

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi 1998 yang melanda Indonesia memberi pengaruh hingga saat ini. Terlihat hampir enam puluh persen lebih perusahaan tidak lagi beroperasi seketika krisis ekonomi melanda. Perusahaan yang tidak beroperasi itu rata-rata bergerak di bidang perdagangan dan agro industri. Dikarenakan perusahaan tersebut yang mengalami gulung tikar, maka banyak buruh yang mengalami Putus Hubungan Kerja (PHK). Akibatnya tingkat kemiskinan pun menjadi meningkat diakibatkan banyak pengangguran (<http://merzee.blogdetik.com/2008/12/15/phk-di-mata-anda/> diakses tanggal 19 September 2009).

Menurut Herman Kambono (2009:6), manusia tidak takut mati, tetapi takut lapar. Kenyataannya, rakyat khususnya masyarakat lapisan bawah banyak yang mengalami kemiskinan, bahkan kemiskinan akut. Di mana lapangan kerja adalah barang langka, dunia usaha khususnya dalam skala kecil dan menengah, juga mengalami persoalan yang tidak mudah dipecahkan. Dari pendapat tersebut dan jika dihubungkan dengan dampak dari krisis ekonomi 1998, pada saat itu, sering sekali terjadi penjarahan dan tindakan kriminal yang merajalela. Ini diakibatkan karena tingkat kebutuhan hidup tidak diimbangi dengan pendapatan yang dimiliki.

Di tengah tingginya angka pengangguran dan terbatasnya lapangan pekerjaan di Indonesia inilah, maka menjadi pekerja migran adalah salah satu alternatif yang dipilih

sebagian angkatan kerja Indonesia. Di samping fenomena keluarga miskin yang terus bertambah akibat krisis ekonomi berkepanjangan yang terjadi di Indonesia saat ini, maka mau tidak mau, secara alami mereka akan berusaha untuk menyerbu pusat-pusat aktivitas perekonomian sebagai solusi untuk keluar dari himpitan kemiskinan yang menimpa mereka. Pekerjaan ini merupakan pahlawan devisa bagi negara karena dalam setahun bisa menghasilkan devisa 130 trilyun rupiah untuk di tahun 2008 (<http://www.kompas-tv.com/content/view/10140/2> diakses tanggal 19 September 2009).

Walaupun menjadi pekerja migran menguntungkan bagi negara, tetapi banyak sekali keluhan permasalahan biospikososial yang dialami pekerja migran selama bekerja di luar negeri. Permasalahan biospikososial meliputi masalah tindak kekerasan, tidak mampu menyesuaikan diri, kesenjangan taraf kehidupan ekonomi, dan disharmoni keluarga (Direktorat BSKTK-PM, 2004:11-13) menjadi fokus permasalahan utama yang dihadapi oleh Departemen Sosial di bawah naungan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat. Permasalahan biospikososial ini menimbulkan kerugian bagi pekerja migran itu sendiri, keluarganya, dan juga citra negatif bangsa.

Keberadaan mereka selama berada di luar negeri, kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Saat terjadinya korban tindak kekerasan terhadap pekerja migran, dan sudah di *blow up* oleh media cetak dan elektronik, dan saat sudah dijadikan topik pembicaraan masyarakat di seminar-seminar, barulah terlihat respon pemerintah terhadap pekerja migran itu. Masalah yang sering dihadapi oleh para pekerja migran ketika sedang bekerja di luar negeri adalah pekerja migran yang sering melarikan diri

dari tempat mereka bekerja, dan kesulitannya mereka untuk pulang kembali ke Indonesia akibat penyitaan paspor yang dilakukan oleh majikan mereka masing-masing.

Sebagai contoh kasus yang dialami oleh Ceriyati (16/6/2007). Ceriyati (35) adalah seorang TKW di Malaysia yang mencoba kabur dari apartemen majikannya. Ceriyati berusaha turun dari lantai 15 apartemen majikannya karena tidak tahan terhadap siksaan yang dilakukan kepadanya. Dalam usahanya untuk turun Ceriyati menggunakan tali yang dibuatnya sendiri dari rangkaian kain. Usahanya untuk turun kurang berhasil karena dia berhenti pada lantai 6 dan akhirnya harus ditolong petugas pemadam kebakaran setempat. Tetapi kisahnya dan juga gambarnya (terjebak di lantai 6 gedung bertingkat) menjadi *headline* surat kabar Indonesia serta Malaysia, dan segera menyadarkan pemerintah kedua negara adanya pengaturan yang salah dalam pengelolaan pekerja migran (http://id.wikipedia.org/wiki/Tenaga_Kerja_Indonesia).

