

Evaluasi Pembekalan Akhir Pemberangkatan bagi Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri

Sugiarto Sumas^{a,1}

^aPusat Pendidikan dan Pelatihan Sumberdaya Manusia Ketenagakerjaan Kementerian Ketenagakerjaan, Jalan Pusdiklat Depnaker Kampung Lembur Kelurahan Makasar Jakarta Timur 13570

¹sugiartosumas58@gmail.com

ARTICLE INFO

ABSTRAK / ABSTRACT

Article history

Received:
March 20, 2020

Revised:
June 17, 2020

Accepted:
August 24, 2020

Kata Kunci:
Pekerja ilegal, OPP, PAP,
PMI

Keywords:
Illegal workers, OPP, PAP, PMI

Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) merupakan pembekalan tata cara kedatangan, bekerja, dan hidup di negara tujuan, serta kembali ke Indonesia dengan baik. Penelitian ini adalah untuk mengetahui manfaat PAP untuk mencegah Pekerja Migran Indonesia (PMI) bermasalah di luar negeri dan keberlanjutannya setelah tidak ada lagi pengaturan PAP dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Metodologi penelitian menggunakan kombinasi penelitian kualitatif dan penelitian kuantitatif dengan pendekatan triangulasi dari Creswell J.W. dan model evaluasi dari Kirkpatrick. Sumber data berasal dari Pejabat Kementerian / Lembaga, ILO, World Bank, Instruktur PAP, PMI bermasalah, buku, dokumen, jurnal hasil penelitian, kuesioner, dan lain-lain. Hasil penelitian menemukan bahwa PAP bermanfaat untuk mencegah munculnya PMI bermasalah di luar negeri. Pada umumnya PMI bermasalah berasal dari PMI non prosedural / ilegal dan tidak pernah mengikuti PAP. PMI melalui penempatan berdokumen dan prosedural dapat dipastikan mengikuti PAP sebelum keberangkatannya ke luar negeri. Di masa depan PAP akan tetap dilaksanakan, terbukti dari adanya pengaturan Orientasi Pra Pemberangkatan (OPP) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penempatan Pekerja Migran Indonesia oleh Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Untuk penelitian selanjutnya disarankan adanya evaluasi manfaat PAP / OPP bagi PMI pada tingkat perilaku dan tingkat hasil.

Final Pre-departure Briefing (PAP) is a pre-departure provision process regarding arrival, working and living in the destination country, and how to return properly to Indonesia. This research aims to discover the benefit of PAP in prevention Indonesian Migrant Workers having problematic working overseas and its sustainability after there is no longer PAP in Law Number 18 of 2017. The research methodology utilized both qualitative and quantitative approach from Creswell J.W., and evaluation model from Kirkpatrick. Data source is from Ministry / Institution officials, ILO, WB, PAP instructor, PMIs, books, documents, research journal, questionnaires, etc. The results of the study found that PAP is beneficial to prevent the emergence of problematic PMIs abroad. Broadly speaking, problems regarding PMI originated from non procedural/illegal process, and those who do not join the PAP procedure. PAP will continue to be implemented, it can be proven from the PP no 10 year 2020 concerning Procedures for the Placement of Indonesian Migrant Workers by the Indonesian Migrant Workers Protection Agency. Further research is strongly needed to evaluate the benefit of PAP/OPP at the behavioral and result levels.

This is an open access article under the [CC-BY-SA](#) license.

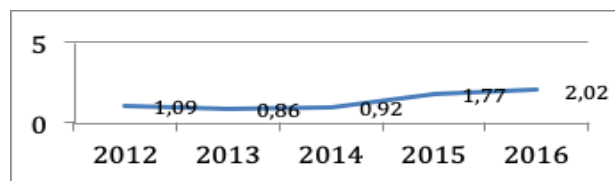


Pendahuluan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013, Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) adalah kegiatan pemberian pembekalan atau informasi kepada calon TKI yang akan berangkat bekerja ke luar negeri agar calon TKI mempunyai kesiapan mental dan pengetahuan untuk bekerja di luar negeri, memahami hak dan kewajibannya, serta dapat mengatasi masalah yang akan dihadapi. Dengan demikian, sejatinya PAP adalah upaya mencegah Pekerja Migran Indonesia (PMI) bermasalah di luar negeri.

International Labour Organization (ILO) menyatakan terdapat potensi masalah bagi pekerja migran. *“Potential disadvantages for emigration from country of origin is Bad working condition; Poor living conditions; Lower status work; Racism or discrimination; Separation from family: Adverse impact on children”* (ILO, 2005). Catherine Tactaquin, sebagaimana dikutip oleh Zainal A. Ayub, menyebutkan: *“Migrants are the faction of population who are often discriminated against in almost every aspect like education, housing, work, health and social security. According to United Nations (UN), there are 3.1% of the world population that is around 200 million people live outside their countries of origin, and they are subjected to xenophobia, or the fear of foreigners, which becomes the main source of racism* (Zainal, 2016). Sementara itu, World Bank menyebutkan: *“Indonesian migrants mostly come from rural areas... Despite recent strong growth in Indonesia’s urbanization, over 72 percent of Indonesian current migrants still come from rural areas* (World Bank, 2017).

