

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pekerjaan mempunyai arti penting bagi setiap orang untuk memenuhi dan mencukupi kebutuhan hidup, setiap orang membutuhkan kesempatan kerja. Makna pekerjaan selain sebagai sumber penghasilan juga memiliki makna sebagai sarana untuk menunjukkan kualitas diri manusia, yang mana status atau kegiatan yang dilakukan dalam pekerjaan yang dimiliki akan berdampak sosial bagi diri, keluarga maupun lingkungan manusia tersebut. Jaminan pekerjaan untuk setiap orang telah tertuang di dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945) yang merumuskan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan,¹ maka setiap warga Indonesia memiliki hak untuk mendapatkan pekerjaan untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya.

Hak asasi yang dimiliki pekerja dalam lingkup pekerjaannya yakni hak jaminan pekerjaan yang layak, hak perlindungan sosial, keselamatan, dan ekonomis haruslah diakui, dijunjung tinggi, dilindungi dan dihormati. Pada faktanya masih banyak warga Indonesia yang sulit mendapatkan pekerjaan di negara sendiri, maka menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) adalah sebuah fenomena, hal tersebut merupakan

¹Lihat pasal 27 ayat (2) UUDRI 19945

dampak dari ketidaktersediaan lapangan kerja dan pembangunan yang tidak merata khususnya daerah pedesaan.²

Indonesia merupakan salah satu negara terbesar yang mengirim warga negaranya untuk bekerja di luar negeri, baik atas permintaan negara yang bersangkutan maupun atas inisiatif aktif pelaksana penempatan dari TKI.³ Pelaksanaan penempatan TKI di luar negeri bukan hanya membantu kelangsungan hidup diri TKI maupun keluarganya tetapi berdampak pula terhadap pendapatan negara berupa devisa. Dalam pelaksanaannya semakin banyak TKI yang dikirim keluar negeri maka TKI rentan terhadap risiko dalam lingkup pekerjaannya, berdasarkan data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia(disingkat BNP2TKI) kasus permasalahan yang sering dialami oleh TKI ialah gaji yang tidak dibayar sebanyak 3.826, pemerkosaan sebanyak 10, kekerasan dari majikan 857, wafat di tempat penempatan 2.391, pemalsuan dokumen TKI, dan banyak lainnya.⁴

Banyaknya pengaduan atas masalah TKI maka pelaksanaan penempatan TKI ke luar negeri memiliki resiko atas pelanggaran hak asasi para TKI tersebut, maka perlindungan terhadap TKI di luar negeri wajib dilakukan oleh perwakilan RI⁵, serta Badan hukum yang telah memiliki izin tertulis yakni Pelaksana Penempatan TKI

² Arie Ryan Lumban Tobing, "Pelaksanaan Perlindungan Hukum Terhadap Hak Atas Jaminan Kesehatan Bagi TKI Saat di Negara Tujuan Bekerja", *artikel ilmiah*, 6, Februari 2013, hlm.5.

³ Andharinalti, "Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Irregular di Luar Negeri", *Recht Vinding Jurnal Hukum*, Vol.1 nomor 1, Januari-April 2012, hlm.158.

⁴ Annynomous. Liputan 6 2016, "BNP2TKI Tuntaskan 75 persen pengaduan TKI Selama 6 tahun", dikutip dari news.liputan6.com, <diunduh tanggal 28, April 2016.>

⁵ Citra Berlian Busti, Saleh Soeaidy, Minto Hadi, "Efektifitas Program Asuransi Tenaga Kerja Indonesia(TKI) sebagai pemenuhan hak-hak TKI, *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol.1, No.7, Hlm.314.

Swasta (PPTKIS) sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri,⁶ dan peraturan perundang-undangan lainnya serta hukum dan kebiasaan internasional. atas dasar hal tersebut maka pemerintah memiliki kewajiban untuk membentuk suatu aturan hukum dan melaksanakan mekanisme upaya perlindungan yaitu program asuransi TKI dapat dijadikan sebagai instrument yang akan memberikan proteksi atau jaminan perlindungan terhadap diri TKI ataupun keluarganya dari resiko-resiko yang rawan dialami oleh para TKI, Yang diamanatkan UU PPTKILN pasal 68.

Program asuransi TKI merupakan program asuransi yang spesifik dan dapat meng-cover perlindungan TKI secara *all risk* (sesuai polis Asuransi TKI), sehingga akan memberikan perlindungan terhadap resiko yang rawan dialami oleh TKI dengan program perlindungan yang dilaksanakan saat pra penempatan, selama penempatan, dan purna penempatan.⁷ Program asuransi TKI tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor PER.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi TKI dan disempurnakan dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Indonesia dan Transmigrasi Nomor 1 tahun 2012 tentang Perubahan atas peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER.07/MEN/V/2010, yang diselenggarakan oleh konsorsium Asuransi TKI, dalam pasal 25 ayat (2) peraturan tersebut menyatakan bahwa PPTKIS wajib

⁶ Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Ke Luar Negeri, dimuat dalam Lembaran Negara tahun 2004 No.133 dan tambahan lembaran No. 4445, selanjutnya disebut dengan UUPPTKILN.

