

PENERAPAN SANKSI TERHADAP PELANGGARAN PPTKIS DALAM PRA PENEMPATAN TKI DI LUAR NEGERI*

Ari Hernawan dan Supriyadi*****

Abstract

Act 39 of 2004 concerning Placement and Protection of Indonesian Labor in Foreign Country has determined and regulated sanction that can be delivered for violation by Private Indonesian Labor Placement Agency (PPTKIS) in worker pre-placement in foreign country. The sanction includes administrative sanction and criminal sanction. This research was intended to study enforcement of administrative and criminal sanction for violation of PPTKIS in labor placement in foreign country and resettlement of dispute between PPTKIS and TKI candidate in relation to placement agreement.

The results of the research indicated that there was violation by PPTKIS in pre-placement in foreign country. The violation was on recruitment of labor candidates. PPTKIS did not ask approval from institution responsible for employment about recruitment information. Indonesian Labor Service and Placement Office (BP2TKI) have delivered written warning to related PPTKIS. PPTKIS also promised not to repeat the violation. There was no violation on criminal action in field.

Kata kunci : sanksi administratif, sanksi pidana, PPTKIS, TKI, sengketa

A. Latar Belakang Masalah

Migrasi buruh ke luar negeri mengalami pertumbuhan yang cukup berarti dari tahun ke tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa peluang kerja di dalam negeri semakin sempit sehingga untuk menjadi buruh harus berjuang ke luar negeri. Mengingat buruh migran mampu memberikan kontribusi yang berarti, maka keberadaannya dikelola oleh Negara. Salah satu intervensi yang dilakukan Negara adalah dengan mengeluarkan kebijakan mengenai pengiriman buruh migran dengan memberikan kesempatan kepa-

da swasta untuk berpartisipasi dalam pengiriman buruh migran. Kebijakan tersebut mendorong munculnya Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) di luar negeri yang sebelumnya dikenal dengan istilah Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI).

Tugas dan tanggung jawab yang paling penting dan mendasar bagi Negara sebagai konsekuensi diberikannya kesempatan kepada agen swasta untuk melakukan pengiriman buruh migran adalah menciptakan ketentuan dasar bagi beroperasinya agen swasta yang bertanggung jawab. Hal ini telah dilakukan

* Laporan Penelitian Fakultas Hukum UGM Tahun 2007.

** Kandidat Doktor Ilmu Hukum dan Dosen Hukum Perburuhan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

*** Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan terkait dengan penyaluran TKI di luar negeri, yaitu Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 ini diatur tentang berbagai macam ketentuan dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyaluran TKI di luar negeri yang dimulai dari proses pra penempatan, penempatan maupun pasca penempatan TKI beserta sanksi-sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran ketentuan tersebut.

Regulasi tersebut ternyata dikeluhkan oleh PPTKIS sebagai sesuatu yang memberatkan karena beberapa persyaratan harus dipenuhi oleh PPTKIS dengan disertai ancaman sanksi yang tidak ringan. Akibatnya sangat mungkin PPTKIS meninggalkan sistem formal dan beroperasi secara ilegal atau melakukan tindakan pelanggaran yang pada akhirnya merugikan calon TKI. Hal ini bukan sesuatu yang tidak bisa dipahami karena agen swasta sangat efisien dalam menciptakan permintaan akan tenaga kerja dan kenyataannya pencarian calon TKI secara agresif oleh swasta telah cenderung mengungguli instansi pemerintah karena lebih mahir dalam menyediakan jasa-jasa yang dapat dipasarkan.

Pemberian peran swasta untuk ikut melakukan penyaluran TKI di luar negeri memang memiliki dua sisi. Di satu sisi keberadaannya sangat membantu negara karena kenyataannya selama beberapa tahun Negara kurang mampu dan kewalahan mengelola secara mandiri. Sebaliknya, di sisi lain keberadaan swasta dalam pengelolaan ini memunculkan kesempatan untuk terjadinya tindakan yang dapat merugikan TKI,

karena hampir dipastikan PPTKIS berorientasi pada keuntungan atau bisnis. Bahkan dalam banyak kasus tindakan yang merugikan TKI tersebut telah muncul pada tahap Pra Penempatan TKI.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas diperlukan kekuatan yang cukup dari Negara untuk mendisiplinkan penyaluran TKI di luar negeri yang dilakukan oleh PPTKIS, khususnya dalam tahap Pra Penempatan TKI yang memiliki potensi dan peluang terhadap terjadinya penipuan dan tindakan lain yang merugikan para calon TKI. Kondisi demikian memerlukan legislasi yang jelas dan tegas menentukan sanksi dapat dikenakan terhadap PPTKIS yang melakukan pelanggaran berupa penipuan dan tindakan lain yang merugikan calon TKI. Kekuatan itu harus berjalan bersama-sama agar dapat mengatasi berbagai bentuk pelanggaran selama tahap Pra Penempatan TKI.

Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 sebenarnya telah diatur dan ditentukan mengenai jenis-jenis sanksi yang dapat dikenakan terhadap PPTKIS yang melakukan pelanggaran dalam Pra Penempatan TKI di luar negeri. Jenis sanksi tersebut meliputi sanksi administratif dan sanksi pidana. Jenis sanksi administratif yang dapat dijatuhkan terhadap pelanggaran PPTKIS dalam Pra Penempatan TKI di luar negeri meliputi teguran, peringatan tertulis, pembekuan kegiatan usaha atau pencabutan izin. Selanjutnya, jenis sanksi pidananya meliputi pidana penjara, kurungan maupun denda. Selain itu, dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 diatur pula penyelesaian secara keperdataan apabila terjadi perselisihan atau sengketa antara calon TKI dengan PPTKIS menyangkut perjanjian penempatan.

Meskipun berbagai jenis sanksi sudah diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan, tetapi kasus-kasus pelanggaran PPTKIS yang merugikan calon TKI dalam Pra Penempatan TKI di luar negeri masih terus berlangsung. Hal ini mengindikasikan bahwa pemberian kesempatan pada swasta untuk berpartisipasi dalam penyaluran TKI di luar negeri ternyata rawan masalah dalam bentuk berbagai macam pelanggaran. Oleh karena itu, diperlukan penguatan penegakan hukumnya, khususnya menyangkut penerapan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh PPTKIS dalam Pra Penempatan TKI di luar negeri maupun penyelesaian sengketa yang terjadi antara PPTKIS dengan calon TKI menyangkut pelaksanaan perjanjian penempatan.

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang pemikiran di atas dirumuskan dua permasalahan. *Pertama*, bagaimanakah penerapan sanksi administratif dan sanksi pidana terhadap pelanggaran PPTKIS dalam Pra Penempatan TKI di luar negeri? *Kedua*, bagaimanakah penyelesaian sengketa antara PPTKIS dan calon TKI menyangkut perjanjian penempatan?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum. Untuk melengkapi dan menunjang data sekunder dilakukan penelitian lapangan guna mendapatkan data primer. Dalam penelitian kepustakaan ini dipergunakan 3 (tiga) macam bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum

sekunder dan bahan hukum tersier. Alat yang dipergunakan untuk mendapatkan data sekunder dalam penelitian kepustakaan ini adalah studi dokumen.

Bahan yang diperoleh dari penelitian lapangan adalah data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari para narasumber. Penelitian ini dilakukan di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tetapi dibatasi dalam kurun waktu 2 tahun (2005-2006). Narasumber dalam penelitian ini terdiri dari : (1) Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; (2) Kepala BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; (3) Kepala Direktorat Reserse Kriminal (Ditreskrim) Polda Daerah Istimewa Yogyakarta, Kepala Satuan Reserse Kriminal (Kasatreskrim) Poltabes Yogyakarta, Polres Sleman dan Bantul; (4) Kepala Kejaksaan Negeri Yogyakarta, Sleman dan Bantul; serta (5) Ketua Pengadilan Negeri Yogyakarta, Sleman dan Bantul. Alat untuk mendapatkan data primer adalah pedoman wawancara.

Analisis data penelitian dilakukan secara kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan memperhatikan fakta yang ada dalam praktek dan digabungkan dengan data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Selanjutnya hasil analisis tersebut diuraikan secara deskriptif sehingga diperoleh uraian hasil penelitian yang bersifat deskriptif-kualitatif.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Penerapan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana Terhadap Pelanggaran PPTKIS Dalam Pra Penempatan TKI di Luar Negeri.

Pra penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri merupakan tahap awal

dalam kegiatan penempatan TKI di luar negeri. Ketentuan mengenai penempatan TKI di luar negeri diatur dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.¹ Pra penempatan TKI terdiri dari berbagai macam kegiatan.² Kegiatan pra penempatan TKI tersebut adalah sebagai berikut : (1) pengurusan Surat Izin Pengerahan (SIP), (2) perekrutan dan seleksi, (3) pendidikan dan pelatihan kerja, (4) pemeriksaan kesehatan dan psikologi, (5) pengurusan dokumen, (6) uji kompetensi, (7)

pembekalan akhir pemberangkatan (PAP), dan (8) pemberangkatan. Dalam rangka penempatan TKI di luar negeri, PPTKIS yang akan melakukan perekrutan calon TKI wajib memiliki Surat Izin Pengerahan (SIP) dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Menakertrans).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hingga bulan April 2007 tercatat 37 PPTKIS yang terdapat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan perincian: 2 PPTKIS Kantor Pusat dan 35 PPTKIS Kantor Cabang.

Tabel 1

Daftar PPTKIS Kantor Pusat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007

| No. | Nama PPTKIS | Alamat PPTKIS |
|-----|----------------------------|---------------|
| 1. | PT. Asia Skilled Resources | Yogyakarta |
| 2. | PT. Dian Yogya Perdana | Bantul |

Sumber : BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta April 2007.

Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 diatur pula sanksi-sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh PPTKIS selama dalam kegiatan pra penempatan TKI di luar negeri. Jenis sanksi yang dapat dikenakan terhadap PPTKIS yang melakukan pelanggaran dalam pra penempatan TKI di luar negeri mencakup sanksi administratif maupun sanksi pidana. Ketentuan sanksi administratif terdapat dalam Pasal 100 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Sanksi administratif terdiri dari : (1) peringatan tertulis; (2) peng-

hentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha penempatan TKI; (3) pencabutan izin; (4) pembatalan keberangkatan calon TKI, dan/atau (5) pemulangan TKI dari luar negeri dengan biaya sendiri.

Penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri di atas diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Per-05/MEN/III/2005 tentang Ketentuan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penjatuhan Sanksi Dalam Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga

¹ Penempatan TKI adalah kegiatan pelayanan untuk mempertemukan TKI sesuai bakat, minat dan kemampuannya dengan pemberi kerja di luar negeri yang meliputi keseluruhan proses perekrutan, pengurusan dokumen, pendidikan dan pelatihan, penampungan, persiapan pemberangkatan, pemberangkatan sampai ke Negara tujuan, dan pemulangan dari Negara tujuan (Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004).

² Lihat Pasal 31-Pasal 54 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004

Tabel 2

Daftar PPTKIS Kantor Cabang di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007

| No. | Nama PPTKIS | Alamat PPTKIS |
|-----|--|---------------|
| 1. | PT. Al Wihdah Jaya Sentosa | Yogyakarta |
| 2. | PT. Aula Graha | Kulonprogo |
| 3. | PT. Avida Aviaduta | Yogyakarta |
| 4. | PT. Amal Ichwan Arindo | Yogyakarta |
| 5. | PT. Binawan Inti Utama | Sleman |
| 6. | PT. Bina Adidaya Mandiri Internasional | Kulonprogo |
| 7. | PT. Cemerlang Tunggal Intikarsa | Bantul |
| 8. | PT. Dwi Tunggal Jaya Abadi | Yogyakarta |
| 9. | PT. Era Sutra Alam | Sleman |
| 10. | PT. Graha Ayu Karsa | Bantul |
| 11. | PT. Indokarsa Guna Buana | Yogyakarta |
| 12. | PT. Jatim Duta Pembangunan | Sleman |
| 13. | PT. Jatim Krida Utama | Sleman |
| 14. | PT. Karyatama Mitra Sejati | Sleman |
| 15. | PT. Lentera Bunga Bangsa | Sleman |
| 16. | PT. Maha Barakah Rizki | Sleman |
| 17. | PT. Luhur Asa Vrima | Sleman |
| 18. | PT. Mitra Muda Reksa Mandiri | Yogyakarta |
| 19. | PT. Megah Buana Citra Masindo | Bantul |
| 20. | PT. Megah Utama Kriya Nugraha | Sleman |
| 21. | PT. Mutiara Karya Mitra | Bantul |
| 22. | PT. Nusa Sinar Makmur | Bantul |
| 23. | PT. Pandu Abdi Pertiwi | Sleman |
| 24. | PT. Prima Duta Sejati | Sleman |
| 25. | PT. Radesa Guna Prima | Yogyakarta |
| 26. | PT. Ruyung Karya Mandiri | Kulonprogo |
| 27. | PT. Sukamulia Mandiri Agung | Bantul |
| 28. | PT. Sapta Saguna | Gunung Kidul |
| 29. | PT. Sari Madu Jayanusa | Yogyakarta |
| 30. | PT. Sukses Mandiri Utama | Yogyakarta |
| 31. | PT. Safana Mitra Utama | Sleman |
| 32. | PT. Surya Pasific Jaya | Yogyakarta |
| 33. | PT. Tiaramas Ronagemilang | Kulonprogo |
| 34. | PT. Wahana Karya Suplaindo | Kulonprogo |
| 35. | PT. Wira Kreasi Usaha | Bantul |

Sumber : BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007.

Kerja Indonesia di Luar Negeri. Pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri yang dapat dikenakan sanksi peringatan tertulis terdiri dari 3 (tiga) macam pelanggaran. *Pertama*, apabila PPTKIS tidak meminta persetujuan dari instansi yang

bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan kabupaten/kota tentang informasi perekrutan. *Kedua*, apabila PPTKIS membuat perjanjian penempatan dengan calon TKI tanpa diketahui (tanpa sepengetahuan) dari instansi yang bertanggung jawab di bidang

ketenagakerjaan kabupaten/kota. *Ketiga*, apabila PPTKIS tidak melaporkan setiap perjanjian penempatan TKI kepada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan kabupaten/kota.

Pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri yang dapat dikenakan sanksi skorsing hanya terdiri dari satu macam pelanggaran. Sanksi skorsing tersebut dapat dijatuhkan apabila PPTKIS mengalihkan atau memindahtangankan SIP kepada pihak lain. Sanksi skorsing dikenakan untuk jangka waktu 3 bulan.

Pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri yang dapat dikenakan sanksi pencabutan izin atau SIPPTKI juga hanya terdiri dari satu macam. Sanksi pencabutan izin tersebut dilakukan apabila

PPTKIS melakukan perekrutan tanpa memiliki SIP.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama tahun 2006 terdapat 4 (empat) PPTKIS yang dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin (SIPPTKI). Namun demikian, pencabutan SIPPTKI tersebut ternyata tidak ada kaitannya dengan pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri, melainkan karena melanggar Pasal 107 ayat (3) juncto Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, yaitu tidak menyesuaikan persyaratan-persyaratan yang diatur dalam undang-undang tersebut. Bahkan pencabutan izin tersebut dilakukan terhadap PPTKIS Kantor Pusat yang Kantor Cabangnya berada di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tabel 3

Pencabutan Izin (SIPPTKIS) Terhadap PPTKIS Tahun 2006

| No. | Nama PPTKIS | Kantor Pusat | Kantor Cabang | SK Pencabutan |
|-----|------------------------------|---------------|---------------|--|
| 1. | PT. Duta Wibawa Manda Putra | Jakarta Timur | Sleman | SK Menakertrans No. KEP.861/MEN/XII/2006 |
| 2. | PT. Maharani Anugrah Pekerti | Depok | Sleman | SK Menakertrans No. KEP.885/MEN/XII/2006 |
| 3. | PT. Sudinar Artha | Bandung | Yogyakarta | SK Menakertrans No. KEP.918/MEN/XII/2006 |
| 4. | PT. Tenaga Sejahtera Wirasta | Jambi | Bantul | SK Menakertrans No. KEP.922/MEN/XII/2006 |

Sumber : BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007.

Menanggapi penjatuhan sanksi administratif terhadap PPPTKIS, Kepala Seksi Kelembagaan dan Informasi BP2TKI Yogyakarta Indra Rukmi Kumala Dewi, S.H. berpendapat bahwa sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Per-05/MEN/III/2005 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum pernah dijatuhkan sanksi administratif yang berkaitan dengan masalah pelanggaran pra penempatan. Hal tersebut disebabkan PPTKIS yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagian besar adalah PPTKIS kantor cabang, sehingga secara administratif relatif tertib dan karena kedudukannya sebagai kantor cabang, maka ketika melakukan kegiatan pra penempatan mengikuti garis koordinasi dari kantor PPTKIS Pusat. Dengan demikian, pelanggaran-pelanggaran yang bersifat administrasi dapat dihindari.³

Selain itu, sejak diundangkannya Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 PPTKIS dituntut untuk lebih profesional dalam melakukan pra penempatan dan penempatan TKI. Hal tersebut disebabkan terdapat tuntutan baik dari pemerintah melalui Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 maupun tuntutan dari masyarakat khususnya calon TKI agar PPTKIS melakukan pembenahan organisatoris administratif. Calon TKI telah mempunyai kesadaran untuk melakukan seleksi (pemilihan) terhadap PPTKIS yang akan memberangkatkannya, sehingga hanya PPTKIS yang tidak bermasalah secara administratif yang menjadi tujuan dan pilihan

calon TKI. Kesadaran calon TKI tersebut tidak lepas dari hasil serangkaian penyuluhan baik aktif maupun pasif yang dilakukan oleh BP2TKI.

Persaingan antar PPTKIS semakin kompetitif sehingga sedapat mungkin PPTKIS memenuhi ketentuan administratif. Dengan demikian, PPTKIS dapat memberikan keyakinan kepada calon TKI jika PPTKIS yang bersangkutan tidak bermasalah, kecuali apabila memang tidak memenuhi syarat yang telah ditetapkan dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Syarat tersebut hanya berlaku bagi Kantor Pusat PPTKIS, sedangkan kantor cabang hanya mengikuti pembentukan kantor pusat. Konsekuensinya, apabila kantor pusat yang dicabut ijinnya maka seluruh kantor cabangnya juga ikut ditutup oleh Disnakertrans daerah yang bersangkutan. Hal inilah yang mengakibatkan di daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta banyak bermunculan kantor-kantor cabang PPTKIS, selain syarat untuk mendirikan kantor cabang PPTKIS relatif mudah.⁴

Ketentuan sanksi pidana yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran PPTKIS selama kegiatan pra penempatan TKI di luar negeri diatur dalam Pasal 103 dan Pasal 104 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Pasal 103 mengancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak

³ Hasil wawancara pada hari Selasa, tanggal 29 Mei 2007.

⁴ Hasil wawancara dengan Kepala BP2TKI Drs. Soedibno, pada hari Selasa, tanggal 29 Mei 2007; Untuk mendirikan Kantor Cabang PPTKIS cukup melayangkan ijin kepada Kantor Disnakertrans setempat dan ijin tersebut juga ditembuskan kepada BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pada hari Senin-Kamis, tanggal 25-28 Juni 2007.

Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) apabila PPTKIS melakukan pelanggaran tertentu. *Pertama*, PPTKIS mengalihkan atau memindahtangankan Surat Izin Pengerahan (SIP) kepada pihak lain. *Kedua*, PPTKIS melakukan perekrutan calon TKI yang tidak memenuhi persyaratan. *Ketiga*, PPTKIS menempatkan TKI yang tidak lulus dalam uji kompetensi kerja. *Keempat*, PPTKIS menempatkan TKI yang tidak memenuhi persyaratan kesehatan dan psikologi. *Kelima*, PPTKIS menempatkan calon TKI yang tidak memiliki dokumen. Selanjutnya Pasal 104 mengancam dengan pidana kurungan paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) apabila PPTKIS mempekerjakan calon TKI yang sedang mengikuti pendidikan dan pelatihan.