Secara faktual memang cukup banyak PMI mengalami masalah selama penempatan di luar negeri. Pada tahun 2012 tercatat PMI bermasalah yang disebut dengan TKI Bermasalah (TKI-B) sebanyak 5.423 orang, atau 1,09% dari total penempatan sebanyak 494.609 orang. Tahun berikutnya (2013) TKI-B sebanyak 4.432 orang, atau 0,86% dari total penempatan sebanyak 512.168 orang, tahun 2014 sebanyak 3.942 orang TKI-B (0,92% dari total penempatan sebanyak 429.872 orang), tahun 2015 sebanyak 4.894 orang TKI-B (1,77% dari total penempatan sebanyak 275.736 orang), dan tahun 2016 sebanyak 4.756 orang TKI-B (2,02% total penempatan sebanyak 234.451 orang). (Pusdatin Kemnaker .. , 2017). Secara grafis antara tahun 2012 hingga tahun 2016 telah terjadi peningkatan persentasi PMI bermasalah, sebagaimana Gambar 1 di bawah ini.

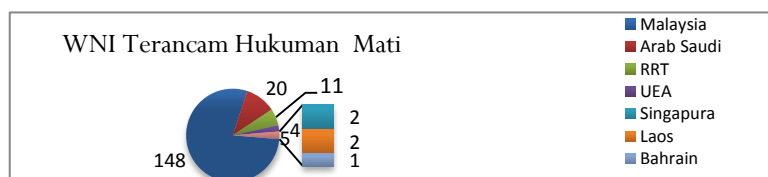


Gambar 1. Persentasi PMI bermasalah . (Pusdatin Kemnaker .. , 2017).

Adapun kategori permasalahannya adalah: Pekerja migran ingin dipulangkan; Gaji tidak dibayar; Pekerjaan tidak sesuai dengan perjanjian kerja; Pemutusan hubungan kerja sebelum masa perjanjian kerja berakhir; Tindak kekerasan majikan; Tidak dipulangkan meski kontrak kerja telah selesai; Pekerja migran dalam tahanan atau proses tahanan; Ilegal rekrut calon pekerja migran; Penahanan paspor atau dokumen lainnya oleh PPTKIS; Pemotongan gaji melebihi ketentuan; Pekerja migran tidak punya ongkos pulang; Lari dari majikan; Pekerja migran tidak harmonis dengan pengguna; dan Pelecehan seksual Di dalam konteks hubungan kerja, kategori permasalahannya adalah: Upah tidak dibayar; Upah di bawah yang dijanjikan; Komunikasi dengan orang lain dilarang atau dibatasi; Jam kerja melebihi jam kerja normal; Lokasi dan/atau majikan di luar perjanjian kerja; Waktu istirahat tidak ada; Cuti tidak ada; Kecelakaan kerja; dan Sakit akibat kerja. (Pusdatin Kemnaker, Kemnaker., 2017).

Malaysia dan Arab Saudi adalah dua negara yang menyumbang kasus kekerasan terbanyak terhadap TKI karena penempatan TKI paling banyak berada pada dua negara ini. Pekerja migran bermasalah ini selama di luar negeri ditangani secara koordinatif antara Kementerian Luar Negeri, Kementerian Ketenagakerjaan, dan Badan Nasional Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Setelah di dalam negeri mereka ditangani oleh Kementerian Sosial (Habibullah., 2016).

Sementara itu, Warga Negara Indonesia (WNI) yang mengalami ancaman hukuman mati di seluruh dunia sebanyak 583 orang. Telah bebas sebanyak 392 orang, eksekusi sebanyak 3 orang, dan *“ongoing”* (masih sedang terancam hukuman mati) sebanyak 188 orang, yakni di Malaysia sebanyak 148 orang, Arab Saudi 20 orang, Republik Rakyat Cina (RRT) 11 orang, UEA 4 orang, Singapura 2 orang, Laos 2 orang, dan Bahrain 1 orang, sebagaimana grafik 2 berikut ini. (Kemenlu, 2018).



Gambar 2. WNI Terancam Hukuman Mati
Sumber: Siaran Pers Kementerian Luar Negeri Maret, 2018

Sebagian besar WNI yang terancam hukuman mati ini dapat dipastikan adalah pekerja migran Indonesia. Hal ini didasarkan pada data Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri per Oktober 2017 mencapai 2.934.603 orang. Di antaranya sebanyak 2.822.736 WNI atau 96% adalah pekerja migran Indonesia (tenaga kerja Indonesia). Dapat dikatakan, 9 dari 10 orang Indonesia yang menetap di luar negeri adalah pekerja migran. Definisi kata “menetap”, menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah tinggal lebih dari 1 tahun. Negeri jiran Malaysia merupakan negara dengan populasi WNI terbesar, mencapai 1.317.013 orang atau 45 % dari jumlah WNI di luar negeri. Setelah Malaysia, adalah Arab Saudi sebesar 611.129 orang (21%) dan Taiwan sebesar 213.319 orang (7,3%). Umumnya pekerja migran ini bekerja pada pengguna perorangan, yang mencapai 2.743.601 orang (97 % dari total pekerja migran di luar negeri sebanyak 2.822.736 orang). Profesi penata laksana rumah tangga merupakan jumlah terbanyak mencapai 1.194.306 orang atau 44%. Selebihnya sebanyak 1.549.205 orang (56%) bekerja sebagai tukang kebun, tukang masak, pengasuh dan sopir pribadi (Kemenlu., 2017).

