

PENANGANAN PEKERJA MIGRAN DI MALAYSIA

Oleh:
Suradji

Abstract

Economic crisis has led the government to a dilemmatic situation. On one hand, the government is demanded to provide and/or expand work opportunities, especially for those laid off due to the crisis. On the other hand, the government has limitations to fulfill the demands. One way to solving this problem is sending labors overseas, particularly to Malaysia. Despite that, the policy poses some problems. Empirical facts show there are a lot of problems concerning Indonesian migrant workers: illegal status, unjust treatment before the law, and massive deportation. These problems arise due to the absence of sufficient regulations protecting the workers. In addition, overlapped coordination among agencies as well as weak control over the matter worsens the situation.

For that reason, the current procedures should be rearranged and bilateral relations between the Indonesian and Malaysian governments should be tightened in the field of manpower, particularly to safeguard Indonesian workers' rights.

Keywords: migrant workers, policy, bilateral relations

A. Pendahuluan

Hubungan bilateral Indonesia dengan Malaysia sangat istimewa karena memiliki kesamaan budaya dan rumpun Melayu, serta kondisi geografis yang memungkinkan adanya perpindahan penduduk dari Indonesia ke Malaysia dan sebaliknya. Migrasi penduduk tersebut telah berlangsung selama bertahun-tahun lamanya hingga saat ini, dan dilatarbelakangi oleh berbagai alasan. Salah satu alasan utamanya adalah perbedaan kondisi perekonomian di kedua negara dan kesempatan kerja.

Kondisi perekonomian Indonesia bila ditinjau dari sudut makro ekonomi sudah menampakkan hasil, namun secara keseluruhan sampai saat ini perekonomian Indonesia belum pulih dari krisis. Masih labilnya perekonomian Indonesia berimbas pada rendahnya kesempatan kerja yang menyebabkan meningkatnya jumlah pengangguran. Data dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) menunjukkan bahwa jumlah pengangguran selama lima tahun semakin meningkat, yaitu dari 38 juta orang menjadi 40,5 juta orang pada tahun 2003.

Sebaliknya, Malaysia merupakan salah satu negara di ASEAN yang cepat sekali terbebas dari krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997. Pada saat ini Malaysia telah menjadi *new industrialized country* di ASEAN, sehingga patut diperhitungkan. Peningkatan kondisi perekonomian tersebut berimbas pada peningkatan pembangunan, sehingga mengakibatkan banyaknya kesempatan kerja di Malaysia. Jumlah tenaga kerja pada sektor informal sangat terbatas karena penduduk Malaysia kurang berminat bekerja di sektor ini. Para pekerja lebih cenderung memilih pekerjaan pada sektor formal, misalnya di kantor pemerintah, perusahaan atau lainnya. Oleh karena itu, lapangan pekerjaan pada sektor informal seperti misalnya sektor konstruksi, perkebunan, dan rumah tangga banyak tersedia. Kondisi tersebut menjadikan Malaysia sebagai negara pilihan untuk bekerja bagi angkatan kerja Indonesia yang tidak tertampung di dalam negeri. Faktor lain yang menarik pekerja Indonesia untuk bekerja di Malaysia adalah perbedaan tingkat upah

untuk jenis pekerjaan yang sama antara Indonesia dan Malaysia (Budiman, 2004; LAN, 2004).

Pada saat ini nasib pekerja Indonesia yang mengadu nasib di luar negeri berada dalam posisi yang dilematis. Di satu sisi, sejak krisis ekonomi melanda sebagian besar negara-negara di Asia pada tahun 1997, permintaan pasar tenaga kerja (*job order*) di luar negeri semakin menurun. Di sisi lain, dampak dari krisis juga mengakibatkan ketersediaan kesempatan kerja di dalam negeri Indonesia semakin berkurang. Oleh karena itu, salah satu alternatif pemecahan masalah peningkatan pengangguran di Indonesia, perluasan kesempatan kerja, serta pengurangan penduduk miskin adalah kebijakan penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri, khususnya ke Malaysia dengan tetap memperhatikan nama baik dan martabat bangsa.

Namun demikian, program penempatan TKI ke luar negeri tersebut tidak luput dari permasalahan yang disebabkan salah satunya adalah rendahnya kualitas TKI dan lemahnya perlindungan atas hak-hak TKI. Permasalahan lainnya adalah perbedaan perlakuan (*treatments*) dari negara-negara penerima (*host countries*) terhadap pekerja migran Indonesia dibandingkan pekerja migran dari negara lain yang disebabkan oleh mental dan *bargaining position* TKI yang rendah akibat dari latar belakang pendidikan yang rendah.

Persoalan pekerja migran Indonesia lainnya adalah pada saat pemerintah Malaysia memberlakukan Undang-Undang Keimigrasian A 1154 Tahun 2002 yang diterapkan pada 1 Agustus 2002. Kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk mengantisipasi permasalahan yang ditimbulkan oleh imigran ilegal, seperti berbagai kerusakan dan tindakan kriminal lainnya, misal pembunuhan dan sebagainya. Keluarnya undang-undang ini berdampak pada dideportasinya imigran ilegal secara besar-besaran yaitu sekitar 480.000 orang, termasuk TKI dari Indonesia. Hal ini kemudian berkembang menjadi masalah sosial di Indonesia pada tahun 2002 lalu.