Dari contoh kasus di atas, peranan pemerintah terhadap pekerja migran sepertinya kurang tanggap dan sangat terlambat. Pemerintah dari kedua negara baru menyadarinya ketika kasus tersebut sudah menjadi topik pembicaraan di masyarakat dan ketika saat itulah pemerintah baru menanggapinya. Haruskah kasus seperti ini terulang terus menerus di setiap tahun dan apakah sistem yang harus kita perbaiki untuk menghindari kasus ini terulang kembali?

Peranan pemerintah terhadap perlindungan pekerja migran yang berada di luar negeri sangatlah dibutuhkan oleh para pekerja migran di setiap tempat mereka bekerja. Sebenarnya, pemerintah telah membentuk badan tersendiri untuk menanggulangi segala resiko yang dihadapi oleh pekerja migran baik sebelum atau sesudah mereka bekerja di

luar negeri. Departemen Tenaga Kerja dan Badan Nasional Perlindungan dan Penempatan TKI adalah badan pemerintahan yang fokus pada pengiriman dan penempatan pekerja migran saat bekerja di luar negeri. permasalahan pekerja migran yang diakibatkan oleh kekerasan yang dilakukan majikan, *trafficking*, penyitaan paspor sehingga pekerja migran tersebut harus di penjara akibat disangka pekerja migran ilegal, bahkan pekerja migran yang meninggal di luar negeri yang masih harus berhubungan dengan hukum menjadi fokus permasalahan utama yang dihadapi oleh Departemen Sosial di bawah naungan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat.

Untuk menanggulangi berbagai kasus dan fenomena yang sering terjadi pada pekerja migran, Departemen Sosial menyiapkan anggaran demi memberikan pelayanan yang terbaik kepada pekerja migran dalam penanganan dan pemulangan pekerja migran ke daerah asalnya. Anggaran tersebut berisikan proses penanganan dan pemulangan pekerja migran ke daerah asal, yang meliputi sebagai berikut:

1. penerimaan pekerja migran dari Kedutaan RI di luar negeri
2. menampung dan memberikan pelayanan biospikosial
3. transportasi pemulangan pekerja migran ke daerah asal
4. pemberian keterampilan dan modal usaha ekonomis produktif
5. penanganan pekerja migran yang meninggal dunia

Anggaran yang disediakan dalam memenuhi kebutuhan program kerja pelayanan penanganan dan pemulangan pekerja migran berdasarkan APBN sebesar 6 miliar rupiah (2004). Besarnya anggaran dari tahun ke tahun berbeda, dan memiliki standar dari tahun

sebelumnya berdasarkan atas kinerja seberapa banyak pekerja migran yang berhasil ditangani dan dipulangkan ke daerah asalnya.

Anggaran berbasis kinerja yang digunakan Direktorat BSKTK-PM dalam memberikan pelayanan penanganan pemulangan pekerja migran sifatnya masih baru, karena baru berjalan selama 5 tahun (2004-2009). Anggaran itu sendiri dibuat berdasarkan APBN, dan dipertanggungjawabkan setiap semester untuk mengukur kinerja Direktorat BSKTK-PM dalam menangani pekerja migran. Karena masih baru, Direktorat BSKTK-PM masih memiliki banyak kendala dalam memenuhi tugasnya.

Berdasarkan atas pentingnya peranan Departemen Sosial berupa pelayanan yang berkualitas terhadap pekerja migran, maka dibutuhkan penerapan anggaran berbasis kinerja yang dapat menjawab fenomena sosial mengenai pekerja migran, maka penulis mengambil judul ” Peranan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Meningkatkan Pelayanan Penanganan Pemulangan Pekerja Migran: Studi Kasus Direktorat BSKTK-PM Departemen Sosial RI.”