Dampak positif dari pekerja migran Indonesia di luar negeri adalah mampu sebagai penyumbang devisa melalui remitansi ke Indonesia hingga lebih dari USD 8 milyar per tahun. Ali Maksu yang mengutip data Bank Indonesia menguraikan: “From 2010 up to 2013 the amount was steady on USD 6 to 7 billion. However, in the following year the money that has been transferred to Indonesia was higher than previous three before, reaching above USD 8 billion” (Maksum A. S., 2017). Selain itu, bekerja di luar negeri masih dianggap menjanjikan dibandingkan di dalam negeri. Menurut Dinita Setyawati: “Working abroad has become a means of escaping poverty in Asia. A large number of migrants have seen better opportunities in other countries compared to those at home which were limited, stagnant, or declining. This perception is popular in Indonesia and the Philippines, the two largest exporters of migrant workers in South–East Asia (Setyati, 2013).

Penelitian terkait dengan pekerja migran Indonesia (PMI) telah banyak dilakukan, tetapi pada umumnya meliputi perlindungan PMI. Menurut Habibullah et.al terdapat kasus-kasus yang dialami PMI, baik pada saat keberangkatan, penempatan dan pemulangan dan memerlukan peranan negara dalam melindungi warga negaranya (Habibullah., 2016). Zainal menemukan diskriminasi kepada PMI secara langsung terjadi karena undang-undang tidak efektif, relasi kuasa dan perdagangan manusia (Zainal, 2016). Maksum et, al menyimpulkan bahwa PMI memiliki perspektif dan alasan mereka sendiri untuk menjadi pekerja ilegal (Maksum A. S., 2017). Craig A L menjelaskan pemukiman orang Jawa di pantai timur Sumatera, Malaysia, Suriname, Kaledonia Baru, Kalimantan Utara (masuk dalam wilayah koloni Inggris), dan Queensland, Australia (Craig A L. , 1971). Febriani menyatakan bahwa model perencanaan memberikan efek signifikan untuk pelatihan yang berkualitas (Febriani., 2013). Suhartoyo menguraikan prinsip penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri (Suhartoyo, 2019). Aswatini menunjukkan bahwa perempuan di lokasi penelitian tidak memiliki pilihan selain bekerja di luar negeri, terutama karena pertimbangan faktor ekonomi (Aswatini., 2013). Meilinda, menemukan bahwa pencabutan moratorium TKI ke Malaysia karena pengaruh kebutuhan konstituen pada pengurangan pengangguran (Mellinda, 2017) . Setyawati mengungkapkan beberapa kelemahan skema perlindungan pekerja migran pemerintah Indonesia, terutama dalam aspek mendidik pekerja dan mendefinisikan tanggung jawab lembaga pemerintah (Setyati, 2013). Probosiwi mengusulkan UUU PPTKILN harus segera direvisi (Prabosiwi, 2015).

Berdasarkan dari semua jurnal sebelumnya maka belum ada penelitian tentang evaluasi pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) bagi pekerja migran di luar negeri. Evaluasi ini diperlukan karena PAP tidak diamanatkan lagi dalam UUU nomor 18 tahun 2017, di samping sudah berlangsung cukup lama dihitung sejak awal dimulainya pada tahun 2003. Adapun pertanyaannya adalah:

1. Apakah seluruh pekerja migran bermasalah memperoleh PAP?
2. Bagaimana manfaat PAP bagi pekerja migran Indonesia?

3. Bagaimana pengaturan PAP bagi calon pekerja migran Indonesia setelah berlakunya Undang Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia?

Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kombinasi kualitatif dan kuantitatif dengan pendekatan triangulasi (Creswell J. W., 2009) dan evaluasi model Kirkpatrick (Kirkpatrick D. I., 2008). Pengumpulan data kualitatif berasal dari Pejabat Kementerian / Lembaga, Instruktur PAP, PMI bermasalah, buku, dokumen, laporan ILO dan World Bank, jurnal hasil penelitian, dan lain-lain. Pengumpulan data kuantitatif dilakukan melalui kuesioner terhadap CPMI / PMI dengan menyiapkan bahan pertanyaan tertulis menggunakan *google form* (bit.ly/surveypap). Di samping itu, dilakukan pula dokumentasi, yang digunakan sebagai tambahan data dan informasi dari sumber primer dan sekunder dalam rangka pembuktian suatu kejadian. Lokasi penelitian berada di dalam negeri dan di luar negeri. Di dalam negeri adalah di Badan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) di Ciracas Jakarta Timur, yakni tempat PAP bagi CPMI yang akan diberangkatkan ke luar negeri. Lokasi penelitian di luar negeri adalah di tempat penampungan (*shelter*) PMI bermasalah di Riyad dan Jedah Arab Saudi, serta di Singapura. Bagi responden (CPMI / PMI) yang mengisi kuesioner secara digital (bit.ly/surveypap), lokasi penelitian berada di dalam negeri maupun di luar negeri tergantung domisilinya.

Data kuantitatif yang terkumpul dievaluasi menggunakan teori Kirkpatrick yang membagi evaluasi ke dalam 4 tingkatan, yaitu: evaluasi tingkat reaksi (*reaction*), evaluasi tingkat belajar (*learning*), evaluasi tingkat perilaku (*behaviour*), dan evaluasi tingkat hasil akhir (*result*). Evaluasi pada tingkat reaksi (*reaction*) diukur umpan balik secara cepat tentang apa yang peserta suka (manfaat dan kualitas pelatihan). Evaluasi pada tingkat pembelajaran (*learning*) dinilai fakta-fakta dan tehnik-tehnik yang dimengerti dan terekam di memori peserta dalam proses pembelajaran. Evaluasi pada tingkat perilaku (*behaviour*) diukur hal-hal yang berhubungan dengan perubahan perilaku dalam melakukan pekerjaan sehingga lebih efisien dan efektif. Sedangkan evaluasi pada tingkat hasil akhir (*result*) diukur keluaran yang berwujud (*tangible*) dari program pelatihan yang berkontribusi terhadap kinerja organisasi (peningkatan produktivitas, penurunan biaya, serta peningkatan kualitas produk barang dan jasa) (Kirkpatrick D. I., 2008). Untuk keperluan penelitian ini, dilakukan evaluasi PAP pada tingkat reaksi (*reaction*) dan tingkat belajar (*learning*). Hal ini disesuaikan dengan tujuan PAP yang hanya terbatas pada memberi pemahaman dan pendalaman terhadap peraturan perundang-undangan di negara tujuan, dan materi perjanjian kerja, serta ditambah dengan pemberian pembekalan atau informasi terkait kelancaran bekerja di luar negeri.