Begitupula yang terjadi pada akhir tahun 2004 sampai dengan awal tahun 2005, Pemerintah Malaysia melakukan kebijakan pembersihan pekerja ilegal dari negara asing (pendatang asing tanpa ijin - PATI) yaitu dengan cara merazia seluruh pekerja ilegal yang terdapat di kilang-kilang maupun di perkebunan-perkebunan di Malaysia. Namun, khusus untuk TKI ilegal asal Indonesia, pemerintah Malaysia memberikan Amnesti yaitu pengampunan untuk tidak dihukum apabila tertangkap. TKI ilegal diharapkan mengurus dokumennya yang dimulai pada tanggal 27 Oktober 2005 sampai dengan 31 Maret 2005. Kemudahan masa Amnesti ini mengakibatkan adanya eksodus besar-besaran (remigrasi) pekerja ilegal Indonesia yang ada di Malaysia ke Indonesia yang terjadi hampir setiap hari sampai habis batas waktu yang telah disepakati oleh pemerintah Indonesia dan Malaysia.

Dalam mengatasi tenaga kerja ilegal, secara historis pemerintah Indonesia dan Malaysia sudah berupaya mengatasinya dengan melakukan beberapa kerjasama bilateral. Misalnya, pada tahun 1984 dibuat Perjanjian Medan yang menetapkan sektor agrikultur Malaysia diperbolehkan untuk merekrut tenaga kerja Indonesia dengan prosedur hukum yang baru. Kemudian perjanjian lainnya dibuat pada tahun 1989. Selain itu juga, telah ditetapkan MOU pekerja formal pada tahun 2004 serta kesepakatan dalam pemberian amnesti bagi TKI untuk bekerja di Malaysia pada awal tahun 2005. Namun berbagai kerjasama bilateral tersebut belum efektif, sehingga imigran ilegal tetap saja berdatangan dan memunculkan berbagai permasalahan bagi pemerintah kedua negara.

Selain itu juga pemerintah di dalam negeri telah melengkapi kebijakannya dengan berbagai peraturan perundangan untuk mengatasi permasalahan ketenagakerjaan di tanah air dengan , misalnya mengeluarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Kepmenakertrans No. 104A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga

Kerja Indonesia Ke Luar Negeri dan Undang-undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri serta Keputusan Presiden RI Nomor 106 tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia.

Dari berbagai pengalaman empiris, penanganan yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi persoalan migran masih jauh dari harapan. Payung peraturan perundang-undangan yang belum memadai, koordinasi antar instansi terkait yang masih tumpang tindih dan lemahnya pengawasan terhadap migran serta masih banyak TKI ilegal yang bekerja di Malaysia, merupakan beberapa contoh permasalahan migran yang sampai saat ini masih sering ditemui di lapangan. Oleh karena itu, dalam makalah ini akan dibahas Analisis Kebijakan Penanganan Pekerja Migran di Malaysia

B. Landasan Teori Pekerja Migran

Istilah migran dapat diartikan sebagai orang yang melakukan migrasi atau orang yang melakukan perpindahan dari satu daerah ke daerah lain. Bermigrasinya seseorang ke daerah lain disebabkan oleh adanya tuntutan ekonomi, sosial, politik dan keamanan. Dengan alasan untuk memperbaiki kehidupan ekonomi atau memenuhi kebutuhan hidup, seseorang dapat melakukan migrasi dari satu daerah ke daerah lain atau bahkan dari satu negara ke negara lain. Selain itu, seseorang dapat pula berpindah ke daerah yang lain karena adanya konflik di daerah tersebut atau adanya masalah politik dan keamanan yang kurang mendukung kehidupan dan kebutuhan mereka.

Dari penjelasan tersebut, jelas terlihat bahwa migrasi terjadi karena adanya ketidakpuasan seseorang dalam hidupnya di suatu daerah dan untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasannya orang tersebut bermigrasi ke daerah yang dianggap dapat memenuhi kebutuhannya. Dalam bagian berikut ini akan dibahas landasan teori mengapa seseorang ingin bekerja dan bermigrasi ke daerah atau negara lain.