1.2. Rumusan Masalah

Departemen Sosial RI adalah organisasi sektor publik yang didirikan dengan visi kesejahteraan oleh dan untuk semua. Visi ini mengandung makna bahwa pembangunan kesejahteraan sosial merupakan upaya dan gerakan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan sosial oleh perorangan, keluarga, kelompok masyarakat, organisasi dan dunia usaha bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari visi tersebut Departemen Sosial memiliki misi (<http://depsos.go.id/modules.php?name=Depsos&op=misi> diakses tanggal 21 September 2009).:

- ◆ Meningkatkan harkat dan martabat serta kualitas hidup manusia.
- ◆ Mengembangkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan kesejahteraan sosial sebagai investasi modal sosial.
- ◆ Mencegah dan mengendalikan serta mengatasi permasalahan sosial, dampak yang tidak diharapkan dari proses industrialisasi, krisis sosial ekonomi, globalisasi dan arus informasi
- ◆ Mengembangkan sistem informasi sosial dan perlindungan sosial.
- ◆ Memperkuat ketahanan sosial melalui upaya memperkecil kesenjangan sosial dengan memberikan perhatian kepada warga masyarakat rentan dan tidak beruntung serta pembinaan semangat kesetiakawanan sosial dan kemitraan.

Departemen sosial memiliki beberapa unit kerja yaitu: Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial, Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Inspektorat Jenderal, Pusat Penyuluhan Sosial, dan Pusat Penyusunan Per-UU dan Bantuan Hukum.

Dengan beberapa unit kerja tersebut, masing-masing unit kerja mempunyai fokus permasalahan sosial tersendiri. Pada Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial itu sendiri, memiliki direktorat yang khusus menangani permasalahan mengenai pekerja migran, yaitu Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran (Direktorat BSKTKPM).

Sebenarnya, jika ingin memfokuskan pada pekerja migran, Departemen Tenaga Kerja dan Badan Nasional Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia adalah

dua badan pemerintah yang dibentuk khusus untuk menanggulangi permasalahan pekerja migran. Tetapi penulis ingin lebih memfokuskan pada Direktorat BSKTKPM karena direktorat ini lebih fokus pada pemulihan mental dari para pekerja migran, bukan pada pemulangan kembali pekerja migran dari negara mereka bekerja ke Indonesia. Pekerja migran yang dilayani oleh Direktorat BSKTK-PM adalah pekerja migran yang khusus bekerja di Malaysia

Direktorat BSKTKPM membentuk sebuah program jaminan sosial berbentuk asuransi sosial yang berbasis pada masyarakat, untuk memberikan perlindungan atas kehidupan para pekerja migran berupa pemulihan mental penghilangan traumatik saat mereka bekerja di luar negeri.

Selain dari pemulihan mental, Direktorat BSKTK-PM memberikan pelatihan keterampilan dan modal untuk bekerja secara mandiri sektor informal seperti pedagang kecil, penjual jasa, serta buruh yang tidak memiliki hubungan kerja dengan pihak lain (majikan-pekerja). Pemberian modal ini dimaksudkan kepada para mantan pekerja migran untuk membuka usaha di desa mereka sendiri dan bekerja secara mandiri sesuai dengan keahlian yang mereka miliki.

Dengan berbagai program kerja yang dihadapi Direktorat BSKTK-PM, dan besarnya jumlah pekerja migran yang harus diberi pelayanan penanganan pemulangan, maka Direktorat BSKTKPM dituntut untuk bekerja secara optimal dengan anggaran yang telah disediakan. Di tahun 2007, pekerja migran bermasalah yang dipulangkan ke Indonesia sebesar 36 ribu orang dan dipulangkan secara berkala setiap minggu pada hari

selasa dan jumat (<http://ecosoc-monitor.blogspot.com/2008/11/dana-pemulangan-tki-2009-menurun.html> diakses tanggal 21 September 2009).

Kinerja yang optimal ini kurang didukung oleh anggaran yang ada dalam APBN padahal jumlah pekerja migran yang harus diberikan pelayanan penanganan dan pemulangan jumlahnya makin bertambah tiap tahunnya. Oleh karena itu, berapa pun besarnya anggaran yang diberikan dalam APBN, Direktorat BSKTK-PM tetap memprioritaskan pada kinerja yang dihasilkannya, yaitu berdasarkan seberapa besar keberhasilannya dalam penanganan dan pemulangan pekerja migran.