Hasil dan Pembahasan

Pembekalan Akhir Pemberangkatan

Program Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) mulai dilaksanakan tahun 2003 atas inisiatif Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Kemudian PAP dilegalisasi dengan UU nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri. Sesuai pasal 69 (2) UU Nomor 39 Tahun 2004, PAP dimaksudkan untuk memberikan pemahaman dan pendalaman terhadap peraturan perundang-undangan di negara tujuan, materi perjanjian kerja, dan materi lain yang dianggap perlu (Suhartoyo, 2019).

PAP tidak hanya di Indonesia, tetapi dilaksanakan pula di negara lain, seperti di Filipina, dan Nepal, meskipun dengan berbagai perbedaan dan keunikan masing-masing sebagaimana uraian di bawah ini: (Maruja M.B, 2012).

1. Dalam hal penamaan, di Indonesia dengan nama PAP atau dalam Bahasa Inggris disebut *Final Pre-departure Briefing*, di Filipina dengan nama *Pre-departure orientation seminar / PDOS*, dan di Nepal dengan nama *Pre-departure orientation training*.
2. Peluncuran dan jangka waktu pelaksanaan PAP juga berbeda. PAP di Filipina diluncurkan lebih dahulu, pada tahun 1983, disusul Indonesia (2003), dan Nepal (2004).
3. Prakarsa diadakannya PAP juga menunjukkan perbedaan institusi / lembaga. Di Indonesia diprakarsai oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) dengan ketentuan Calon Pekerja Migran Indonesia (CPMI) membayar, sedangkan di Filipina diprakarsai oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan calon pekerja migran tidak membayar.

4. Agen Pelaksana PAP juga berbeda dan bersifat unik di setiap negara. Di Filipina oleh *Overseas Workers Welfare Administration* (OWWA) sejak tahun 2003, yang sebelumnya oleh *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA). Di Indonesia oleh Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Sedangkan di Nepal oleh *Foreign Employment Promotion Board* (FEPB).
5. Keunikan lainnya adalah menyangkut penyedia PAP. Di Filipina oleh OWWA, POEA, LSM (untuk pekerja rentan), agen rekrutmen (58 agen), dan asosiasi industri. Di Indonesia oleh BNP2TKI dan Badan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) di 16 provinsi. Di Nepal oleh Agen rekrutmen (50 agen).
6. Sementara jangka waktu pelaksanaan PAP, Filipina selama 6 jam, Indonesia 8 jam, kemudian diubah menjadi 10 jam, serta Nepal selama 12,5 jam untuk wanita dan 11,5 jam untuk pria.

PAP selama 10 jam di Indonesia diatur dengan Peraturan Kepala BNP2TKI nomor: Per-23 / KA/XI/2013 tanggal 20 November 2013, yang terdiri atas 4 materi pelatihan sebagai berikut:

1. Peraturan per undang undangan selama 2 jam pelajaran;
2. Perjanjian kerja selama 4 jam pelajaran;
3. Pengenalan budaya dan adat istiadat selama 2 jam pelajaran;
4. Pembinaan mental selama 1 jam pelajaran;

Dapat ditambahkan bahwa sebelum pekerja migran pengguna perorangan mengikuti PAP, mereka telah memperoleh pelatihan peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja yang dilaksanakan oleh Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) selama 20 hari hingga 60 hari tergantung negara penempatannya. Pelatihan PMI untuk tujuan Hongkong / Makau dan Taiwan selama 60 hari (600 jam), Singapura 40 hari (400 jam), Malaysia dan Brunei Darussalam 20 hari (200 jam) (Astrika, 2015).

Hasil penelitian menemukan bahwa tidak semua pekerja migran Indonesia (PMI) yang bekerja di luar negeri memperoleh Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP). Hal ini diungkapkan oleh PMI bermasalah yang sedang ditampung di *shelter* KBRI Riyad dan KJRI Jeddah Arab Saudi, serta KBRI Singapura. Hanya sekitar 40 % PMI Bermasalah mengaku pernah mengikuti PAP, selebihnya sekitar 60% mengaku tidak memperoleh PAP. Tidak ikut PAP berkaitan erat dengan cara penempatan mereka ke luar negeri, yang tanpa dokumen (*undocumented*) dan tidak prosedural (*non-procedural*). Penyebab tanpa dokumen dan tidak prosedural ke Arab Saudi karena secara administratif mereka memang bukan untuk bekerja, tetapi untuk ibadah umroh atau kunjungan keluarga. Dengan lain perkataan, mereka tidak menggunakan visa bekerja dan lolos dari kewajiban mengikuti PAP. Bagi mereka yang ke Singapura dan Malaysia sebagai penyebabnya adalah letak geografis dua negara tetangga ini yang dekat dengan Indonesia, sehingga mempermudah mereka menyeberang secara tanpa dokumen dan tidak prosedural. Ketika mereka menempuh cara penempatan ilegal, bahkan dengan alat angkutan yang kurang layak dan baik saat menyeberang ke Malaysia dan Singapura, maka otomatis mereka juga lolos dari kewajiban mengikuti PAP. Sebaliknya PMI melalui penempatan legal yang berdokumen dan prosedural dapat dipastikan mengikuti PAP sebelum keberangkatannya ke luar negeri. Hal ini karena PAP merupakan salah satu tahapan dari rangkaian prosedur penempatan PMI ke luar negeri sesuai amanat UU Nomor 39 Tahun 2004.

PMI tidak berdokumen dan tidak prosedural ke Malaysia meningkat pesat pasca dilakukan moratorium penempatan tenaga kerja Indonesia ke Malaysia sejak Juni 2009 hingga Desember 2011. (Mellinda, 2017). Menurut Febriani, apabila calon pekerja migran berangkat untuk bekerja di luar negeri melalui jalur ilegal akan menghemat biaya antara Rp. 5 – 6 juta per orang (Febriani., 2013). Secara umum kata ilegal digunakan sebagai kata pengganti dari kata “tanpa dokumen dan tidak prosedural”. Konsekuensi dari menjadi pekerja migran ilegal adalah lemahnya perlindungan baginya. Sebagaimana temuan Ali Maksuam tentang kondisi pekerja migran ilegal di Malaysia bahwa: “*The overall condition of Indonesian Illegal workers in Malaysia, i.e., demanded, exploited, and humiliated*” (Maksuam A. , 2017).

Penelitian ini juga menemukan bahwa bagi PMI yang pernah mengikuti PAP menganggap urutan materi pelajaran yang paling berkaitan dengan kehidupan di luar negeri adalah:

- a. Perjanjian Kerja (34,4 %);
- b. Pengenalan budaya dan adat istiadat negara penempatan (28%);
- c. Peraturan Per undang undangan negara tujuan penempatan (24,1%);
- d. Bahaya narkoba, pola hidup sehat (mencegah infeksi menular seksual / MS dan HIV/AIDS), dan Bahaya Perdagangan Manusia / *Trafficking* (13,5%)
- e. Pembinaan mental kepribadian (0%)

Urutan di atas menggambarkan bahwa materi pelajaran perjanjian kerja dianggap paling berkaitan dengan kehidupan di luar negeri, karena keperluan PMI berangkat ke luar negeri adalah untuk bekerja, sehingga perlu memahami sebaik baiknya perjanjian kerja. Kemudian materi pelajaran pengenalan budaya dan adat istiadat negara penempatan dianggap berkaitan dengan kehidupan di luar negeri, karena PMI pengguna perorangan yang merupakan mayoritas PMI menyadari bahwa mereka hidup dan bertempat tinggal bersama keluarga tempat bekerja, sehingga perlu memahami budaya dan adat istiadatnya. Berikutnya materi pelajaran peraturan perundang undangan negara tujuan penempatan dianggap cukup berkaitan dengan kehidupan di luar negeri, karena PMI bagi pengguna perorangan menyadari bahwa negara tempat bekerja memiliki hukum positif yang merupakan penjawantahan dari budaya dan adat istiadat negara penempatan. Selanjutnya materi pelajaran bahaya narkoba, pola hidup sehat (mencegah infeksi menular seksual / MS dan HIV/AIDS), dan bahaya perdagangan manusia / *Trafficking* dianggap kurang berkaitan dengan kehidupan di luar negeri, karena semua orang, termasuk PMI, merasa jauh dari praktik pelanggaran hukum seputar materi pelajaran dimaksud. Terakhir materi pelajaran pembinaan mental kepribadian dianggap tidak berkaitan dengan kehidupan di luar negeri, karena mental dan kepribadian bersifat individual dan sudah terbentuk dalam waktu lama, sehingga pembinaan mental selama 1 jam pelajaran tentunya tidak efektif sebagai bekal kehidupan di luar negeri.

Manfaat PAP Bagi Pekerja Migran Indonesia

Responden Penelitian

Pekerja migran Indonesia yang terjaring sebagai responden penelitian sebanyak 91 orang, terdiri atas responden yang sebelumnya tidak pernah bekerja di luar negeri sebanyak 63 responden, dan mereka yang pernah bekerja di luar negeri sebanyak 28 responden. Di lihat dari jenis kelamin, 87,9% responden adalah perempuan, dan 12,1% responden adalah laki-laki. Sementara, dilihat dari tingkat pendidikan, sebanyak 86,8% SMA atau sederajat, 4,4% berpendidikan diploma / sarjana / pasca-sarjana, dan 8,8% SMP atau sederajat. Tingkat pendidikan responden ini berbeda dengan profil tingkat pendidikan hasil publikasi Pusat Data dan Informasi Kementerian Ketenagakerjaan, yang menyebut PMI dengan pendidikan SMP ke bawah dalam lima tahun terakhir mencapai sekitar 68,5 %. (Pusdatin Kemnaker .., 2017). Perbedaan ini disebabkan karena responden yang terjaring adalah mayoritas CPMI / PMI di Asia Pasifik yang memang disyaratkan Pendidikan minimalnya SMA atau sederajat. Hal ini terkonfirmasi dari data penelitian, bahwa 75,8% responden ditempatkan di Malaysia, 16,5% responden di Taiwan, 6,6% responden di Hongkong, dan 1,1% responden di Arab Saudi.