⁷ Citra Berlian Busti, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 314

mengasuransikan Calon TKI/TKI pada konsorsium Asuransi TKI dengan membayar premi asuransi.

Selanjutnya CTKI/TKI yang mengalami resiko sebagaimana tertuang dalam aturan tersebut dapat mengajukan klaim asuransi dengan jangka waktu 12 bulan maksimal setelah terjadinya resiko tersebut, pengajuan klaim dapat dilakukan oleh tertanggung/ pemegang polis yakni TKI atau ahli waris yang sah dengan menyertakan dokumen-dokumen yang disyaratkan sebagaimana tertuang dalam aturan asuransi TKI tersebut. Namun dalam pelaksanaannya upaya program Asuransi TKI tersebut belum cukup memberikan perlindungan yang memadai, pasalnya banyak pengaduan bahwa TKI sering mengalami kesulitan dalam hal pengajuan pencairan klaim asuransi dikarenakan sulitnya pemahaman TKI/ ahli waris mengenai prosedur pengajuan klaim. Salah satunya pada TKI yang memiliki dokumen dengan data yang tidak sesuai dengan kata lain dampak dari kekeliruan data dokumen tersebut dapat mempersulit pengajuan klaim Asuransi TKI/ahli waris TKI.

Hal ini dikarenakan saat pembuatan dokumen, sebagian besar ahli waris tidak mengetahui hal tersebut, dan ketidak pahaman TKI itu sendiri atas dampak dan pentingnya terhadap tertib prosedur pembuatan dokumen. Adapun kasus permasalahan pencairan klaim asuransi TKI berdasarkan data UPTP3TKI Surabaya yang dialami oleh TKI bernama Rudi Santoso yang ditempatkan di malaisia, Rica Surya Ningtyas di tempatkan di Taiwan, Mita Nurmalasari ditempatkan di Taiwan, Ismi Setyowati di tempatkan di Singapura, dan Jusmiadi di tempatkan di Taiwan yang masing-masing TKI tersebut mengalami permasalahan terhadap pencairan klaim

asuransi yang mereka miliki akibat dokumen yang tidak sesuai karena berbagai penyebab, sehingga banyak TKI yang tidak merasakan efektifitas upaya perlindungan tersebut.

Berdasarkan fakta tersebut pemerintah memiliki kewajiban memahami dampak pemberangkatan TKI ke luar negeri yang menggunakan data atau dokumen CTKI/TKI yang sesuai prosedur. Hal tersebut pada dasarnya ialah agar tercipta keefektifan suatu prosedur hukum dalam hal ini adalah prosedur penempatan TKI yang berhubungan dengan pelaksanaan perlindungan oleh pemerintah pula. Namun jika prosedur tersebut tidak dijalankan dengan sesuai maka berakibat timbul masalah hukum. Baik pemerintah maupun TKI haruslah mengerti tujuan tertib prosedur karena pihak yang memiliki hak dan kewajiban dalam penempatan tersebut bukan hanya sekedar oleh TKI dan pengguna jasa TKI, namun juga oleh instansi, atau program-program lain yang berhubungan oleh TKI tersebut baik dalam hal administrasi, penegakan hukum maupun perlindungan oleh TKI. TKI dapat melakukan upaya jika terjadi peristiwa hukum dan dalam mengajukan klaim asuransi baik oleh tertanggung sendiri maupun oleh ahli waris yang sah oleh tertanggung.

I.2 RUMUSAN MASALAH

1. Apakah pelaksanaan Asuransi TKI di Jawa Timur telah sesuai Permenkertrans No.7 tahun 2010 dan Permenkertrans No.1 tahun 2012 tentang Asuransi TKI?
2. Bagaimana prosedur pengajuan klaim Asuransi oleh Tenaga Kerja Indonesia yang tidak sesuai dokumen ?

1.3 TUJUAN

Adapun tujuan dilakukannya penelitian dalam penulisan tugas akhir ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memperoleh kejelasan pengaturan terhadap prosedur dan tanggung jawab Pemerintah dalam memberikan perlindungan melalui klaim Asuransi Calon TKI / TKI.
2. Untuk memperoleh kejelasan pelaksanaan dan tanggung jawab Pemerintah maupun PPTKIS dan Perusahaan asuransi terhadap tugas dan fungsi perlindungan dalam pencairan klaim terhadap CTKI/TKI yang memiliki dokumen tidak sesuai.