Berdasarkan visi, misi, Departemen Sosial RI dan program kerja Direktorat BSKTK-PM, penulis ingin melakukan studi kasus pada Direktorat BSKTK-PM Pusat untuk mengetahui seberapa besar peranan anggaran berbasis kinerja dalam meningkatkan pelayanan penanganan dan pemulangan pekerja migran?

1.3. Identifikasi Masalah

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka permasalahan yang diteliti dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Apa saja kebutuhan untuk penanganan pemulangan pekerja migran ke daerah asalnya?
2. Berapa besar biaya untuk penanganan pemulangan pekerja migran ke daerah asalnya?
3. Apakah anggaran berbasis kinerja sesuai untuk mengelola penanganan pemulangan pekerja migran ke daerah asalnya ?

1.4. Tujuan Penelitian

Maksud dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar peranan anggaran berbasis kinerja dalam meningkatkan pelayanan penanganan dan pemulangan pekerja migran. Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguraikan kebutuhan dalam penanganan pemulangan pekerja migran ke daerah asalnya, karena tiap kebutuhan dari pekerja migran tidaklah sama, maka Direktorat BSKTK-PM memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing pekerja migran.
2. Untuk menguraikan besarnya biaya untuk menangani pemulangan pekerja migran ke daerah asalnya, karena besarnya pekerja migran yang akan ditangani oleh Direktorat BSKTK-PM tidak bisa diprediksi jumlahnya, tetapi dalam penanganannya harus disesuaikan dengan anggaran yang telah ada
3. Untuk menerangkan kesesuaian anggaran berbasis kinerja telah tepat digunakan dalam mengelola penanganan pemulangan pekerja migran ke daerah asalnya, karena anggaran berbasis kinerja sifatnya masih baru sehingga membutuhkan adaptasi dengan keadaan di Indonesia, sebelumnya Direktorat BSKTK-PM tidak menggunakan anggaran berbasis kinerja. Tujuan perubahan penggunaan anggaran adalah untuk pencapaian kinerja yang lebih baik dari tahun ke tahun.

1.5. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan terhadap permasalahan ini. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi ilmu pengetahuan di bidang akuntansi, khususnya mengenai peranan anggaran berbasis kinerja dalam menghadapi fenomena sosial masyarakat. Permasalahan sosial tidak akan hilang, tapi dengan penelitian ini, diharapkan segala bidang ilmu pengetahuan dapat menjawab kebutuhan dari fenomena sosial nasional yang timbul di kalangan masyarakat sekarang ini.

Penelitian ini mencakup fenomena sosial nasional yang membutuhkan perhatian yang mendalam dari masyarakat dan pemerintah. Penelitian ini diharapkan dapat lebih mendorong penelitian selanjutnya. Penelitian ini sifatnya masih luas karena masih membahas fenomena sosial nasional dan belum mendalam hingga ke keberhasilan pekerja migran di masing-masing daerah.

Hasil dari penelitian ini diharapkan juga memberikan sumbangan pikiran terutama bagi peneliti lanjutan untuk bisa lebih mengembangkan ilmu pengetahuannya secara lebih umum dan mendalam sebagai referensi peneliti lanjutan dalam bidang yang sama. Selain itu juga diharapkan kepada peneliti selanjutnya untuk dapat membantu menanggulangi fenomena sosial nasional berdasarkan bidang pengetahuan yang dimiliki.

2. Bagi penulis

Dalam penelitian ini penulis mendapatkan pengalaman menarik mengenai cara kerja dari Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran dalam menangani kebutuhan pekerja migran. Selain itu juga, penulis dapat mengetahui besarnya anggaran dari Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran dari tahun ke tahun yang khusus dibuat untuk menangani permasalahan pekerja migran dan juga keberhasilan kinerja dari Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran atas mantan pekerja migran dari tahun ke tahun.

3. Bagi Departemen Sosial

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan berupa saran atau ide yang sifatnya dapat memberikan kemajuan bagi Direktorat Jendral Bantuan dan Jaminan Sosial mengenai pentingnya penerapan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan pekerja migran sehingga mereka merasakan bahwa keberadaan mereka diperhatikan dan dapat mengurangi jumlah pekerja migran dari tahun ke tahun.