Manfaat PAP Pada Tingkat Reaksi

Hasil evaluasi manfaat PAP pada tingkat reaksi (*reaction*) antara lain, bahwa pada waktu mengunjungi tempat PAP, peserta merasakan sangat mudah sebanyak 18,7%, mudah 68,1%, cukup mudah 13,2%. Kemudahan dalam mengunjungi tempat PAP ini didukung oleh waktu perjalanan menuju tempat PAP yang relatif pendek. Waktu tempuh kurang dari 2 jam dinyatakan oleh 34,1% responden, selama 2 sampai dengan 3 jam dinyatakan oleh 53,8% responden, selama 4 sampai dengan 5 jam dinyatakan oleh 8,8% responden, dan lebih dari 6 jam hanya dinyatakan oleh 3,3% responden. PAP juga didukung oleh peralatan PAP (meja, kursi, *headset*, *audio*, *monitor*, komputer, peralatan praktik teknis lainnya) yang memadai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peralatan PAP dinilai sangat lengkap oleh 15,4% responden, lengkap oleh 53,8% responden, cukup lengkap oleh 22% responden. Hanya 8,8% responden yang menilai peralatan PAP kurang lengkap. Selama pelaksanaan PAP peserta merasakan pelayanan yang diberikan panitia penyelenggara sangat baik 33%, baik 60,4%, cukup baik 5,5%, dan hanya 1,1% yang merasakan kurang baik. Konsumsi berupa *snack* dan makanan yang disediakan panitia selama pembekalan dirasakan responden sangat memuaskan 22%, memuaskan 56%, cukup memuaskan 17,6%, dan kurang memuaskan 4,4%.

Manfaat PAP Pada Tingkat Pembelajaran

Evaluasi manfaat PAP pada tingkat pembelajaran (*learning*) meliputi evaluasi Pengajar PAP; Peserta PAP; dan Materi PAP. Dalam hal ini, responden menilai pengajar PAP sangat menguasai materi pelatihan PAP sebanyak 18,7%, menguasai 68,1%, cukup menguasai 12,1%, dan kurang menguasai hanya 1,1%. Responden juga merasakan bahwa pengajar telah berupaya mengaitkan pelajaran dengan adat kebiasaan dan peraturan

perundang-undangan di negara penempatan dengan sangat memadai (19,8%), memadai (68,1%), cukup memadai (9,9%), dan hanya 2,2% yang merasakan tidak memadai. Dari aspek Peserta PAP, responden merasa mampu menyerap materi pelajaran dengan sangat mudah sebanyak 11%, mudah 71,4%, dan cukup mudah 17,6%. Pengetahuan tentang hak dan kewajiban TKI/PMI di negara penempatan juga dirasakan sangat meningkat (20,9%), meningkat (65,9%), dan cukup meningkat (13,2%). Kemampuan responden dalam beradaptasi dan melindungi diri selama di luar negeri meningkat dinyatakan sangat setuju sebanyak 31,9%, setuju 67%, dan hanya 1,1% yang tidak setuju. Dari aspek Materi PAP, responden menilai bahan pelajaran berupa buku / leaflet / bahan tertulis / soft-copy yang diberikan saat pembekalan dirasakan sangat bermanfaat sebanyak 54,9% responden, bermanfaat 37,4% responden, cukup bermanfaat 6,6% responden, dan tidak bermanfaat 1,1% responden. Kemudian, bahan pelajaran tersebut dibawa ke luar negeri untuk seluruhnya oleh 57,1% responden, dibawa sebagian besar 29,7% responden, dan dibawa sebagian kecil 9,9% responden. Hanya 3,3% responden yang tidak membawa bahan pelajaran.

Sejalan dengan evaluasi terhadap Pengajar PAP, Peserta PAP, dan Materi PAP di atas, dilakukan pula evaluasi manfaat PAP secara keseluruhan. Dalam hal ini, responden menyatakan PAP bermanfaat sebanyak 78%, cukup bermanfaat 20,9%, dan hanya 1,1% yang menyatakan kurang bermanfaat. Responden menyarankan agar setiap PMI perlu memperoleh PAP sebelum berangkat ke luar negeri dinyatakan oleh 96,8% responden. Sementara responden yang menyatakan tidak perlu PAP hanya sebanyak 3,2%. Mereka yang menyatakan perlunya PAP mengaku dalam kelompok pendidikan SMA sederajat atau kurang. Sementara mereka yang menyatakan tidak perlu PAP mengaku dalam kelompok pendidikan diploma / sarjana / pasca sarjana.

Gambaran manfaat PAP disampaikan oleh Dwi Retno Kusumowati, seorang CPMI asal Jawa Timur yang akan bekerja sebagai pekerja rumah tangga (domestik) di Hongkong: *"PAP sangat bermanfaat karena saya buta tentang luar negeri sebelumnya, perjanjian kerja harus saya fahami seluruhnya untuk memudahkan saya beradaptasi segera dengan majikan setibanya saya di luar negeri, dan dengan mengetahui kebudayaan luar negeri bisa menambah keyakinan saya untuk bekerja mengumpulkan uang sebanyak-banyaknya"*. Pernyataan senada disampaikan Panca Irna Wati seorang PMI asal Jawa Tengah yang bekerja di Malaysia: *"Di masa yang akan datang PAP sangat bermanfaat bagi saya, karena dengan adanya PAP bisa mengetahui bagaimana bekerja di luar negeri dan apa hal-hal yang harus dilakukan dan di jauhi"*.

