan TKI/TKW).
 - b) Sejalan dengan upaya tersebut diperlukan pula program pemberdayaan masyarakat kurang mampu di daerah asal TKI/TKW.

DAFTAR PUSTAKA

- Kahn, Alfred. 1973. *Social Policy and Social Services*, Random House, New York.
- Kritz, Mary M and Hania Zlotnik, 1992, *Global Interactions, Migration System, Processes and Policies* dalam *International Migration System, A Global Approach*, Edited by Mary M. Kritz et al, Oxford Clarendon Press.
- Lohrman, Reinhard, 1989, *An Emerging Issues in Developing Countries*, dalam Reginald Appleyard (ed), *The Impact of International Migration on Developing Countries*, OCDE, Paris, 129-140.
- Midgley, James. 1995. *Social Development, The Developmental Perspective in Social Welfare*. Publication Ltd. London, SAGE.
- Nuryana, Mu'man dkk, 2000, *Faktor-Faktor Terkait dengan Perdagangan Orang di Indonesia*, Jakarta, Puslit PKS Balatbang Sosial.
- Sutaat, Dkk. 2000. *Pelayanan Kesejahteraan Sosial Tenaga Kerja di Sektor Industri*. Puslit PKS, Balatbangsos, Jakarta, Depsos R.I.

BIODATA PENULIS :

Sutaat, alumni STKS Bandung tahun 1984. Saat ini sebagai Peneliti Madya pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial RI.