1. Teori *New Home Economics*

Latar belakang mengapa seseorang ingin bekerja dapat dijelaskan dalam beberapa teori yang mendasarinya. Teori yang pertama adalah teori *New Home Economics* yang menjelaskan mengapa seseorang bekerja (Sumarsono, 2003). Teori *New Home Economics* merupakan turunan dari teori ekonomi ketenagakerjaan (*labour economics theory*) yang berupaya untuk menjelaskan penerapan teori ekonomi dalam rangka peningkatan sumbangan ekonomi pada pemahaman kondisi ketenagakerjaan yang sifatnya multidisipliner. Teori *new home economics* juga mempertimbangkan penggunaan teori penawaran dan permintaan (*supply and demand*), namun fokusnya pada pekerja secara individu bukan pada perusahaan atau barang. Dalam kasus kajian ini, dapat diasumsikan bahwa Indonesia masih mempunyai banyak *supply* tenaga kerja tidak terampil dan murah. Sedangkan *demand* pekerjaan dari Malaysia masih tinggi yang menyebabkan para pekerja Indonesia mengambil resiko untuk bekerja ke Malaysia secara ilegal (Ananta, 2000). Dengan demikian para ahli teori ini menganalisis faktor apa yang menyebabkan seseorang ingin bekerja dan bila bekerja, sejauh mana mereka bekerja.

Teori ekonomi pada dasarnya merupakan teori memilih (*public choice theory*) untuk memaksimalkan kepuasan berbagai kebutuhan berdasarkan keterbatasan sumber daya, dengan salah satu caranya yaitu melalui optimalisasi penggunaan (*utility*) dengan memberikan beberapa alternatif pilihan kepada publik dalam hal ini adalah para migran. Oleh karenanya teori *new home economics* berupaya untuk menganalisis ekonomi mikro dengan berbagai elemen yang berbeda yaitu usaha memaksimalkan penggunaan (*utility*) teknologi produksi rumah tangga dengan beberapa fungsi produksi, cara memperoleh

sumber-sumber rumah tangga dan elemen terakhir adalah keterbatasan sumber yang dihadapi oleh rumah tangga dalam pembuatan keputusan.

Dari penjelasan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa alasan seseorang bekerja adalah untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya dan juga untuk memenuhi kepuasan kebutuhan tersebut dengan memaksimalkan apa yang dimiliki olehnya, baik berupa tenaga, kemampuan dan waktu. Dengan demikian dalam konteks tenaga kerja Indonesia yang ingin bekerja ke luar negeri, teori ini sesuai dengan tujuan TKI bekerja ke Malaysia yaitu memenuhi kebutuhan hidup rumah tangganya. Para TKI bermigrasi ke negara tujuan untuk bekerja, namun tanpa memikirkan kemampuan apa yang mereka miliki dan resiko apa yang akan mereka terima. Yang terpenting bagi mereka adalah memenuhi kebutuhan hidupnya dan rumah tangganya dengan bekerja.

2. Teori Need dan Stress

Dalam kajian Lembaga Administrasi Negara (2003) ada satu teori yaitu teori *need dan stress* yang menjelaskan mengapa seseorang melakukan migrasi ke tempat lain. Asumsi dasar dari teori *need dan stress* adalah bahwa setiap manusia mempunyai berbagai macam kebutuhan (*needs*), baik kebutuhan ekonomi, sosial, budaya, psikologis dan kebutuhan lainnya. Apabila kebutuhan (*needs*) tersebut tidak dapat dipenuhi di daerah tempat tinggal mereka, maka terjadilah tekanan (*stress*). Makin besar kebutuhan (*needs*) yang tidak terpenuhi, makin besar tekanan (*stress*) yang dialami seseorang. Makin tinggi *stress* seseorang, makin tinggi kecenderungan orang tersebut untuk ke luar dari daerah tersebut dan mencari daerah baru dengan resiko yang terkecil. Dengan demikian tenaga kerja yang mendapatkan tekanan yang besar (*stress*) terhadap pemenuhan kebutuhan hidupnya (*needs*), mereka akan melakukan perpindahan baik antar daerah (transmigrasi, urbanisasi) ataupun antar negara (emigrasi, imigrasi). Teori ini sejalan dengan teori *new home economics* yaitu tentang alasan seseorang bekerja untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasan hidupnya dan keluarganya.

Dalam konteks tenaga kerja Indonesia, seperti telah dijelaskan di muka dalam teori *new home economics* bahwa untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, tenaga kerja Indonesia berupaya untuk bekerja. Tetapi di daerah tempat tinggalnya tidak tersedia lapangan pekerjaan yang sesuai dengan apa yang TKI inginkan, begitu pula di kota. Semakin besar tuntutan keluarga untuk dipenuhi kebutuhannya (*needs*), semakin tinggi tekanan pada TKI untuk keluar dari permasalahan ini (*stress*). Salah satu jalan keluarnya adalah mencari pekerjaan di luar negeri dengan kualifikasi dan kemampuan yang mereka miliki tanpa memikirkan resiko dan hambatan yang akan mereka alami di negara lain.