Berdasarkan hasil evaluasi manfaat PAP pada tingkat reaksi dan tingkat pembelajaran di atas, menjelaskan bahwa PAP telah dirasakan sebagai program strategis dan berdampak positif bagi CPMI maupun PMI untuk menyiapkan dirinya bekerja di luar negeri. Selain itu, PAP diakui berdampak positif terhadap kemampuan PMI untuk beradaptasi dan melindungi diri selama bekerja di luar negeri. Dengan kata lain, PAP memiliki kontribusi dalam mencegah PMI bermasalah, sehingga Pemerintah perlu mengupayakan agar seluruh CPMI mengikuti PAP atau sejenisnya.

PAP Pasca Undang-Undang No. 18 Tahun 2017

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang perlindungan pekerja migran Indonesia, PAP diatur dalam pasal 69 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yang memuat hal-hal sebagai berikut:

- (1). Pelaksana penempatan TKI swasta (PPTKIS) wajib mengikutsertakan TKI yang akan diberangkatkan ke luar negeri dalam pembekalan akhir pemberangkatan.
- (2). Pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) dimaksudkan untuk memberi pemahaman dan pendalaman terhadap:
 - a. peraturan perundang-undangan di negara tujuan; dan
 - b. materi perjanjian kerja.
- (3). Pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) menjadi tanggung jawab Pemerintah.
- (4). Ketentuan mengenai penyelenggaraan pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

PAP diatur pula dalam pasal 8 butir h dan pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Oleh Pemerintah, yang intinya adalah:

- 1) PAP wajib diikuti oleh calon TKI yang akan berangkat ke luar negeri;
- 2) PAP diselenggarakan oleh BNP2TKI bekerja sama dengan instansi terkait;
- 3) Biaya penyelenggaraan PAP dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Selanjutnya untuk memenuhi amanat pasal 69 (4) UUU 39 tahun 2004, telah terbit Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Per.14/Men/X/2010 tentang pelaksanaan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Di sini PAP diatur dalam Bab IV pada pasal 31 sampai dengan pasal 37, yang intinya adalah:

1. PPTKIS wajib mengikutsertakan calon TKI dalam program PAP;
2. Penyelenggara PAP adalah Badan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) dan difasilitasi oleh dinas provinsi;
3. Biaya pelaksanaan PAP oleh anggaran pemerintah dan/atau pemerintah daerah;
4. Uraian materi PAP meliputi peraturan perundang-undangan di negara tujuan dan materi perjanjian kerja, serta materi lain yang dianggap perlu;
5. Surat keterangan mengikuti PAP dan masa berlakunya.

Dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2020 tanggal 29 Januari 2020 tentang Tata Cara Penempatan Pekerja Migran Indonesia Oleh Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, berlaku ketentuan Orientasi Pra Pemberangkatan (OPP) bagi CPMI, yaitu kegiatan pemberian pembekalan dan informasi kepada CPMI yang akan berangkat bekerja ke luar negeri agar calon pekerja migran Indonesia memiliki kesiapan mental dan pengetahuan untuk bekerja di luar negeri, memahami hak dan kewajibannya serta dapat mengatasi masalah yang akan dihadapi. Ketentuan OPP ini terdapat pada pasal 9 huruf h, pasal 20, pasal 21, dan pasal 22, yang pada intinya adalah:

1. Tujuan OPP adalah untuk memberikan pemahaman dan pendalaman terhadap:
 - a. Peraturan perundang-undangan di negara tujuan penempatan, yang meliputi peraturan keimigrasian, peraturan ketenagakerjaan, dan peraturan yang berkaitan dengan ketentuan pidana di negara tujuan penempatan.
 - b. Materi perjanjian kerja;
 - c. Materi lain yang dianggap perlu
2. OPP harus diikuti oleh calon pekerja migran Indonesia yang akan diberangkatkan ke luar negeri;
3. Penyelenggara OPP adalah Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) yang dapat bekerjasama dengan instansi lain;
4. Biaya penyelenggaraan OPP dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Untuk memahami lebih mendalam uraian pengaturan PAP dalam UU nomor 39 tahun 2004 dan uraian pengaturan OPP dalam PP nomor 10 tahun 2020, disajikan pada tabel 1 dibawah ini.

Tabel 1. Uraian Pengaturan PAP dan OPP

No	Uraian Pengaturan	Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP)	Orientasi Pra Pemberangkatan (OPP)
1	Dasar hukum	UU 39 tahun 2004, PP 23 tahun 2013, dan Permen Nakertrans nomor Per.14/Men/X/2010	PP 10 tahun 2020
2	Tujuan	Memberi pemahaman dan pendalaman terhadap: a. peraturan perundang-undangan di negara tujuan; dan b. materi perjanjian kerja. c. materi lain yang dianggap perlu	Memberikan pemahaman dan pendalaman terhadap: a. peraturan perundang-undangan di negara tujuan penempatan, yang meliputi peraturan keimigrasian, peraturan ketenagakerjaan, dan peraturan yang berkaitan dengan ketentuan pidana di negara tujuan penempatan. b. materi perjanjian kerja; c. materi lain yang dianggap perlu
3	Penyelenggara	BP3TKI dan difasilitasi oleh dinas provinsi	BP2MI yang dapat bekerjasama dengan instansi lain
4	Peserta	Calon tenaga kerja Indonesia (CTKI)	Calon pekerja migran Indonesia (CPMI)
5	Mandatnya	Wajib	Harus
6	Biaya	Anggaran pemerintah dan/atau pemerintah daerah	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Sumber: UU nomor 39 tahun 2004 dan PP nomor 10 tahun 2020

Memperhatikan uraian pengaturan PAP dan OPP pada tabel 1, maka pada dasarnya uraian pengaturannya adalah serupa antara PAP dan OPP. Dengan lain perkataan, bahwa PAP pasca UU nomor 18 tahun 2018 tetap ada meskipun dengan nama baru OPP.

Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi manfaat Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) untuk mencegah Pekerja Migran Indonesia (PMI) bermasalah di luar negeri. Disimpulkan bahwa: PAP bermanfaat untuk mencegah munculnya PMI bermasalah di luar negeri. Sebanyak 60% PMI bermasalah berasal dari PMI non prosedural / ilegal yang tidak mengikuti PAP. PMI melalui penempatan berdokumen dan prosedural dapat dipastikan mengikuti PAP sebelum keberangkatannya ke luar negeri. PAP dengan nama baru OPP tetap berlanjut pasca UU nomor 18 tahun 2020.

Rekomendasi

Pemerintah masih perlu mengatur pelaksanaan OPP bagi pekerja migran Indonesia dalam bentuk Peraturan Menteri Ketenagakerjaan dan Peraturan Kepala Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Sementara belum terbitnya regulasi baru turunan PP nomor 10 tahun 2020, pelaksanaan PAP tetap dilanjutkan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan. Untuk penelitian selanjutnya disarankan adanya evaluasi manfaat PAP bagi PMI pada tingkat perilaku dan tingkat hasil.

Ucapan Terimakasih

Dengan selesainya penulisan Karya Tulis Ilmiah (KTI) ini diucapkan terima kasih kepada para pembimbing KTI yakni Bapak Yogi Suwarno M.A., Ph.D dari Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Jakarta, dan Bapak Prof. Zantermans Rajagukguk dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Ketenagakerjaan Kementerian Ketenagakerjaan. Kemudian, dengan diterbitkannya pada Jurnal Ikatan Widyaiswara Indonesia *Science and Technology* diucapkan terima kasih kepada Editor dan Mitra Bestari terkait.

Daftar Referensi

- Astrika, Lusia. 2015. Peran Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Dalam Memberikan Perlindungan Preventif Terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Yang Akan Berangkat Ke Luar Negeri, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 1(1):99-109.
- Aswatini. 2013. Pengambilan Keputusan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Perempuan Untuk Bekerja Di Luar Negeri: Kasus Kabupaten Cilacap, *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 12(1): 39-54.
- Craig A. Lockard.1971. The Javanese as Emigrant: Observations on the Development of Javanese Settlement Overseas. *Indonesia Journal – Published by Cornell University Press*, (11): 41-62.
- Creswell, Jhon W. 2009. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. California. Penerbit: Sage Publications.
- Febriani dan Meita Lefi Kurnia. 2013. Model Perencanaan Bagi PJTKI Dan Lembaga Tempat Pelatihan Yang Berkualitas Untuk Mewujudkan Ekspor Tenaga Kerja Yang Profesional, *BENEFIT Jurnal Manajemen dan Bisnis*, 17(1): 41 - 50
- Habibullah, Ahmad Juhari dan Lucy Sandra. 2016. Kebijakan Perlindungan Sosial Untuk Pekerja Migran Bermasalah. Social Protection Policy For Deprived Migrant Workers. *Jurnal Sosio Konsepsia*, 5(2): 66 – 77.
- ILO. 2015. *Labour Policy and Management*. Bangkok. Penerbit: ILO International Migration Programme and Subregional Office for East Asia.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.2017. *Kaleidoskop Perlindungan WNI*. Kementerian Luar Negeri RI, Jakarta.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.2018. *WNI Terancam Hukuman Mati*. Kementerian Luar Negeri RI, Jakarta.
- Kirkpatrick, Donald L. and James D. Kirkpatrick. *Evaluating Training Programme*. Berrett-Koehler Publishers, California: 2008.
- Maksum, Ali and Surwandono. 2017. Suffer to Survive: The Indonesian Illegal Workers Experiences in Malaysia and Japan. *Journal of Social Research & Policy*, 8(1): 1 – 23
- Maruja M. B. Asis and Dovelyn Rannveig Agunias. Strengthening Pre-Departure Orientation Programmes in Indonesia, Nepal and The Philippines. *Issue in Brief*. 5. September 2012.
- Mellinda, Rizka. 2017. Latar Belakang Pencabutan Moratorium Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Malaysia Tahun 2011 *Jurnal Analisis Hubungan Internasional*, 6(2): 105-116.
- Prabosiwi, Ratih. 2015. Analisis Undang-Undang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri. *Jurnal Kawistara*, 5(2): 99-220.
- Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan. 2017. *Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Tahun 2017*. Kementerian Ketenagakerjaan, Jakarta
- Setyawati, Dinita. 2013. Assets or Commodities? Comparing Regulations of Placement and Protection off Migrant Workers in Indonesia and the Philipines. *Australian Journal of South-East Asian Studies*, 6(2): 264 – 280.
- Suhartoyo. 2019. Prinsip Persiapan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. *Administrative Law & Governance Journal*, 2 (3): 523 – 540.
- World Bank.2017. *Indonesia’s Global Workers. Juggling Opportunities & Risks*. The World Bank Office Jakarta.
- Zainal A. Ayub, Zuryati M. Yusoff, Harlida A. Wahab, Muhammad H. Badarulzaman. 2016. Discrimination Against Migran Workers In Malaysia. *Jurnal Mimbar Hukum*. 28(3): 557 – 565.