Hasil penelitian menunjukkan dalam kurun waktu Tahun 2004-2006 tidak terdapat PPTKIS yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, baik dalam pra penempatan maupun penempatan calon TKI/TKI. Menurut Kepala BP2TKI Drs. Soedibno, kecil kemungkinan PPTKIS melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Hal tersebut disebabkan dalam tahap pra penempatan, PPTKIS yang bersangkutan telah mengikuti prosedur tetap (protap) kantor PPTKIS, karena pada dasarnya setiap PPTKIS telah memiliki protap tahap pra penempatan.⁵

Menurut Kabid Humas Polda DIY Kompol Budi Santoso, S.H. ketentuan pidana dalam Pasal 103 dan Pasal 104 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 relatif baru dan mengandung kekhususan penanganan, sehingga dalam masalah penyidikan dilakukan oleh PPNS, namun sejauh ini memang belum ada PPTKIS yang diduga melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dan Pasal 104 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004.⁶

Selain ketentuan sanksi pidana dalam Pasal 103 dan Pasal 104 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, pelanggaran yang dilakukan oleh PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri dapat dijerat pula dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Ketentuan yang dapat digunakan antara lain adalah tindak pidana penggelapan (Pasal 372) atau tindak pidana penipuan (Pasal 378).

Setelah adanya Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 terhadap pengurus PPTKIS yang melakukan tindak pidana dan secara jelas tindak pidana tersebut memenuhi rumusan delik dalam ketentuan pidana Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, maka diterapkan ketentuan pidana dalam undang-undang tersebut dalam dakwaan primer. Selain itu, untuk memastikan agar terdakwa tidak lepas dari tuntutan hukum dalam dakwaan subsider atau lebih subsider lagi tetap dicarikan pasal KUHP yang sesuai dengan perbuatan terdakwa. Hal tersebut dilakukan untuk meminimalisasi lepasnya terdakwa dari jerat hukum, karena kadang-kadang terhadap pasal yang didakwakan terjadi perbedaan

⁵ Hasil wawancara pada hari Selasa, tanggal 29 Mei 2007.

⁶ Hasil wawancara via telepon pada hari Kamis, tanggal 28 Juni 2007.

persepsi antara Hakim dengan Jaksa Penuntut Umum. Meskipun belum pernah terdapat perkara pidana yang melibatkan PPTKIS dan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 relatif baru, namun hampir seluruh Jaksa Penuntut Umum di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Daerah Istimewa Yogyakarta cukup familiar dengan ketentuan pidana dalam undang-undang tersebut.⁷

Hasil penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Yogyakarta, Sleman dan Bantul selama tahun 2005-2006 menunjukkan bahwa tidak adanya perkara pidana yang menyangkut pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 103 dan Pasal 104 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Meskipun demikian, ketiga pengadilan negeri tersebut menyatakan pernah menangani kasus penipuan TKI (Pasal 378 KUHP), tetapi yang melibatkan pelakunya berupa perseorangan dan tidak ada kaitannya PPTKIS.

Tingkat pencari kerja di Yogyakarta, Sleman dan Bantul relatif tinggi, setidaknya hal tersebut dapat digambarkan dari maraknya tingkat penipuan yang dilakukan dengan modus dapat memberikan lapangan pekerjaan baik di dalam maupun luar negeri. Hasil penelitian menunjukkan dalam rentang waktu Tahun 2004-2006 di wilayah hukum Pengadilan Negeri Yogyakarta terdapat 48 (empat puluh delapan) perkara penipuan dan/atau penggelapan dengan modus dapat memberikan lapangan kerja baik di dalam maupun luar negeri, sedangkan di Pengadil-

an Negeri Sleman terdapat 32 (tiga puluh dua) perkara dan di Pengadilan Negeri Bantul terdapat 51 (lima puluh satu) perkara.⁸

Dari sekian banyak kasus tersebut diantaranya menggunakan modus pelaku dapat mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri, namun ironisnya pelaku tidak memiliki dan tidak berasal dari PPTKIS. Cara yang dilakukan rata-rata hampir sama, yaitu pelaku menjanjikan dengan iming-iming bahwa dapat memberikan lapangan kerja baik di dalam maupun luar negeri, kemudian korban disuruh membayarkan sejumlah uang. Meskipun uang telah disetor kepada pelaku, namun pekerjaan yang dijanjikan tidak ada malah pelaku melarikan diri dari korban. Terhadap kejahatan tersebut baik yang menjanjikan pekerjaan di dalam negeri maupun luar negeri dijerat dengan dakwaan pertama Pasal 372 KUHP dan dakwaan kedua Pasal 378 KUHP. Meskipun obyek yang ditawarkan dalam perkara tersebut adalah pengiriman tenaga kerja ke luar negeri namun tidak dapat dijerat dengan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 karena yang melakukan kejahatan bukan PPTKIS.