3. Teori Migrasi Internasional

Migrasi internasional menurut Sukamdi dan Haris (2000) telah lama diamat, dan dalam prosesnya telah melahirkan beberapa teori yang mengacu pada tiga perspektif struktural sejarah - *historical-structural perspectives* (Lee, 1992; Standing, 1985; Mabogunye, 1972; Wood, 1982; Todaro, 1989; Appleyard, 1989; Stark, 1972; Goss dan Lindquist, 1995; Raijman dan Semyonov, 1995; Zabin dan Huges, 1995). Perspektif struktural tersebut, yaitu *neo-clasical perspective* (perspektif neo klasik), *stucturalist perspective* (perspektif strukturalis) dan *funcionalist perspective* (perspektif fungsionalis). Tinjauan dari sudut pandang neo klasik dan strukturalis, lebih dominan dibandingkan tinjauan dari perspektif fungsionalis karena kedua perspektif tersebut mengedepankan konsep migrasi internasional yang ditinjau dari ketidakseimbangan potensi regional dan bentuk produksi, serta alur investasi sebagai faktor determinannya. Sedangkan perspektif fungsionalis menekankan pada hubungan antara migrasi dengan surplus tenaga kerja dan perubahan

sektor agrikultur yang menjadi sektor industri di daerah perkotaan. Selain itu perspektif fungsionalis ini juga membahas hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan perubahan orientasi psikologis para pekerja migran.

Menurut teori neo klasik, bermigrasinya para penduduk di suatu daerah mempunyai pengaruh positif terhadap daerah tempat tinggal atau negaranya karena migrasi tersebut memberikan kontribusi yang besar bagi negaranya, khususnya terhadap kesejahteraan ekonomi daerahnya atau negaranya (*financial capital*). Teori ini didukung oleh teori *brain gain* (Uwe Hunger, 2002) bahwa untuk jangka panjang, migrasi internasional para *skilled labours* akan berpengaruh positif apabila mereka bermigrasi dan membangun negara asalnya.

Sedangkan menurut perspektif strukturalist, perpindahan besar-besaran pekerja migran akan mengakibatkan pengaruh buruk terhadap daerahnya atau negaranya karena daerah atau negaranya akan mengalami kekurangan tenaga (*human capital*). Kedua asumsi tersebut di atas sama dengan teori *brain drain* dan *brain gain* (Uwe Hunger, 2002), akan tetapi memiliki perbedaan pada keterampilan yang dimiliki para migran. Teori *brain drain* dan *brain gain* difokuskan pada migran yang terampil, sedangkan teori neo klasik dan strukturalist fokus pada migran umum.

Sementara itu, pendekatan perspektif fungsionalis mendasarkan pada karakteristik umum sosial ekonomi masyarakat di daerah atau negara tujuan kerja, persepsi individu, dan proses pengambilan keputusan. Teori ini dimasukkan sebagai suatu pendekatan mikro sosial yang melihat migrasi sebagai suatu proses yang didasarkan pada keputusan kolektif dan individual (Goss dan Lindquist, 1995). Para fungsionalis memandang migrasi sebagai sebuah respon dari adanya ketidakadilan atau ketidaksamaan (*inequality*) dalam bidang ekonomi. Para fungsionalis percaya bahwa arus migrasi berasal dari daerah atau negara yang memiliki kelebihan pekerja migran dan upah yang rendah, dan orang tersebut akan pergi meninggalkan daerahnya atau negaranya ke daerah atau negara yang kekurangan tenaga kerja dan menawarkan upah yang tinggi dengan kesempatan kerja yang luas (lihat konsep *supply* dan *demand*). Dengan kata lain arus migrasi mengalir dari negara berkembang ke negara yang lebih maju.

Senada dengan teori migrasi internasional di atas, kebijakan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, khususnya penempatan ke Malaysia, menurut Hamsuk (2005) dilatar belakangi oleh beberapa kondisi dalam negeri Malaysia seperti kondisi politik, ekonomi, sosial budaya dan hukum. Penduduk Malaysia, yang berjumlah sekitar 22 juta jiwa, terdiri dari berbagai etnis (multi etnis) yakni Melayu, Cina dan India. Komposisi etnis Cina dan India berkembang pesat sehingga merupakan faktor ancaman dalam penguasaan kehidupan politik dan ekonomi etnis Melayu yang berkeinginan untuk menjadi tuan rumah di negerinya sendiri.

Sedangkan dari aspek ekonomi, kondisi perekonomian Malaysia mengalami pertumbuhan pesat sejak tahun 1990. Pemerintah Malaysia membangun perencanaan ekonomi untuk kemakmuran Malaysia dalam visi 2020. Sektor-sektor ekonomi, perdagangan, perkebunan dan industri berkembang dengan pesat dalam suatu perencanaan pembangunan yang terarah. Kendala yang dihadapi Malaysia adalah terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) yaitu tenaga kerja atau buruh.

Selain itu, tidak tersedianya tenaga buruh yang cukup, mengancam produksi perkebunan (kelapa sawit dan coklat), pembangunan konstruksi, pabrik-pabrik dan jasa. Kondisi ini memberi peluang bagi buruh migran Indonesia, Philipina, Thailand, Bangladesh, India dan Vietnam untuk mencari lapangan kerja di Malaysia. Mereka datang ke Malaysia baik secara legal maupun ilegal untuk bekerja disektor formal (perkebunan, kontruksi, dan pabrik) dan sektor informal (jasa). Banyaknya buruh migran yang masuk

dan bekerja secara ilegal di Malaysia merupakan masalah bagi Malaysia karena dari sekitar 1,2 juta buruh migran di Malaysia, sekitar 80 % berasal dari Indonesia.