1.4 KEGUNAAN PENELITIAN

Manfaat yang dapat disimpulkan dalam penelitian penulisan ini adalah:

1.4.1 Kegunaan Keilmuan

Memberikan gambaran dan penjelasan umum tentang fungsi dan tujuan dibuatnya Asuransi TKI serta kewajiban Pemerintah dan Perusahaan asuransi dalam memberikan hak-hak jaminan perlindungan yang dimiliki oleh CTKI/TKI yang dapat menjadi sebab terjadinya permasalahan dalam pelaksanaan Asuransi TKI tersebut.

1.4.2. Kegunaan Pada Bidang Hukum

Memberikan masukan terhadap pemerintah dan Perusahaan Asuransi terhadap penanggulangan dan penyelesaian dengan pembuatan Surat Pernyataan legal TKI untuk instrument pencairan klaim asuransi TKI yang bermasalah, sebagai

rekomendasi sistem penjaminan perlindungan hak TKI dalam prosedur asuransi TKI yang telah diatur secara eksplisit didalam instrument hukum.

1.5 KEASLIAN PENULISAN

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura yang mana tidak ditemukan judul yang sama dengan judul dalam penulisan penelitian atau skripsi ini. Dalam penulisan ini juga melakukan penelusuran secara on-line, kemudian didapati kajian yang pernah dilakukan sebelum penulisan skripsi ini ditulis yakni dengan tema penelitian “Pelaksanaan Pencairan Klaim Asuransi Tenaga Kerja Indonesia oleh TKI yang tidak sesuai dokumen Di Jawa Timur”. Adapun skripsi atau penelitian yang pernah sebelumnya dilakukan kajian adalah:

NO	NAMA	JUDUL SKRIPSI	RUMUSAN MASALAH
1.	Rahayu Lidiyo Wati 2013 (Universitas Jember)	Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Atas Klaim Asuransi Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor. PER/07/MEN/V/2010 Tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia	1. Apakah bentuk perlindungan hukum yang diberikan terhadap TKI melalui program asuransi TKI berdasarkan Peraturan menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No.PER.07/MEN/V/2010 Tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia?. 2. Apakah upaya penyelesaian oleh tertanggung/ahli warisnya yang sah apabila klaim yang

			diajukan tidak cair?
2.	Erick Christanto 2009 (Universitas Sebelas Maret Surakarta)	Penyelesaian Klaim Asuransii TKI Pada PT. Asurnsi Jasa (Studi Kasus di PT. Asuransi Jasa Indonesia Cabang Yogyakarta)	1. Bagaimana proses penyelesaian klaim Asuransi TKI oleh PT. Asuransi Jasa Indonesia? 2. Apa saja kendala yang dihadapi oleh PT. Asuransi Jasa Idonesia beserta bagaimana penyelesaiannya.

Dalam hal ini perbedaan penelitian dalam penulisan ini sendiri dengan penelitian atau penulisan diatas adalah:

1. Objek masalah dalam penulisan ini berbeda dengan kedua penelitian diatas, dimana penulisan ini mengambil objek masalah pengajuan klaim bermasalah di Unit Pelaksana Teknis Penempatan, Pelayanan, dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPTP3TKI), Loka Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (LP3TKI) untuk dijadikan objek kajian terhadap rumusan masalah dalam penulisan ini.
2. Dalam penelitian pertama yang ditulis oleh Rahayu Lidiyo Wati, penelitian tersebut membahas mengenai bentuk-bentuk perlindungan dari Asuransi TKI yang terdapat di Peraturan Mentri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER/07/MEN/V/2010, sedangkan dalam penulisan ini, bermaksud membahas tentang hak-hak normatif ataupun perlindungan oleh CTKI/TKI secara keseluruhan termasuk selain dari perlindungan yang terdapat di

PERMENKERTRANS Nomor PER/07/MEN/V/2010. Kemudian penulisan tersebut membahas mengenai upaya yang harus dilakukan oleh ahli waris bertanggung jika terjadi suatu permasalahan dalam pencairan klaim dengan kasus luas, namun dalam penelitian oleh penulis akan membahas mengenai upaya yang dilakukan oleh CTKI/TKI maupun oleh ahli warisnya dalam hal masalah pencairan klaim dengan kasus dokumen yang tidak sesuai oleh bertanggung.

3. Penelitian yang kedua yang dilakukan oleh Erick Christanto, membahas mengenai tanggung jawab PT.Jasa Asuransi Indonesia dalam kaitan penyelesaian klaim, dan membahas mengenai permasalahan yang dihadapi oleh PT.Asuransi Jasa Indonesia dalam menangani permasalahan klaim asuransi TKI, sedangkan dalam penulisan ini membahas mengenai konsep perlindungan CTKI/TKI dengan adanya Asuransi TKI dengan instrument hukum di Indonesia, serta membahas upaya yang dapat dilakukan dalam hal permasalahan klaim asuransi oleh bertanggung yakni CTKI/TKI yang memiliki dokumen yang tidak sesuai dengan tempat perolehan data sebagai bahan kajian adalah berfokus di UPTP3TKI, LP3TKI.