2. Penyelesaian Sengketa Antara PPTKIS dan TKI Dalam Pelaksanaan Perjanjian Penempatan

Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 juga mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan atau sengketa antara PPTKIS dan calon TKI dalam pra penempatan TKI di luar negeri. Penyelesaian sengketa antara

⁷ Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Tindak Pidana Umum (Ka.Sic.Pidum) Kejaksaan Negeri Yogyakarta M. Arief Basuki, S.H., M.Hum.; Kepala Seksi Tindak Pidana Khusus (Ka. Sic. Pidsus) Kejaksaan Negeri Sleman Tri Subardiman, S.H., M.Hum.; dan Kepala Seksi Tindak Pidana Umum (Ka.Sic.Pidum) Kejaksaan Negeri Bantul Widagdo M. Petrus, S.H., M.Hum.

⁸ Buku register perkara pidana Pengadilan Negeri Yogyakarta, Sleman dan Bantul Tahun 2004-2006.

PPTKIS dan calon TKI tersebut bersifat keperdataan dan dimungkinkan sepanjang menyangkut pelaksanaan perjanjian penempatan TKI. Perjanjian penempatan TKI merupakan perjanjian tertulis antara PPTKIS dengan calon TKI yang memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam rangka penempatan TKI di negara tujuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perjanjian penempatan TKI ditandatangani oleh calon TKI dan PPTKIS setelah calon TKI yang bersangkutan terpilih dalam perekrutan. Ketentuan dalam perjanjian penempatan TKI tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perjanjian penempatan TKI tersebut harus memuat sekurang-kurangnya : (1) nama dan alamat PPTKIS, (2) nama, jenis kelamin, umur, status perkawinan, dan alamat calon TKI, (3) nama dan alamat calon Pengguna, (4) hak dan kewajiban para pihak dalam rangka penempatan TKI di luar negeri yang harus sesuai dengan kesepakatan dan syarat-syarat yang ditentukan oleh calon Pengguna yang tercantum dalam perjanjian kerjasama penempatan, (5) jabatan dan jenis pekerjaan calon TKI sesuai dengan permintaan pengguna, (6) jaminan PPTKIS kepada calon TKI dalam hal Pengguna tidak memenuhi kewajibannya kepada TKI sesuai dengan perjanjian kerja, (7) waktu keberangkatan calon TKI, (8) biaya penempatan yang harus ditanggung oleh calon TKI dan cara pembayarannya, (9) tanggungjawab pengu-

rusan penyelesaian musibah, (10) akibat atas terjadinya pelanggaran perjanjian penempatan TKI oleh salah satu pihak, dan (11) tanda tangan para pihak dalam perjanjian penempatan TKI. Perjanjian penempatan TKI tersebut dibuat rangkap 2 (dua) dengan bermaterai cukup dan masing-masing pihak mendapat 1 (satu) perjanjian penempatan TKI yang mempunyai kekuatan hukum yang sama.

Mekanisme penyelesaian sengketa antara PPTKIS dan calon TKI pada prinsipnya diprioritaskan secara damai dengan cara bermusyawarah antara PPTKIS dan calon TKI. Namun demikian, apabila dalam mekanisme musyawarah tersebut tidak tercapai kesepakatan, maka penyelesaian dapat dilakukan dengan meminta bantuan dari instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan provinsi, kabupaten/kota, dan pemerintah.⁹ Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa antara PPTKIS dan calon TKI yang terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibantu oleh Balai Pelayanan dan Penempatan TKI (BP2TKI).¹⁰

Perjanjian antara PPTKIS dan calon TKI pada hakikatnya merupakan salah satu bentuk Perjanjian Melakukan Pekerjaan, yaitu perjanjian melakukan jasa. Perjanjian melakukan jasa merupakan suatu perjanjian dimana pihak yang satu menghendaki dari pihak lawannya dilakukannya suatu pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan. Pihak yang satu bersedia membayar upah, sedangkan apa yang dilakukannya untuk mencapai

⁹ Lihat Pasal 85 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004.

¹⁰ BP2TKI merupakan Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Depnakertrans. Dengan keluarnya Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), maka BP2TKI menjadi Unit Pelaksana Teknis di lingkungan BNP2TKI yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala BNP2TKI.

tujuan tersebut sama sekali terserah kepada pihak lawannya itu. Biasanya pihak lawan adalah seorang ahli dalam melakukan pekerjaan tersebut dan biasanya juga telah memasang tarif untuk jasanya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian antara PPTKIS dan calon TKI memuat hal-hal yang diharuskan untuk diatur seperti dimaksud dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, walaupun dengan redaksi dan penambahan yang berbeda-beda.

Perjanjian antara calon TKI dengan PPTKIS dapat terlaksana dengan baik apabila para pihak telah memenuhi prestasinya masing-masing seperti yang telah diperjanjikan, tanpa ada pihak yang dirugikan. Namun demikian, perjanjian tersebut kadang-kadang tidak terlaksana dengan baik karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh salah satu pihak. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa bentuk-bentuk wanprestasi tersebut lebih banyak dilakukan oleh PPTKIS daripada oleh calon TKI. Meskipun hal tersebut tidak dapat dibenarkan, tetapi dapat dipahami karena kewajiban-kewajiban PPTKIS yang diatur dalam perjanjian dan merujuk pada Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 memang relatif banyak, meliputi kewajiban yang sifatnya administratif atau teknis dan kewajiban substansial atau isi.

Somasi atau teguran terhadap PPTKIS yang melalaikan kewajibannya dapat dilakukan secara lisan. Namun demikian, untuk mempermudah pembuktiannya di hadapan hakim apabila masalah tersebut berlanjut ke pengadilan, maka sebaiknya

diberikan peringatan tertulis. Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 1963, wanprestasi yang tanpa didahului somasi dimungkinkan karena dengan diterimanya turunan surat gugat oleh tergugat yang bersangkutan, dianggap sudah menerima somasi karena sebelum sidang pengadilan, tergugat masih dapat berprestasi. Dari penelitian lapangan tidak ditemukan kasus calon TKI dan PPTKIS yang sampai berlanjut ke pengadilan. Dalam penelitian lapangan diperoleh data, bahwa calon TKI selalu menyampaikan teguran kepada PPTKIS secara lisan terlebih dahulu dengan harapan masalah dapat diselesaikan dan hak-hak calon TKI dapat dipenuhi oleh PPTKIS.

Dari penelitian di lapangan diperoleh data bahwa calon TKI yang dirugikan, apabila setelah menyampaikan teguran tidak memperoleh respons positif dari PPTKIS dan atau musyawarah antara calon TKI dengan PPTKIS tidak memperoleh kesepakatan, maka mengajukan tuntutan ganti rugi atas kerugian yang dideritanya. Tuntutan ganti rugi kepada PPTKIS diajukan oleh calon TKI kepada BP2TKI, yang dianggap sebagai lembaga yang dapat membantu mengatasi atau menyelesaikan sengketa antara calon TKI dengan PPTKIS.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat berbagai perselisihan atau sengketa antara PPTKIS dengan calon TKI maupun TKI yang telah ditangani oleh BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun 2005 dan 2006.

Tabel 4

**Penyelesaian Sengketa PPTKIS dan Calon TKI/TKI di BP2TKI
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005**

| No. | Nama PPTKIS | Alamat | Sengketa | Penyelesaian |
|-----|-----------------------------|------------|--|--|
| 1. | PT. Wahana Karya Suplindo | Kulonprogo | Asuransi alm. Calon TKI belum cair | Menunggu jawaban dari asuransi yang bertanggung jawab |
| 2. | PT. Mitramuda Reksa Mandiri | Yogyakarta | Hak-hak alm. Diah Martini | Telah diberikan pengganti asuransi dari PT |
| 3. | PT. Duta Wibawa Manda Putra | Sleman | 2 calon TKI telah medical, namun belum ditempatkan (menunggu) | Sisa biaya medical telah dikembalikan, dialihkan ke PT lain |
| 4. | PT. Luhur Asa Vrima | Sleman | Pemotongan gaji 5 TKI yang melebihi dari yang termuat dalam perjanjian kerja | Dijelaskan bahwa melebihi perjanjian kerja karena pabrik memperhitungkan listrik, air dan asrama TKI |

Sumber : BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005.

Tabel 5

**Penyelesaian Sengketa PPTKIS dan Calon TKI/TKI di BP2TKI
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006**

| No. | Nama PPTKIS | Alamat | Sengketa | Penyelesaian |
|-----|------------------------------|------------|---|---|
| 1. | PT. Radesa Guna Prima | Yogyakarta | TKI (Kaminah) meninggalkan pabrik di Malaysia dan tidak diketahui keberadaannya | Diklarifikasi tentang keberadaan TKI dan sebab-sebab meninggalkan pabrik, menunggu upaya dari dilakukan KBRI |
| 2. | PT. Suka Mulia Mandiri Agung | Bantul | Kecelakaan kerja TKI (Aris Untoro) di Malaysia | Minta santunan asuransi paripurna (dalam negeri), tapi tidak diberikan karena pengajuan klaim sudah kedaluwarsa |
| 3. | PT. Binawan Inti Utama | Sleman | 22 calon TKI gagal berangkat karena visa tidak turun | Dikembalikan dokumen dan biaya proses |
| 4. | PT. Dwi Tunggal Jaya Mandiri | Yogyakarta | 5 calon TKI gagal berangkat | Dikembalikan biaya proses |
| 5. | PT. Sarimadu Jaya Nusa | Yogyakarta | 1 Mengundurkan diri karena perekrutan tanpa dokumen rekomendasi rekrutmen | Dikembalikan biaya proses |

Sumber : BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ternyata tidak hanya memfasilitasi dan bertindak selaku mediator dalam penyelesaian sengketa antara PPTKIS dan calon TKI/TKI, melainkan juga melakukan penyelesaian terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri yang dapat dike-

nakan sanksi administratif. Pelanggaran PPTKIS yang diselesaikan oleh BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun 2005-2006 dapat dilihat pada Tabel 6 dan Tabel 7.