Dari aspek sosial dan budaya, hubungan sosial – budaya (adat istiadat dan bahasa) antara Indonesia dengan Malaysia, memberikan dorongan terjadinya proses sosial yang mudah, antara buruh migran Indonesia dengan penduduk setempat, terutama kalangan melayu. Dibandingkan dengan migran dari negara lain, para majikan lebih senang mempekerjakan buruh migran dari Indonesia, karena tidak banyak menghadapi masalah sosial dan budaya. Selain itu tidak sedikit penduduk Malaysia mempunyai hubungan persaudaraan dengan penduduk Indonesia, terutama dari daerah Indonesia yang penduduknya gemar merantau seperti Bawean/Madura, Riau dan Bugis.

Dari aspek sejarah, latar belakang hukum Indonesia dengan hukum Malaysia berbeda. Indonesia sebagai negara bekas koloni Belanda menganut sistem hukum kontinental, sementara Malaysia yang merupakan bekas jajahan Inggris menganut sistem hukum Anglo Saxon. Sumber hukum yang mengatur masalah keimigrasian (yang mengatur lalu lintas manusia) juga berbeda baik dalam pembentukan maupun pelaksanaannya. Penerapan Undang-undang keimigrasian di Malaysia cukup unik karena adanya penerapan sistem berbeda antara wilayah Timur (Sabah/Serawak) dengan wilayah Barat (Semenanjung) di dalam sebuah sistem pemerintah federasi.

C. Analisis Kebijakan Penanganan Pekerja Migran di Malaysia

1. Permasalahan dalam penanganan migran

Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dan Malaysia terkait dengan penanganan migran adalah sebagai berikut:

Permasalahan Utama

- a. Peraturan perundang-undangan tentang PPTKILN belum dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya. Pemerintah daerah, terutama di kantong TKI (seperti Jawa Timur, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur) mengalami kesulitan dalam melaksanakan operasionalisasi penempatan dan perlindungan TKI yang akan berangkat ke luar negeri, walaupun secara juridis formil pemerintah pusat sudah menetapkan Undang Undang No 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Kesulitannya adalah belum adanya peraturan pelaksanaan yang bersifat operasional. Oleh karenanya pemerintah daerah, sambil menunggu peraturan pelaksanaan Undang-undang tersebut, masih menggunakan Kepmenakertrans No. 104A/MEN/2002. Permasalahannya terdapat perbedaan pemberian sanksi antara kedua kebijakan tersebut di atas. Sanksi pada UU No 39 tahun 2004 berupa sanksi administratif, perdata dan pidana. Sedangkan pada Kepmenakertrans No. 104A/MEN/2002 sanksinya hanya berupa sanksi administratif bagi pelanggar, khususnya PJTKI.
- b. Masih banyak pekerja migran yang tidak sesuai ketentuan (non prosedural). Masih banyaknya TKI ilegal yaitu TKI yang menggunakan paspor kunjungan, tanpa visa kerja, menggunakan SPLP, dan tanpa dokumen disebabkan prosedur penempatan TKI yang terlalu lama, biaya penempatan yang mahal, tuntutan ekonomi keluarga yang mendesak, adanya peluang atau tawaran kerja yang mendesak, tidak sampainya sosialisasi penempatan ke seluruh lapisan masyarakat dan bujukan para calo. Dari beberapa faktor yang menyebabkan seseorang menjadi TKI ilegal tersebut, dapat diidentifikasi ke dalam tiga aspek yaitu aspek prosedur penempatan (pemerintah), aspek TKI dan aspek pengguna dan PJTKI. Dengan demikian

pemasalahan terbesar TKI ilegal berada pada pihak Indonesia. Oleh karenanya pemecahan masalahnya lebih banyak difokuskan di Indonesia.