1.6 METODE PENELITIAN

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penulisan yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum non doktrinal, yang mencakup, penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis)

dan penelitian terhadap efektifitas hukum.⁸ Dapat disebut dengan penelitian terhadap hukum di lapangan yang mana penelitian hukum yang sosiologis tersebut berdasarkan madzhab sociological jurisprudence⁹ Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundang-undangan) tetapi bukan mengkaji mengenai sistem norma dalam aturan perundangan, namun mengamati bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.¹⁰

Hal ini diperkuat oleh pendapat Satjipto Raharjo yang merumuskan bahwa (dimisalkan) dalam memahami hukum lalu lintas tidak dapat membaca Undang-Undang lalu lintas saja, melainkan harus turun dan mengamati langsung apa saja yang terjadi di jalan raya.¹¹ Penelitian ini mengkaji tentang pelaksanaan Asuransi TKI di Jawa Timur selain mengkaji berdasarkan aturan yang ada, penulis mengamati mengenai pelaksanaan pencairan klaim Asuransi TKI oleh TKI yang dokumennya tidak sesuai di Jawa Timur yakni dengan mengkaji data yang didapat di UPT3TKI,LP3TKI dengan ditinjau dari UU No.39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dan peraturan pelaksanaan dibawahnya.

1.6.2. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang terurai diatas adalah menggunakan pendekatan

⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1983, hlm.51.

⁹Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2010,hlm.47.

¹⁰*Ibid*, hlm 47.

¹¹ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2007, Hlm97.

fakta (*fact approach*) yakni melakukan penelitian mengangkat suatu fakta empiris yang terjadi dalam masyarakat¹² Mengenai sifat penelitian ini termasuk penelitian deskriptif analitik yaitu dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan dari subjek dan objek yang dikaji oleh penulis sebagai hasil dari penelitian.¹³

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ialah terdapat dua jenis data, yakni :

1. Data Primer

Data Primer dalam penelitian hukum ini yakni data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu penelitian langsung yang dilakukan di masyarakat.¹⁴ Adapun dalam penelitian ini data primer yang dibutuhkan ialah hasil penelitian sesuai dengan rumusan masalah yang diperoleh menggunakan teknik:

a. Wawancara

Dalam melakukan wawancara terhadap pihak-pihak yang berhubungan dalam penelitian ini. pihak-pihak yang dimaksud dalam melakukan wawancara tersebut yaitu, Pengurus/pegawai (yang berkompeten dalam hal perlindungan TKI) di :

¹² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Aditya Bakti: Bandung, 2004, Hlm 49

¹³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op.cit.*, Hlm 183.

¹⁴ *Ibid* Hlm 156.

1. Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Surabaya (UPTP3TKI) Jl. Jagir wonokromo No. 358, Sidosermo, Wonocolo, Surabaya.
2. Loka Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Surabaya (LP3TKI) Jalan Raya Jemur Sari No. 99, Jemur Wonosari, Wonocolo, Surabaya Jawa Timur.
3. Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur (Disnakertransduk Prov.Jatim) Jl.Dukuh menanggal, No.124-126, Gayungan, Surabaya, dan
4. Pihak Tenaga Kerja Indonesia (TKI) langsung.

b. Observasi atau Pengamatan langsung

Dalam penelitian ini penulis juga menggunakan data-data yang diperoleh secara langsung dari observasi di UPTP3TKI, LP3TKI dan Disnakertrasnduk Prov.Jatim.

2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian hukum ini adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literature atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum.¹⁵ Adapun data sekunder yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang PPTKILN, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam

¹⁵ Mukti Fajar ND, dan Yulianto Achmad, *Loc.Cit.*

Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor PER.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi TKI, Peraturan Menteri Tenaga Kerja Indonesia dan Transmigrasi Nomor 1 tahun 2012 tentang Perubahan atas peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER.07/MEN/V/2010, serta Jurnal maupun bahan non hukum yang mana dapat berupa semua literature sepanjang berkaitan dan mempunyai relevansi dengan topik penelitian.¹⁶

1.6.4 Metode Analisa Data

Berdasarkan pada pengumpulan data hukum sebagaimana diuraikan diatas, dalam penulisan penelitian ini menggunakan analisis data secara Kualitatif yakni suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, diteliti dan dipelajari secara utuh.¹⁷

¹⁶ Soejono Soekamto, 1983, *Op.Cit.*, Hlm 143.

¹⁷. Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op.cit.*, Hlm 192