Berdasarkan Tabel 6 dan Tabel 7 di atas dapat diketahui bahwa terdapat beberapa kasus pelanggaran yang dilakukan oleh PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar

Tabel 6
Penyelesaian Pelanggaran PPTKIS oleh BP2TKI
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005

| No. | Nama PPTKIS | Alamat | Sengketa | Penyelesaian |
|-----|------------------------------|------------|--|---|
| 1. | PT. Megah Buana Citra M | Bantul | Melakukan perekrutan yang kantor cabangnya telah ditutup, larangan melakukan aktivitas | Kacab tetap bertanggung jawab terhadap 20 calon TKI yang tinggal menunggu visa |
| 2. | PT. Sukses Mandiri Utama | Yogyakarta | Memberikan informasi, tidak memiliki rekomendasi rekrutmen | Sanggup mentaati peraturan penempatan yang berlaku |
| 3. | PT. Sukses Mandiri Utama | Yogyakarta | Merekrut 14 Calon TKI di luar Job yang dimiliki | Karena untuk memecahkan masalah Calon TKI dan telah disepakati sebelumnya, pernyataan tidak akan melakukan langkah serupa |
| 4. | PT. Cemerlang Inti Karsa | Bantul | Melakukan perekrutan 75 Calon TKI kapal pesiar tidak pernah mengurus ijin perekrutan | Sanggup melaksanakan sesuai peraturan yang berlaku |
| 5. | PT. Suka Mulia Mandiri Agung | Bantul | Menyampaikan informasi pada calon TKI tetapi tidak memiliki rekomendasi perekrutan | Akan diproses setelah memiliki SIP, membuat surat pernyataan |
| 6. | PT. Graha Ayu Karsa | Bantul | Pemberian informasi pada calon TKI Taiwan yang persyaratannya di luar syarat normatif | Membuat pernyataan untuk menginformasikan pada calon TKI sesuai syarat normatif |
| 7. | PT. Luhur Asa Vrima | Sleman | Memberangkatkan 43 calon TKI (Legiyah, dkk.) tidak menggunakan SIP | Menunggu penjelasan kepala cabang |

Sumber : BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005.

Tabel 7

**Penyelesaian Pelanggaran PPTKIS oleh BP2TKI
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006**

| No. | Nama PPTKIS | Alamat | Sengketa | Penyelesaian |
|-----|---------------------|--------|--|---|
| 1. | PT. Luhur Asa Vrima | Sleman | Meminta penjelasan pemberangkatan 43 calon TKI (Legiyah, dkk.) | Diklarifikasi tentang perekrutan dan SIP, mengganti biaya proses 1 calon TKI yang mundur, menunggu upaya yang dilakukan Pusat |

Sumber : BP2TKI Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005.

negeri yang dapat dikenakan sanksi administratif. Namun demikian, apabila dicermati ternyata kebanyakan pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri dapat dikategorikan relatif ringan. Hal tersebut disebabkan karena pelanggaran yang dilakukan oleh PPTKIS tersebut berkaitan dengan masalah perekrutan calon TKI yang tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Menurut Pasal 100 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004, sanksi administratif yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran ini adalah peringatan tertulis. Mekanisme ini telah dilakukan oleh BP2TKI dan ditindaklanjuti oleh PPTKIS dengan membuat surat pernyataan tidak akan mengulangi pelanggaran tersebut.

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat dikemukakan beberapa kesimpulan. *Pertama*, penerapan sanksi administratif maupun sanksi pidana terhadap pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri belum pernah dilakukan oleh instansi yang berwenang. Penerapan sanksi administratif berupa pencabutan izin PPTKIS memang dilakukan oleh Menteri

Tenaga Kerja dan Transmigrasi, tetapi sanksi administratif tersebut dijatuhkan bukan karena PPTKIS melakukan pelanggaran dalam pra penempatan TKI di luar negeri. Penerapan sanksi pidana belum pernah dilakukan terhadap pelanggaran PPTKIS dalam pra penempatan TKI di luar negeri karena tidak ada perkara pidana menyangkut TKI yang melibatkan PPTKIS sebagai pelakunya. Perkara pidana yang ada berupa penipuan TKI yang dilakukan oleh oknum perseorangan dan tidak ada kaitannya dengan PPTKIS.

Kedua, penyelesaian sengketa antara PPTKIS dan calon TKI menyangkut perjanjian penempatan ternyata jarang yang dilakukan secara damai melalui musyawarah mufakat, melainkan difasilitasi oleh BP2TKI maupun Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans). Hal tersebut dikarenakan banyaknya toleransi yang diberikan oleh Pemerintah dalam hal ini adalah BP2TKI maupun Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) terhadap permasalahan antara PPTKIS dengan calon TKI. Toleransi tersebut diberikan sampai batas PPTKIS bersedia memenuhi semua tuntutan calon TKI.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Pengiriman dan penempatan TKI di Luar Negeri.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.
- Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 2000 tentang Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : Per-05/MEN/III/2005 tentang Ketentuan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penjatuhan Sanksi Dalam Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.