- c. Perlindungan migran yang belum optimal. Penempatan TKI tidak terlepas dari perlindungan TKI. Misalnya TKI diperlakukan secara semena-mena tidak manusiawi, hak TKI dirampas dan tenaganya diperas dengan bayaran yang rendah, serta beberapa tindakan lainnya yang merugikan TKI. Dengan demikian perlindungan TKI dapat berupa perlindungan hukum, perlindungan hak dasar TKI, perlindungan kesehatan, perlindungan kerja dan perlindungan jiwa (lihat LAN 2004).
- d. Masih adanya migran ilegal yang bekerja di Malaysia melalui jalan tikus perbatasan tanpa melalui pos lintas batas. Panjangnya perbatasan antara Indonesia dan Malaysia, khususnya perbatasan darat di Kalimantan memberi peluang kepada masyarakat Indonesia dan Malaysia untuk beremigrasi secara ilegal tanpa didukung oleh dokumen.
- e. Perlakuan yang tidak manusiawi terhadap migran ilegal karena rendahnya *bargaining position* migran ilegal. Lemahnya posisi migran ilegal ini dijadikan alat untuk melakukan perbuatan semena-mena terhadap TKI ilegal. Kendalanya TKI ilegal harus mematuhi hukum yang berlaku di Malaysia. Untuk itu bantuan perlindungan hukum kepada TKI ilegal merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah ini dan juga upaya diplomasi KBRI atau Konjen kepada pemerintah Malaysia merupakan alternatif lainnya.
- f. Pelayanan TKI ilegal kembali pada masa amnesti belum optimal. Walaupun pemerintah Indonesia dan Malaysia telah melakukan kesepakatan tentang pemulangan TKI ilegal ke Indonesia dalam kerangka kegiatan pemutihan atau amnesti melalui pelayanan terpadu sistem satu atap (*one roof system*) di 11 titik embarkasi, TKI ilegal yang mendaftar dan kembali bekerja ke Malaysia tidak sesuai dengan yang diharapkan. Padahal pemerintah daerah dan pusat telah berupaya melakukan simplifikasi sistem dan penurunan biaya pengurusan dokumen.
- g. Kurangnya pemahaman CTKI/TKI tentang tata cara bekerja di luar negeri. Maraknya kasus TKI ilegal disebabkan oleh ketidaktahuan CTKI atau masyarakat Indonesia tentang prosedur bekerja ke luar negeri. Ketidaktahuan ini dipicu oleh salah satunya tingkat pendidikan TKI yang rendah. Dari data penelitian tingkat pendidikan TKI kebanyakan adalah pada level SD.
- h. Adanya pihak-pihak tertentu yang merugikan TKI, seperti calo lokal, calo atau tekong, pengurus dan mandor perekrut. Pihak-pihak tertentu tersebut justru mempersulit upaya penekanan arus TKI ilegal ke Malaysia karena calo, tekong atau pengurus mengirim TKI tidak berdokumen tapi hanya dilengkapi dengan pas lawatan untuk bekerja.

2. Upaya penanganan migran

Dari berbagai permasalahan tersebut di atas, maka diperlukan beberapa bentuk dan upaya penanganan tenaga kerja yang dilaksanakan dalam rangka penanganan tenaga kerja Indonesia yang ilegal. Upaya penanganan migran ilegal ini merupakan tindakan pemulihan (*curative measures*). Adapun upaya yang dilakukan oleh kedua negara dalam menangani masalah migran adalah sebagai berikut:

- a. Amnesti bagi TKI ilegal, melalui Diplomasi, karena hanya negara Indonesia saja yang mendapat Amnesti,
- b. Membentuk *one roof system* penanganan migran,
- c. Penetapan UU No. 39 tahun 2004 tentang PPTKILN,

- d. MOU Indonesia Malaysia dalam penempatan TKI formal,
- e. Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja berdasarkan Kepres No 29/199 jo Kepres No 46/2000,
- f. Atase Ketenagakerjaan di Kuala Lumpur,
- g. Pembentukan Konjen di Kuching, Sarawak Malaysia pada tanggal 3 Oktober 2005,
- h. Konsorsium Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja di Kuching,
- i. Operasi Pengenyahan PATI,

Berbagai upaya tersebut di atas juga diiringi dengan upaya lainnya dalam rangka tindakan pencegahan (*preventive measures*) khususnya pada tahap pra penempatan. Upaya yang dilakukan diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Melaksanakan *law enforcement* di bidang ketenagakerjaan,
- b. Membentuk kerjasama yang baik, berupa satuan tugas (*task force*) gabungan dari institusi-institusi terkait ketenagakerjaan untuk penempatan dan perlindungan TKI oleh: Depnakertrans, Depsos, Deplu, Depdagri, Dephub, Depkes, Dephankam, Menkokesra dan Depkeu, agar tidak saling melempar tanggung jawab,
- c. Membentuk pelayanan satu atap penempatan (*one roof service*) dengan pengawasan yang ketat dari suatu Badan Pengawas Ketenagakerjaan Independen atau LSM,
- d. Mengadakan pembinaan dan pengembangan terhadap perusahaan jasa TKI, dan
- e. Mengadakan sosialisasi ke daerah-daerah kantong TKI.

Sedangkan bentuk dan upaya penanganan tenaga kerja yang perlu dilaksanakan pada tahap penempatan adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk atase-atase pada setiap negara tujuan TKI, seperti Singapura, Taiwan, Korea Selatan, Persatuan Emirat Arab, dan Kuwait. Pada saat ini atase TKI hanya ada di Malaysia dan Arab Saudi,
- b. Melakukan pengawasan terpadu dalam pelaksanaan penempatan TKI di luar negeri tidak saja dengan pihak pemerintah tapi juga dengan pihak swasta serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM),
- c. Melaksanakan penandatanganan *Memorandum Of Understanding* (MOU) atau perjanjian kerjasama lainnya tentang ketenagakerjaan baik untuk TKI formal maupun informal agar dapat menyelesaikan berbagai permasalahan TKI di negara tujuan kerja, dan
- d. Memperbaiki sistem penempatan TKI yang dimulai dari pra-penempatan, penempatan dan purna penempatan.

Adapun bentuk dan upaya perlindungan tenaga kerja yang dilaksanakan pada tahap purna penempatan, sebagai berikut:

Pemerintah memberikan kemudahan-kemudahan bagi pemulangan TKI yang meliputi:

- a. Pemulangan TKI ditangani oleh PJTKI dan Mabes Polri,
- b. Menyiapkan terminal 3 di Bandara Sokarno Hatta, khusus sebagai tempat pemulangan TKI dari luar negeri, dengan harapan agar TKI tersebut selamat dari incaran agen-agen yang tidak bertanggung jawab,
- c. Menyediakan tempat penampungan khusus TKI di Ciracas sebagai tempat transit bagi TKI yang hendak melanjutkan perjalanannya ke daerah tujuannya,
- d. Menyediakan bus khusus di bandara untuk mengantar TKI ke daerah tujuan yang dikelola oleh Inkopol dan Puskopol, dan
- e. Memberikan pelayanan untuk menukar uang dan mentransfer uang seperti yang telah dilakukan oleh Bank BRI.

D. Penutup

Salah satu sektor penting yang terkait dengan peningkatan pertumbuhan perekonomian nasional berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) adalah sektor ketenagakerjaan. Sementara itu, salah satu kebijakan dalam sektor ketenagakerjaan adalah kebijakan penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri (PPTKILN). Pelaksanaan kebijakan ini utamanya ditujukan untuk mengurangi jumlah pengangguran dan jumlah penduduk miskin di Indonesia yang semakin meningkat.

Namun, penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri memunculkan suatu kondisi yang dilematis. Di satu sisi, pemerintah dapat mengurangi jumlah angka pengangguran, penduduk miskin, dan peningkatan devisa negara serta peningkatan kesempatan kerja. Di sisi lain, nama, harkat dan martabat bangsa dan negara Indonesia menurun di mata dunia karena banyaknya permasalahan TKI di luar negeri. Dengan demikian penanganan migran merupakan salah satu upaya yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan kebijakan penempatan TKI di luar negeri dan bentuk penanganan pekerja migran ini dapat dikelompokkan dalam *preventive measures* (tindakan pencegahan) atau *precautionary measures* dan *curative measures* (tindakan pemulihan).

Tindakan *preventive measures* berupa kegiatan yang dimulai dari penyuluhan, pendaftaran, seleksi, sampai pemberangkatan. Para TKI dibimbing dan dibina serta diawasi dengan ketat kelengkapan dokumennya. Setelah melalui proses pendaftaran, seleksi dan dinyatakan lulus, calon TKI dipastikan telah mendapatkan berbagai dokumen, seperti KITKI (Kartu Identitas Tenaga Kerja Indonesia), Perjanjian Penempatan, Perjanjian Kerja, Paspor dan Visa kerja serta Kartu Peserta Asuransi Perlindungan kesehatan dan jiwa TKI, yang menguatkan posisi TKI pada tempat kerja. Persyaratan ini merupakan dokumen dalam rangka penempatan dan perlindungan TKI.

Pada waktu TKI berada di Malaysia, pelaksanaan Perjanjian Kerja (PK) yang telah ditandatangani oleh TKI dan Pengguna Jasa, serta diketahui oleh perwakilan RI, dijadikan sebagai pedoman sekaligus pegangan bagi TKI dan pihak pengguna jasa. Masing-masing pihak dapat menuntut pelaksanaan hak dan kewajiban sesuai dengan isi PK tersebut. Sebelum berakhirnya masa Perjanjian Kerja (PK), TKI melalui Pengguna Jasa melaporkan akan berakhirnya masa Perjanjian Kerja kepada Perwakilan RI (KBRI / KJRI), PJTKI dan Agensi untuk mendapatkan kepastian pelayanan pemulangan TKI dengan sebaik-baiknya dan agar semua *stakeholders* mengetahui akan adanya perjanjian perpanjangan kontrak kerja. Oleh karena itu, pihak pengguna jasa harus mengajukan perpanjangan visa kerja dan asuransi perlindungan TKI. Hal yang penting lagi ialah mengurus *re-entry* visa, yaitu visa untuk dapat masuk kembali ke negara tempat TKI bekerja.

Tindakan *curative measures* dilaksanakan dengan melibatkan seluruh instansi terkait di bidang ketenagakerjaan yaitu Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Departemen Perhubungan, Departemen Kesehatan, Departemen Sosial, Departemen Luar Negeri, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Departemen Keuangan, PJTKI, Perusahaan Asuransi, Departemen Hukum dan HAM, Pemerintah daerah, dan Kepolisian RI. Masing-masing instansi berupaya untuk memecahkan masalah migran ilegal sesuai bidangnya melalui mekanisme koordinasi. Koordinasi, sesuai dengan fungsi manajemen, perlu diiringi oleh pengawasan pelaksanaan penanganan migran ilegal disertai dengan komitmen yang kuat untuk menangani migran ilegal.

Dengan demikian apabila semua prosedur dan tatacara penempatan dan perlindungan dilaksanakan dengan baik dan benar oleh seluruh *stakeholders* ketenagakerjaan, maka TKI yang bekerja di luar negeri, khususnya di Malaysia, dapat terlindungi haknya sehingga dapat meningkatkan harmonisasi hubungan kerjasama antara pemerintah Indonesia dengan Malaysia di bidang ketenagakerjaan.

Referensi

- Amstrong, H dan J. Taylor. 1985. *Regional Economics and Policy*. Oxford: Phillip Allan Ltd.
- Appleyard, Reginald. 1989. *International Migration and Developing Countries*, in Reginald Appleyard. ed. *The impact of International Migration on Developing Countries*. Paris: Ocde (hal 19 – 36).
- Bach, Robert and Lisa. 1982. *Migration Crisis and Theoretical Conflict*. International Migration Review 16 (2): 320 – 341.
- Budiman, Iskandar. 2004. *Dilema Buruh di Rantau: Membongkar Sistem Kerja TKI di Malaysia*. Yogyakarta: Penerbit Ar-Ruzz .
- Cholewinski, Ryszard. 1999. *International Human Rights Standards and the Protection of migrant Worker in Asia Pacific Region*. Asian Migran; Vol. 12, No 1.
- Goss, Jon, and Bruce Lindquist. 1995. *Conceptualizing international Labour Migration: A Structurali Perspective*. International Migration Review, 29 (2) 317 – 351.
- Hamsuk. 2005. *Kerjasama Antara Pemerintah Indonesia dengan Malaysia dalam Penanganan Buruh Migran*. Makalah disampaikan pada Seminar tentang Penanganan Migran di Lembaga Admininstrasi Negara tanggal 14 Juni 2005.
- Haris, Abdul, dan Sukamdi. 2000. *A Brief Overview of International Migration*, in Sukamdi, Abdul Haris dan Patrick Brownlee, *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practice*. Yogyakarta. Population Studies Centre Gajah Mada University (hal 1 -21).
- Hunger, Uwe. 2002. *The Brain Gain Hypothesis: The Third World Elites in Industrialised Countries and Sosioeconomic Development in Their Home Country*. Working paper No, 47, California
- Irewati, Awani. 2003. *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Masalah TKI Ilegal di Negara-Negara ASEAN*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI.
- Lee, Everett. 1992. *Theory of Migration* (Original translation from Peter H). Yogyakarta: Population Studies Centre. Gajah Mada University.
- Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Manajemen Wilayah Perbatasan Negara*. Jakarta: LAN.
- Lembaga Administrasi Negara. 2002. *Kajian Strategi Kebijakan Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran di Beberapa Negara*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Lembaga Administrasi Negara. 2004. *Kajian Kerjasama Antara Pemerintah Indonesia Dengan Malaysia Di Bidang Perlindungan Tenaga Kerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Lohrmann, Reinhard. 1989. *An Emerging Issue in Developing Countries in Reginald Appleyard ,ed. The impact of International Migration on Developing Countries*. Paris: Ocde (hal 129 – 140).
- Mabogunje, Akin. 1972. *Man, Space, and Environment*. New York: Oxford university Press.
- Mantra, Ida Bagoes. 1988. *Population mobility and the link between migrants and the Family back home in Ngawis Village, Gunung Kidul Regency*. Yogyakarta, the Indonesian Journal of Geography. 18 (55): 47- 62 Ad.
- Manulang, Sendjun. 2001. *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Masri, Hasyar. 2004. *Meningkatkan Kerjasama Internasional Guna Mengatasi Masalah TKI Dalam Rangka Persatuan dan Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Taskap – Lemhamnas.
- Rajiman, Rebeca dan Mose Semyonov. 1995. *Models of Labour Market incorporation and Occupational Cost Among New immigrants to Israel*. International Migration Review. 29 (2): 375 – 396.
- Standing, Guy. 1985. *Konsep-konsep Mobilitas di Negara Sedang Berkembang .The Concepts of Mobility in Developing Countries*. Yogyakarta: Population Studies Center.
- Stark, Oded. 1991. *The Migration of labour*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

- Sumarsono, Sonny. 2003. *Ekonomi Manajemen Sumberdaya Manusia dan Ketenagakerjaan*. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu
- Todaro, M. 1995. *Economic development in the Third World*. New York: Longman
- Wood, Charles. 1982. *Equilibrium and Historical –Structural Perspective on Migration*. International Migration Review 16(2): 298 – 319
- Zabin, Carol dan Sallie Hughes. 1995. Economic Migration and Labour Flow: Stage migration in Farm Labour Market in Mexico and United States. International Migration Review, 29(2) : 397 – 422.

Peraturan dan Perundang-undangan:

- Kepmennakertrans No 104A/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri
- Undang-Undang Keimigrasian Malaysia No. A 1154 tahun 2002
- Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- Undang-Undang No 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri