

BAB I

KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA TENTANG PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) PADA MASA PEREKRUTAN

Oleh :
Faisyal Rani

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini akan mengkaji bentuk perlindungan yang diberikan oleh pemerintah Indonesia terhadap tenaga kerja Indonesia yang akan bekerja di luar negeri khususnya pada masa perekrutan.

Perpindahan penduduk dari suatu Negara ke Negara lain diatur melalui Konvensi Internasional yaitu "*The Universal Declaration of Human Right*" pasal 23 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pekerjaan, memilih pekerjaan, menikmati kondisi kerja yang baik serta perlindungan atas ancaman pengangguran.

Hak WNI untuk mendapatkan pekerjaan dan kebebasan memilih pekerjaan dilindungi UUD 1945, Pasal 27 Ayat 2, bahwa setiap Warga Negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pengaturan lebih lanjut diatur melalui UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (*Demand dan Supply*) Pasal 34 UU Nomor 13 Tahun 2003 menyebutkan Penempatan Tenaga Kerja di luar negeri diatur melalui Undang-undang. Pasal 34 uu nomor 13 tahun 2003 keternaga kerjaan yang diatur menyebutkan.¹

Dengan demikian pemanfaatan dan pengaturan pasar kerja luar negeri (Supply) diatur melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dan Keputusan Presiden R.I Nomor 36 tahun 2002 tentang Ratifikasi Konvensi ILO. Berdasarkan Konvensi ILO Nomor 88 pasal 6 huruf b butir IV

¹ <http://www.bnptki.go.id/content/blogcategory/105/163/>

Pemerintah diwajibkan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk mempermudah setiap perpindahan tenaga kerja dari satu Negara ke Negara yang lain yang mungkin telah disetujui oleh Pemerintah Negara penerima Tenaga Kerja Indonesia.²

Pemerintah Indonesia telah sekitar 22 tahun (sejak 1985) menyelenggarakan pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri. Hal serupa telah dijalankan kalangan swasta sejak sekitar tahun 1978. Sumbangan devisa dari TKI tersebut dari tahun ke tahun terus meningkat. Misalnya tahun 2001 dengan jumlah sekitar 338.992 TKI terkirim, devisa yang dihasilkan sekitar 537 juta dolar AS (sekitar Rp 5 triliun) dan tahun 2004 terkirim 886.457 TKI yang menghasilkan devisa sekitar 683 juta dolar AS (sekitar Rp 6,3 triliun) (Depnakertrans, 1984). Namun sayangnya cukup banyak terjadi para TKI yang bekerja di luar negeri atau bahkan sebelum ditempatkan di luar negeri mengalami musibah. Musibah itu bisa berupa penipuan oleh calo, pemerasan, juga penganiayaan oleh majikan. Diperkirakan, TKI yang bermasalah di tempat kerja di luar negeri tersebut sekitar 10 persen dari keseluruhan yang umumnya merupakan TKI ilegal. Juga sering diungkapkan oleh para pengamat bahwa sebagian TKI yang bermasalah tak terlindungi oleh Pemerintah. Sistem perlindungan yang lemah tersebut bisa terlihat dari mulai rekrutmen, pelatihan, pengiriman, penempatan, hingga pemulangan. Semua titik yang dilalui dari mulai direkrut hingga kerja dan pulang, selalu ada kasus kekerasan terhadap TKI.

Secara umum masalah TKI muncul karena kurangnya perlindungan dan kurangnya fasilitas pelayanan. Kurangnya fasilitas pelayanan itu bisa berupa minimnya sarana pengiriman uang dari negara tempat kerja ke daerah-daerahnya di Tanah Air. Sistem perekrutan, pelatihan dan penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang selama ini menjadi faktor penyebab penganiayaan, penyiksaan, pelecehan seksual, perkosaan dan perdagangan antar manusia (human trafficking), merupakan isu sentral bagi bangsa Indonesia agenda.

² Ibid.

Permasalahan-permasalahan yang menimpa Calon Tenaga Kerja Indonesia Perempuan (CTKIP) adalah: Direkrut secara ilegal, Pemalsuan dokumen, Pemalsuan identitas pada dokumen, Punggutan oleh calo dan dijual ke PPTKIS, Pemotongan gaji terlalu besar oleh PPTKIS bekerjasama dengan Agency-nya di luar negeri, Terjebak rentenir/calor CTKI, Di penampungan oleh PPTKIS disuruh menanda tangani surat, apabila batal berangkat CTKI harus membayar ganti rugi yang cukup besar (pemerasan ketika membatalkan diri berangkat), Penipuan oleh calo/PPTKIS ilegal/dan berbagai pihak, Penyekapan di penampungan karena dijadikan “stok manusia”. “Diperjual belikan” antara calo atau PPTKIS. Kondisi penampungan yang buruk Selama ditampung dipekerjakan pada rumah pemilik PPTKIS atau rumah perorangan dan tidak dibayar dengan alasan praktek kerja lapangan (PKL). Sensor surat dari dan kepada dengan CTKI oleh karyawan PPTKIS di penampungan. Kekerasan psikis dan intimidasi di penampungan. Kekerasan fisik di penampungan. Pelecehan seksual di penampungan. Dilakukan denda yang besar apabila melakukan kesalahan di penampungan. Terlalu lama di penampungan. Tidak diberikan pelatihan, tapi lulus uji kompetensi dan mendapatkan sertifikat pelatihan. Pelatihan dilakukan sekedar formalitas. Diansuransikan, tetapi bila ada masalah tidak bisa diklaim ansuransinya. Pelecehan seksual pada saat medical check up. Menandatangani Surat Perjanjian Kerja dalam situasi yang tergesa-gesa, sehingga CTKI tidak sempat membaca dan mempelajari isi perjanjian kerja. Tandatangan CTKI dipalsukan dalam perjanjian kerja. Sakit tak terawat sehingga meninggal di penampungan. Penelantaran kasus ketika mengadukan kepada pihak berwajib. PPTKIS tidak melaporkan/tidak mendaftarkan di KBRI/KJRI atas kedatangan TKI ke Negara tersebut, sehingga KBRI/KJRI tidak bisa memantau ke beradaan TKI di Negara tersebut.

Untuk meminimalisir dampak negative dari pelayanan penempatan dan perlindungan TKI, campur tangan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah secara integral sangat dibutuhkan, guna mencegah TKI menerima pekerjaan-pekerjaan yang non-remuneratif, eksploitatif, penyalahgunaan, penyelewengan serta menimalisir biaya sosial yang ditimbulkannya.

Data dari Kementerian Dalam Negeri Malaysia menyatakan bahwa ada sekitar 700.000 orang buruh migran asal Indonesia yang masuk ke Malaysia tanpa didukung dengan dokumen-dokumen perjalanan seperti visa ataupun izin kerja. Sementara itu menanggapi keberadaan buruh migran illegal di negaranya, Malaysia melalui Akta Imigresen A1154/2002 menerapkan ketentuan bahwa buruh migran yang masuk secara illegal akan dideportasi atau dihukum penjara dan cambuk. Aturan ini dinilai tidak adil mengingat beberapa kasus menunjukkan bahwa sebagian dari TKI yang dinyatakan sebagai TKI illegal merupakan korban penipuan agen pengirim tenaga kerja maupun perusahaan tempat mereka bekerja di Malaysia.

1.2 Tujuan

Kegiatan ini bertujuan untuk mengkaji bentuk perlindungan TKI pada masa perkrutan baik secara nasional maupun khususnya di tingkat propinsi (Riau).

1.3 Luaran

Kegiatan ini diharapkan dapat memberikan:

- a. Informasi tentang model-model rekrutmen TKI di Indonesia khususnya di propinsi Riau
- b. Informasi tentang permasalahan yang dihadapi oleh calon TKI pada masa rekrutmen
- c. Rekomendasi kepada pemerintah Indonesia untuk mengatasi penyimpangan dalam rekrutmen TKI.

1.4 Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan *fieldwork research* dengan mewawancarai beberapa narasumber dari:

1. Pihak pemerintah Indonesia, seperti: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Riau, BNP2TKI.

2. Organisasi non pemerintah
3. TKI, baik yang sedang bekerja di Malaysia maupun yang sudah kembali ke Indonesia

Untuk mencapai tujuan penelitian, penelitian ini akan dibagi menjadi beberapa tahapan. Tahapan pertama adalah mengidentifikasi masalah-masalah yang dihadapi oleh calon TKI ketika melakukan persiapan rekrutmen.

1.5 Rencana Pelaksanaan

No.	Kegiatan	Minggu ke:															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<i>Focus Group Discussion I</i>	■															
2	Identifikasi masalah-masalah yang dihadapi calon TKI ketika rekrutmen	■	■	■	■	■	■										
3	Identifikasi hambatan terhadap usaha perlindungan calon TKI di tempat perekrutan	■	■	■	■	■	■										
4	Mengumpulkan data tentang peraturan pemerintah Indonesia dalam rekrutmen tenaga kerja	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■					
5	Wawancara dengan narasumber	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■					
6	<i>Focus Group Discussion II</i>															■	
7	Menyusun draft penelitian															■	
8	Lokakarya																■
9	Finalisasi penelitian																■

2. Pembahasan

2.1 Latar Belakang TKI

Sebagai negara berkembang Indonesia tentu saja memiliki begitu banyak permasalahan yang sangat kompleks. Mulai dari masalah mutu pendidikan yang rendah maupun kesejahteraan masyarakatnya. Dengan jumlah penduduk yang hampir mencapai angka 350 juta jiwa tentu saja pemerintah harus mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Tetapi dengan adanya krisis ekonomi yang melanda, kesejahteraan masyarakatpun jauh dari harapan. Hal ini mengakibatkan jumlah pengangguran meningkat.³ Pengangguran pada umumnya disebabkan karena jumlah tenaga kerja tidak sebanding dengan jumlah lapangan pekerjaan yang mampu menyerapnya. Ketersediaan lapangan pekerjaan hanya mampu untuk memenuhi kebutuhan sebagian kecil masyarakat.

Pada umumnya minat tenaga kerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam negeri sendiri, seperti faktor pertumbuhan ekonomi yang meningkat, lapangan kerja yang sangat terbatas, sumber pendapatan yang tidak memadai dan faktor pengambilan tenaga kerja yang belum tersalurkan seluruhnya.⁴ Faktor pendorong yang ada didalam negeri memiliki pengaruh yang sangat besar atas terjadinya migrasi TKI, yaitu belum terpenuhinya salah satu hak dasar warga negara yang paling penting yaitu: pekerja seperti diamanatkan didalam Pasal 27 D ayat (2) UUD 1945 dan perubahannya "*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*"⁵ sedangkan faktor dari luar negeri adalah mencari pengalaman yang motif utamanya untuk mendapatkan upah yang lebih baik sehingga dapat mensejahterakan keluarganya. Perekonomian di negara tujuan TKI yang stabil mempengaruhi keinginan para TKI untuk mendapat penghidupan yang layak.

³ <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=8&dn=20080210152908/> Artikel Peningkatan Pengangguran Di Indonesia. Diakses tgl 15 januari 2010 pukul 11.45 wib

⁴ Iskandar Budiman. Op Cit. Hlm. 381.

⁵ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 133

Jumlah pengangguran yang semakin banyak maka sudah pasti pemerintah harus melakukan suatu cara yang tepat untuk menanggulangi masalah tersebut. Salah satu cara yang dianggap paling tepat adalah dengan adanya pengiriman TKI ke luar negeri. Seperti yang dikemukakan oleh badan Dana Moneter Internasional (IMF), “Untuk beberapa negara yang sedang berkembang, pendapatan dari luar negeri menjadi satu sumber devisa terbesar melebihi pendapatan ekspor, investasi luar negeri langsung dan arus pemasukan uang dari sektor privat lainnya.” Sebagai contoh para TKI dinegara-negara Arab Saudi yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga, mengirim pulang US\$ 15,2 triliun pada tahun 2006, 13 persen dari penghasilan bruto Negara (GDP).⁶

Keuntungan yang besar bagi kedua belah pihak baik itu TKI maupun pemerintah, proses penempatan TKI pun terus dijalankan. Disatu sisi program tersebut membawa dampak positif, yaitu menghasilkan devisa bagi negara dan menjadi satu alternatif lapangan kerja. Selain itu juga memberikan pengalaman dan keterampilan bagi para TKI. Bahkan program tersebut dapat meningkatkan taraf hidup TKI. Disisi lain, program penempatan TKI juga memberikan dampak negatif yaitu terjadinya kasus kekerasan yang menimpa TKI, akibat dari perilaku pengguna tenaga kerja yang kurang menghargai dan menghormati hak-hak pekerjaannya.

2.2 Proses Perekrutan TKI

Tenaga kerja Indonesia merupakan pahlawan devisa bagi negara. Untuk bekerja diluar negeri TKI harus melalui suatu proses perekrutan guna memenuhi persyaratan pendaftaran. Perekrutan tenaga kerja legal ditangani oleh pemerintah bersama dengan perusahaan pengerah tenaga kerja. Pengiriman tenaga kerja ke luar negeri secara legal di koordinir oleh Departemen Tenaga Kerja melalui lembaga Antar Kerja Antar Negara (AKAN). Sementara pengiriman tenaga kerja

⁶ Dana Moneter Indonesia, *Pengiriman Kembali Penghasilan Pekerja dan Pembangunan Ekonomi*, “World Economic Outlook: Globalization and External Imbalance (Washington D.C:IMF,2005),pp.69-84

dilakukan oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang ditunjuk oleh pemerintah.⁷

Proses perekrutan TKI secara umum melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mendaftarkan diri terlebih dahulu sebagai pencari kerja sekaligus mencari lowongan kerja.

Pencari kerja melakukan pendaftaran ke Dinas Tenaga Kerja setempat dan akan memperoleh informasi apabila terdapat peluang kerja ke luar negeri. Para pencari kerja yang terdaftar di Dinas Tenaga Kerja memiliki peluang kerja yang lebih besar untuk bekerja ke luar negeri. Para pencari kerja yang terdaftar bersifat resmi atau legal, sedangkan yang tidak tercatat bersifat tidak resmi atau illegal.

- b. Mengikuti penyuluhan atau penjelasan dari petugas Pelaksana Penempatan TKI swasta dan Dinas/Subdinas tenaga kerja.

Para pencari kerja harus mengikuti penyuluhan dari Dinas Tenaga Kerja, hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menyalurkan informasi yang dibutuhkan para pencari kerja tersebut, seperti penyuluhan mengenai jenis atau bidang pekerjaan yang akan dilakukan di luar negeri. Tidak hanya itu, dinas terkaitpun akan menjelaskan tentang jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan, fasilitas yang disediakan selama bekerja diluar negeri dan besarnya gaji yang akan diperoleh. Dari penjelasan tersebut diharapkan para pencari kerja memiliki minat dan kemantapan diri sehingga dapat mendaftarkan diri sebagai calon TKI tanpa pemaksaan.

- c. Mendaftarkan diri sebagai calon TKI

Pendaftaran sebagai calon TKI dilakukan pada Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang persetujuan rekrutnya masih berlaku. Calon TKI juga harus mengetahui terlebih dahulu apakah terdapat *job order* atau permintaan TKI dari perusahaan di luar negeri. Hal ini dimaksudkan agar para calon TKI tidak menjadi korban penipuan dari perusahaan-perusahaan tersebut. Penentuan negara

⁷ Suko Bandiono dan Fajri Alihar, *Tinjauan Penelitian Migrasi Internasional di Indonesia dalam Globalisasi dan Migrasi antar Negara*, Bandung, Alumni 1999, hlm. 2

tujuan bagi calon TKI disesuaikan dengan keterampilan yang dimiliki dan tingkat pendidikan yang diisyaratkan.

d. Mengikuti seleksi administrasi, teknis dan kesehatan

Tahap selanjutnya adalah seleksi administrasi, teknis dan kesehatan. Seleksi administrasi berkaitan dengan pemenuhan persyaratan dari calon TKI.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

1. Usia minimal 18 tahun kecuali negara tujuan menentukan lain.
2. Memiliki kartu tanda penduduk.
3. Sehat mental dan fisik yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter.
4. Minimal tamat SLTP, memiliki keterampilan atau keahlian maupun pengalaman sesuai dengan persyaratan jabatan atau pekerjaan yang diperlukan.
5. Izin dari orang tua atau wali bagi yang belum berkeluarga dan suami atau istri bagi yang sudah berkeluarga.

Pencari kerja yang lolos seleksi administrasi melanjutkan dengan seleksi teknis dan kesehatan. Seleksi ini dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta dengan dinas tenaga kerja setempat. Khusus untuk tes kesehatan dilakukan oleh dokter yang ditunjuk oleh PPTKIS dan hasilnya dinyatakan dalam Surat Keterangan Dokter.

e. Menandatangani perjanjian penempatan dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS).

Proses perekrutan dilanjutkan dengan penandatanganan perjanjian penempatan dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Proses ini harus dilakukan sepengetahuan pejabat sub dinas tenaga kerja setempat. Hal ini bertujuan agar pemerintah mengetahui bahwa tidak terdapat unsur paksaan dalam penandatanganan perjanjian tersebut. Selain itu juga menghindari tindak penipuan yang akan dialami oleh calon TKI.

f. Mengurus paspor ke kantor Imigrasi

Tahap selanjutnya adalah mengurus paspor ke kantor Imigrasi. Pengurusan paspor ini dibantu oleh pihak PPTKIS. Biaya pengurusan paspor ditanggung oleh calon TKI yang bersangkutan, hal ini bertujuan untuk menghindari pemalsuan data atau dokumen yang dibutuhkan dalam pembuatan paspor sehingga calon TKI dapat mengetahui dengan jelas dan pasti mengenai kelegalan status keimigrasiannya di luar negeri.

g. Mengurus Visa di perwakilan negara tujuan

Setelah pengurusan paspor selesai, calon TKI harus melakukan pengurusan visa kerja di perwakilan negara tujuan di wilayah setempat. Saat proses ini TKI tetap didampingi oleh PPTKIS dan segala biaya ditanggung oleh calon TKI. Proses pengurusan dan terbitnya visa kerja umumnya membutuhkan waktu 2 minggu setelah permohonan dan dokumen diterima secara lengkap dan benar. Tahap pengurusan visa ini disertai dengan pengurusan tiket keberangkatan. Biaya pengurusan tiket keberangkatan inipun di tanggung oleh calon TKI.

h. Menandatangani perjanjian kerja

Penandatanganan perjanjian kerja ini dilakukan dengan disaksikan oleh pegawai pengawas atau Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI). Perjanjian kerja ini bertujuan untuk memastikan tanggung jawab dari PPTKIS selama kontrak berjalan.

i. Mengikuti pembekalan akhir pemberangkatan (PAP)

Proses pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) bertujuan untuk memberikan orientasi mengenai bidang pekerjaan yang akan dilakukan oleh para calon TKI. Dalam hal ini, calon TKI diberi peringatan untuk tidak melakukan pelanggaran, tidak pindah pekerjaan ke perusahaan atau majikan lain sebelum kontrak kerja berakhir dan penjelasan untuk menghindari membawa uang tunai yang berlebihan saat kembali ke tanah air.

j. Mengurus rekomendasi Bebas Fiskal Luar Negeri (BFLN)

Tahap terindah adalah pengurusan rekomendasi Bebas Fiskal Luar Negeri (BFLN) yang dilakukan oleh PPTKIS di kantor BNP2TKI setempat

untuk memperoleh surat pengantar yang menyatakan bahwa para calon TKI tidak dibebani dengan pajak dinegara tujuan.

Dengan mengikuti proses ataupun prosedur untuk menjadi tenaga kerja di luar negeri, diharapkan dapat meminimalisir tindak kecurangan seperti pencalonan yang marak terjadi. Selain itu, para TKI pun dapat mengetahui informasi tentang negara tujuan mereka dengan lebih akurat sehingga terhindar dari penipuan.

2.3 Pendidikan dan Pelatihan TKI

Adanya proses globalisasi telah menuntut masyarakat dunia untuk selalu berusaha mengembangkan kualitas diri. Begitupun dalam persaingan pasar kerja internasional yang mengharuskan tenaga-tenaga kerjanya memiliki pengetahuan, keterampilan dan keahlian yang memadai. Ketatnya persaingan tersebut disebabkan adanya kemajuan teknologi yang berkaitan dengan produk baru, proses produksi, informasi dan komunikasi.⁸

Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan secara umum memiliki dua tujuan yaitu: (1) meningkatkan daya saing pekerja didalam negeri sehingga mampu bersaing dengan pekerja asing. (2) meningkatkan daya saing pekerja untuk merebut peluang kerja dipasar internasional.⁹ Tujuan pertama dapat dicapai apabila terdapat persaingan dengan cara meningkatkan profesionalisme dan kemampuan pekerja agar sesuai dengan kualifikasi dan sertifikasi internasional. Profesionalisme tersebut dapat terbentuk dengan adanya pelatihan. Tujuan kedua dapat tercapai apabila ada lembaga khusus yang dapat memberikan pelayanan informasi pasar kerja internasional.

Pendidikan dan pelatihan diberikan kepada calon TKI sebelum penempatan kerja. Ini dimaksudkan agar calon TKI siap kerja dan memiliki keterampilan dan keahlian yang cukup memadai sesuai dengan bidang pekerjaannya pada saat dilakukan penempatan kerja. Para calon TKI tersebut mendapatkan pendidikan dan pelatihan kurang lebih selama 3 bulan. Meskipun secara procedural, pendidikan dan pelatihan ini membutuhkan waktu sekurang-

⁸*Peluang Kerja Migrasi Pekerja dan Antisipasi Menghadapi Era Pasar Bebas 2003*, dalam *Globalisasi dan Migrasi antar negara*, Bandung, Alumni, 1999, hlm. 56

⁹ *ibid*

kurangnya 5 hingga 6 bulan, namun dalam waktu 3 bulan diharapkan TKI telah memiliki keterampilan dan keahlian yang cukup memadai.

Pusat pendidikan dan pelatihan bertempat di Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN). Sistem pendidikan dan pelatihan yang diterapkan terdiri dari dua yaitu formal dan informal. Pendidikan dan pelatihan sistem formal diberikan kepada calon TKI yang akan bekerja pada sektor formal seperti perusahaan-perusahaan. Sementara sistem informal diberikan pada calon TKI yang akan ditempatkan pada sektor informal yaitu pengguna jasa tenaga kerja secara perorangan seperti supir pribadi atau pembantu rumah tangga.

2.4 Penempatan TKI

Penempatan TKI adalah kegiatan pelayanan untuk mempertemukan TKI sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya dengan memberikan kerja ke luar negeri yang meliputi keseluruhan proses perekrutan, pengurusan dokumen, pendidikan dan pelatihan, kemampuan, persiapan pemberangkatan, pemberangkatan samapai ke negara tujuan dan pemulangan dari negara tujuan. Penempatan tenaga kerja ke luar negeri merupakan bagian dari upaya integrasi bangsa sesuai dengan amanat konstitusi nasional untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Penempatan TKI dibawah kendali pemerintah pusat (Depnakertrans dan Deplu).

Ditinjau dari kepentingan penempatan TKI ke luar negeri khususnya didasarkan pada 3 kepentingan yang saling berkaitan dan saling membutuhkan yaitu: pertama kepentingan TKI, kedua kepentingan pemerintah dan ketiga kepentingan bangsa.¹⁰

a. Kepentingan TKI

Bagi TKI, bekerja diluar negeri merupakan jalan untuk memperbaiki nasib sehingga ketika kembali ke tanah air keadaan akan lebih baik dengan memperoleh penghasilan, pengetahuan dan pengalaman baru yang berguna untuk kehidupan selanjutnya.

b. Kepentingan Pemerintah

¹⁰ M. Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi antar Bangsa*, yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Bandung,1999, hlm. 115

Bagi pemerintah, program penempatan TKI ke luar negeri merupakan alternatif untuk mengurangi jumlah pengangguran di dalam negeri sekaligus memperoleh devisa.

c. Kepentingan Bangsa

Sedangkan yang menyangkut kepentingan bangsa adalah terpeliharanya citra Indonesia bahkan meningkatkan citra Indonesia setidaknya dinegara penerima TKI.

Berdasarkan pemikiran diatas, maka penempatan TKI ke luar negeri yang hanya memperhatikan salah satu kepentingan saja akan menimbulkan permasalahan yang pada akhirnya akan merugikan semua pihak. Pada saat inilah pemerintah dituntut untuk mampu melakukan program penempatan TKI secara baik dan benar.

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengirimkan tenaga kerjanya ke negara lain. Setiap tahunnya terjadi peningkatan dalam hal penempatan TKI ke luar negeri seperti Malaysia, Singapura, Hongkong maupun Arab Saudi. Banyaknya minat masyarakat untuk bekerja di luar negeri, sudah pasti pemerintah wajib menerapkan suatu kebijakan tentang penempatan TKI. Penempatan TKI yang didasarkan pada kebijakan pemerintah Indonesia baru terjadi pada tahun 1969 yang dilaksanakan oleh Departemen Perburuhan. Saat dikeluarkannya PP No. 4 tahun 1970 diperkenalkan program Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN), maka penempatan TKI di luar negeri mulai melibatkan pihak swasta.

Untuk penyederhanaan prosedur dan mekanisme serta peningkatan pelayanan penempatan TKI telah dibentuk Balai Pelayanan Penempatan TKI (BP2TKI) didaerah provinsi pengirim TKI. BP2TKI tersebut berfungsi sebagai pelayanan satu atap untuk mempermudah, mempercepat dan mengamankan proses penempatan TKI.

3. Hasil Penelitian

3.1 Pendahuluan

Transnational crime adalah tindak kejahatan lintas batas yang melibatkan dua Negara atau lebih. *Transnational crime* dilakukan *person to person* sebagai

tindakan legal ataupun ilegal, namun negara sebagai *desicions maker* atau pembuat kebijakan harus membuat kebijakan-kebijakan tertentu untuk mengatur permasalahan migrasi penduduk keluar dan masuk pada wilayah kedaulatannya.¹¹ Salah satu bentuk *transnational crime* adalah *human trafficking* yang sering terjadi pada negara dalam satu kawasan. Penelitian ini menggunakan studi kasus kebijakan pemerintah Indonesia dalam upaya meningkatkan sekuritisasi (pengamanan) dan perlindungan pada tenaga kerja Indonesia (TKI) di Malaysia.

Konstelasi hubungan antar negara saat ini tidak terlepas dari sejarah panjang politik dunia. Berawal dari kemunculan globalisasi yang menggunakan pola baru hubungan antar negara. Pada mulanya negara dianggap sebagai satu-satunya aktor rasional, namun kemudian hubungan antar negara telah mulai dilakukan oleh aktor-aktor yang bersifat *non government*, berupa kelompok ataupun individu. Hubungan yang tercipta antar negara tetap merujuk pada pola hubungan konvensional yaitu kerjasama dan persaingan. Persaingan antar negara ini sejalan dengan liberalisasi dimana peran negara dalam pembauran kehidupan rakyat berkurang ataupun bahkan hilang sama sekali. Negara harus memberikan kebebasan rakyat untuk bersaing bebas di pasar internasional.

Persaingan secara bebas memungkinkan terjadi pemindahan barang dan jasa antar negara. Hal ini semakin marak dengan ditetapkannya beberapa kawasan sebagai *free trade zone*. Pemindahan komoditi barang dan jasa secara legal dengan otorisasi negara sebagai pemegang kedaulatan semakin dipersempit. Kapitalisme menuntut kompetisi penuh dalam bidang ekonomi. Sehingga secara sederhana dapat dikatakan bahwa kemampuan seseorang untuk bertahan hidup sangat dibutuhkan. Indonesia tidak terlepas dari permasalahan ini. Dimana sebagian masyarakat Indonesia tidak memiliki cukup kompetensi untuk bersaing dalam bidang ekonomi. Himpitan ekonomi dan tuntutan pemenuhan kebutuhan keluarga dikombinasikan dengan keterbatasan lapangan kerja yang tersedia sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, harus membuat sebagian masyarakat memutuskan untuk berkerja di luar negeri ini bisa datang sendiri ataupun melalui jalur agen-agen tenaga kerja baik secara legal maupun ilegal.

¹¹ Alan Dupon, *Transnational Crime, Drugs, and Security in East Asia*, Asian Survey Vol.39,no. 3, Mei/Juni 1999, hal 94

Pemindahan tenaga kerja legal dan ilegal tersebut sangat rawan terhadap pemanfaatan dan eksploitasi. Hal ini sangat berkaitan sekali dengan ancaman *transnational crime* (kejahatan lintas batas). Masalah keamanan warga negara Indonesia yang berada di wilayah kedaulatan negara lain menjadi terancam. Dalam hal ini Indonesia sebagai negara asal harus membentuk sistem perlindungan terhadap warga negara yang berada diluar negeri khususnya dengan status sebagai tenaga kerja.¹²

Beberapa karakteristik khusus yang membedakan *transnational crime* dengan *non-transnational crime* :

1. *Transnational crime* tidak terfokus pada satu wilayah geografis tertentu karena sifatnya sering melewati batas-batas antar negara atau bahkan batas regional.
2. *Transntional crime* tidak dapat dihadapi hanya dengan kekuatan militer karena pada dasarnya bukan berasal dari permasalahan dibidang militer melainkan pada ekonomi, lingkungan, sosial, dan lainnya.
3. *Transnational crime* bukan saja ancaman keamanan pada suatu negara tetapi mengancam beberapa negara sekaligus.

Alan Dupont membagi karakteristik *transnational crime* dalam empat proposisi yaitu :¹³

1. Kegiatan-kegiatan *transnational crime* dapat menjadi ancaman langsung terhadap kedaulatan politik suatu negara, kerana kapasitas dari kegiatan-kegiatan tersebut mampu melemahkan otoritas dan legitimasi pemerintahan di suatu negara.
2. Legitimasi dan otoritas negara tersebut akan menyebabkan maraknya tindak korupsi yang merupakan bagian dari strategi aktor-aktor *transnational crime* untuk mempertahankan bisnis ilegal mereka. Hal ini pada gilirannya menimbulkan ancaman dibidang ekonomi.

¹² Ibid, hal: 91.

¹³ Ibid hal: 97.

3. Meningkatkan kekuatan koersif dari sindikat kejahatan tersebut, pada tingkat internasional dapat juga mengancam norma-norma dan berbagai institusi yang berperan untuk menjaga tataran global.
4. *Transnational crime* juga menghadirkan ancaman yang bersifat militer terutama jika berkaitan dengan kegiatan-kegiatan dari berbagai kelompok pemberontakan internal negara.

Salah satu bentuk *transnational crime* adalah *human trafficking*. Defenisi *human trafficking* mengalami perkembangan sampai ditetapkan *protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons especially women and children supplementing the United Nation Convention Against Transnational Crime tahun 2000*.

Dalam protokol tersebut yang dimaksudkan dengan *human trafficking* adalah rekrutmen, transportasi, pemindahan, persembunyian, atau penerimaan seseorang, dengan ancaman atau penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, ataupun penerimaan/pemberian bayaran, atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang tersebut untuk di eksploitasi seksual lainnya, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktek-praktek yang menyerupainya, adopsi ilegal atau pengambilan organ-organ tubuh.¹⁴

Dalam konteks keilmuan, permasalahan keamanan yang dihadapi oleh pekerja migran ini memunculkan isu *human security* yang dalam lebih dari satu dasawarsa terakhir telah menjadi salah satu *concern* penting dalam studi hubungan internasional.¹⁵ Fenomena ini terus berkembang sesuai dengan perkembangan pola hubungan yang terjalin antar negara dalam berbagai dimensi. Meningkatnya pola hubungan antar negara ini berpengaruh pada intensitas arus pemindahan tenaga kerja.

Pola hubungan antar negara tidak lagi dilakukan oleh aktor tunggal yaitu negara. Akses hubungan tersebut terbuka bagi setiap organisasi, bahkan

¹⁴ Ibid. Hal. 92

¹⁵ Unisosdem. "Kasus permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia" http://www.unisosdoem.org/Ekopol_detail.php.htm. di akses pada tanggal 22 September 2010 pukul 20.00 WIB

perorangan dengan otorisasi dari pemerintah sebagai penentu kebijakan hubungan antar negara. Dapat dikatakan peran-peran negara diminimalisasi hanya sebagai penentu kebijakan hubungan diplomatik saja, dengan mengawasi hubungan yang dilakukan oleh aktor-aktor lain. Dengan demikian permasalahan yang dihadapi sebuah negara dalam memelihara hubungan dengan negara lain pun menjadi beragam tergantung dengan perilaku hubungan dan orang-orang yang terlibat dalam hubungan internasional tersebut.

Kepentingan untuk melindungi keselamatan tenaga kerja yang menyangkut hak-hak dasar tenaga kerja dan jaminan terhadap ancaman *transnational crime* yang diakui dalam konvenan-konvenan internasional. Konvenan internasional tersebut diantaranya :

1. Konvenan internasional tentang hal-hak ekonomi, sosial dan budaya (*ICESCR*).
2. Protokol untuk mencegah penindasan dan menghukum perdagangan manusia khususnya perempuan dan anak.
3. Tambahan konvensi PBB terhadap kejahatan transnasional terorganisir (Protokol Perdagangan PBB).
4. Konvensi internasional perlindungan hak-hak semua buruh migran dan anggota keluarganya (Konvensi Buruh Migran).
5. Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan anak (*CEDAW*).
6. Konvensi ILO no 105 th 1957 tentang penghapusan kerja paksa (*abolition of forced labour convention*)¹⁶

Negara Indonesia sebagai Negara berdaulat telah melakukan upaya guna melindungi warga Negara Indonesia yang berkerja diluar negeri khususnya dalam penelitian ini mengambil kasus pada TKI di Malaysia.

Upaya membuat perjanjian kerjasama dalam berbagai kesepakatan dalam tataran ideal, seharusnya peraturan yang telah dibuat tersebut dapat melindungi

¹⁶ Kompas, “*MoU TKI*”, <http://www.stoptrafficking.co.id/defenisi.htm>., diakses pada tanggal 30 September 2010 pukul 15.20 WIB.

TKI yang berkerja di Malaysia, akan tetapi pada kenyataannya ditemukan kasus-kasus pelanggaran dan penganiayaan terhadap TKI di Malaysia setiap tahunnya.

Mengamati Fenomena kejahatan lintas batas (*Transnational crime*) termasuk didalamnya perdagangan manusia (*human trafficking*) dan eksploitasi pekerja. Hal ini menyangkut dua atau lebih negara yang berdaulat. Permasalahan antara dua negara berdaulat diselesaikan dengan jalan diplomasi dan perang. Namun penyelesaiannya dengan jalan diplomasi masih menjadi pilihan utama dalam penyelesaian kasus-kasus yang di alami oleh tenaga kerja Indonesia di Malaysia.

Kondisi yang terjadi dewasa ini adalah terjadinya praktek-praktek penganiayaan yang membahayakan mental dan fisik tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Penganiayaan tersebut dapat berupa kekerasan verbal, kekerasan fisik, pelanggaran kontrak kerja meliputi penahanan upah, menolak pemberian cuti, perlakuan jam kerja melebihi batas (*over time*) tanpa memberikan tambahan gaji, hingga pada taraf dimana perkerja merasakan diri sebagai tawanan majikannya.

Transnational crime dengan karateristik tertentu menjadi ancaman langsung terhadap kebijakan politik suatu Negara. Berbagai upaya setingkat nasional hingga internasional telah dilakukan pemerintah. Namun dalam perkembangannya Indonesia masih tercatat sebagai urutan kelima dalam tataran pemberantasan tindak kriminal lintas batas dalam wujud Sekuritisasi terhadap *human trafficking* masih dinilai cukup rendah oleh dunia internasional.¹⁷

Negara Indonesia memiliki kepentingan yang sangat besar untuk melindungi warga negara Indonesia yang berkerja di luar negeri dari ancaman *transnational crime*. Kepentingan ini di tunjang oleh besarnya angka migrasi warga negara Indonesia untuk berkerja diluar negeri dengan alasan perekonomian yang sulit di Indonesia, besarnya jumlah warga negara Indonesia yang berkerja di luar negeri, bahkan di negara seperti Malaysia, Arap Saudi, Korea Selatan, tenaga kerja asing terutama yang berkerja sebagai buruh pabrik atau pembantu rumah

¹⁷ United Nation Development Program (UNDP), "Human development Report", 1994, dalam <http://www.hdr,undp.org/report/global/en/>. Diakses pada 28 juni 2010 pukul 13.00 WIB

tangga banyak didatangkan dari Asia Selatan dan Asia Tenggara dan angka tersebut di dominasi oleh Indonesia.

3.2 Hasil dan Pembahasan

Indonesia adalah bagian dari tataran global. Berlandaskan pada politik luar negeri dengan prinsip bebas aktif, Indonesia memiliki pola hubungan terbuka dengan negara lain. Selain politik luar negeri, kondisi wilayah Indonesia juga menjadi faktor kondisi keterbukaan hubungan transnasional. Tindak kejahatan transnational yang melibatkan Indonesia dan negara lain tidak dapat dipungkiri dapat mempengaruhi hubungan kedua negara. Demikian juga sebaliknya, kondisi keterbukaan hubungan transnational ini juga berpengaruh terhadap kondisi internal Indonesia dalam bidang ekonomi, politik dan sosial. Kondisi diatas dapat dikatakan sebagai konsekuensi globalisasi. Perpindahan penduduk dari suatu negara ke negara lain diatur melalui Konvensi Internasional yaitu *The Universal Declaration of Human Right* pasal 23 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pekerjaan, memilih pekerjaan, menikmati kondisi kerja yang baik serta perlindungan atas ancaman pengangguran.¹⁸

Kegiatan ekonomi yang ditimbulkannya yaitu mendatangkan devisa, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional maupun ekonomi daerah melalui peningkatan permintaan barang dan jasa. di samping membawa dampak positif terhadap pertumbuhan perekonomian nasional dan daerah, bila tidak dikelola dengan sungguh-sungguh dan profesional akan membawa dampak negative terhadap perkembangan sosial masyarakat.

Hak WNI (warga negara Indonesia) untuk mendapatkan pekerjaan dan kebebasan memilih pekerjaan dilindungi UUD 1945, Pasal 27 Ayat 2, bahwa setiap Warga Negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pengaturan lebih lanjut diatur melalui UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (*Demand dan Supply*) Pasal 34 UU Nomor 13 Tahun 2003

¹⁸ UNDP, Loc.cit.

menyebutkan penempatan tenaga kerja di luar negeri diatur melalui Undang-undang.

Dengan demikian pemanfaatan dan pengaturan pasar kerja luar negeri (*Supply*) diatur melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dan Keputusan Presiden R.I Nomor 36 tahun 2002 tentang Ratifikasi Konvensi ILO. Berdasarkan Konvensi ILO Nomor 88 pasal 6 huruf b butir IV Pemerintah diwajibkan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk mempermudah setiap perpindahan tenaga kerja dari satu Negara ke Negara yang lain yang mungkin telah disetujui oleh Pemerintah Negara penerima Tenaga Kerja Indonesia.¹⁹

Sesuai dengan mandat Konvensi dan UUD 1945 tersebut, kebijakan Nasional Pelayanan Penempatan dan Perlindungan tenaga kerja Indonesia (P3TKI-LN) harus bersifat menyeluruh dan integrative dengan melibatkan seluruh Instansi Pemerintah terkait dalam memberikan pelayanan kepada Tenaga Kerja Indonesia (TKI) maupun pelayanan kepada Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) berikut lembaga lain yang mendukungnya.

2.1. Permasalahan Penempatan TKI di Malaysia

Pelaksanaan pelayanan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia pada dasarnya mempunyai dua sisi kebutuhan yang tidak dapat dipisahkan dalam segala bentuknya yaitu komitmen nasional atas dasar keutuhan persepsi bersama untuk menggalang dan melaksanakan koordinasi lintas regional dan sektoral, baik vertikal maupun horisontal, termasuk perlunya ada kejelasan proporsi peran dan tanggung jawab antara Pemerintah pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, PPTKIS dan sarana pendukung utama dalam penyiapan tenaga kerja Indonesia yang berkualitas dan bermartabat.

Kejelasan proporsi dan tanggung jawab tersebut perlu dijalin dalam rangka menggalang kemitraan (*Spirit Indonesia incorporate*) karena ketika tenaga kerja

¹⁹ Kompas, Op.cit, hal:3.

Indonesia berangkat dan bekerja di luar negeri akan menyangkut permasalahan harkat dan martabat manusia Indonesia, Bangsa, Negara dan Pemerintahan dipercaturan dunia internasional.²⁰

Kegiatan pelayanan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia pada dasarnya bertumpu pada jasa manusia yang melekat pada diri manusia yang memiliki hak asasi, harkat dan martabat yang terkait langsung dengan kegiatan ekonomi dan sosial, sehingga berbagai pihak berminat dan mudah melibatkan diri untuk dapat dimanfaatkan dan dipolitisir untuk kepentingan kelompok atau golongan masyarakat tertentu.

Untuk meminimalisir dampak negative dari pelayanan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia, campur tangan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah secara integral sangat dibutuhkan, guna mencegah tenaga kerja Indonesia menerima pekerjaan-pekerjaan yang non-remuneratif, eksploitatif, penyalahgunaan, penyelewengan serta menimalisir biaya sosial yang ditimbulkannya.

Pemerintah sangat menyadari bahwa untuk melarang atau mempengaruhi keputusan masyarakat untuk tidak bekerja di luar negeri memang sulit, karena di samping menyangkut hak asasi manusia yang dilindungi Undang-undang dan juga menyangkut otoritas dan kedaulatan suatu Negara. Walaupun begitu Undang-undang juga mewajibkan Pemerintah untuk mengambil langkah-langkah kebijakan yang tepat guna meminimalisir permasalahan dan memberikan perlindungan kepada CTKI/TKI.²¹

Dalam pelayanan penempatan dan perlindungan CTKI/TKI melibatkan berbagai pihak, di antara pihak-pihak tersebut selama ini hanya mengejar tujuan-tujuan ekonomis saja dan mengabaikan tujuan perlindungan, jaminan sosial, pelatihan, tabungan dan investasi.

²⁰ Republika, “*Kepentingan konsuler*” <http://www.Republika.co.id> diakses pada tanggal 29 Mei 2010 pukul 20.05 WIB.

²¹ Nakertrans online “ *TKI dan permasalahannya*” <http://www.nakertrans.go.id/news.html,450,naker>. Diakses pada 3 Juni. 2010 Pukul 19.45 WIB.

Permasalahan mendasar dalam pelayanan penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri selama ini adalah masalah perlindungan, baik perlindungan di dalam negeri maupun perlindungan di luar negeri. Bila dicermati lebih mendalam lagi terlihat adanya kecenderungan unsur eksploitasi tenaga kerja, yakni adanya sindikasi tertentu yang menyangkut rekrut dan rekruternya yang membuat TKI tidak berdaya, ditambah dengan rawannya jabatan-jabatan yang dapat diduduki oleh TKI, disebabkan oleh rendahnya pendidikan dan rendahnya kompensasi TKI, dan diperburuk lagi oleh perilaku PPTKIS beserta lembaga lain pendukungnya yang bekerja kurang profesional sehingga permasalahan TKI baik dalam pra penempatan, masa penempatan maupun purna penempatan seperti tidak ada unjungnya.

Pemberian sekuritisasi sebagai wujud perlindungan ini dikatakan sebagai kepentingan nasional (*national interest*). Morgenthau berpendapat bahwa makna konsep kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup (*survival*) minimal kelangsungan identitas fisik, politik, dan kultur negara dari gangguan orang lain. *National interest* berkisar atas pertimbangan beberapa aktor. Keberhasilan dan kegagalan pencapaian *national interest* ini bergantung pada power yang dimiliki oleh negara.

Masalah tenaga kerja (TKI) di Malaysia merupakan masalah yang sangat kompleks, dengan banyak segi kepentingan yang berbenturan. Kalau disoroti dari segi satu saja, misalnya kepentingan Indonesia, maka tidak akan tercapai penyelesaian yang efektif. Segi kepentingan Malaysia juga harus diperhitungkan. Ditinjau dari analisa ekonomi maka bisa dilihat dua pasar tenaga kerja. Terbesar yang mencakup TKI Indonesia yang masuk Malaysia secara legal. Pada umumnya di pasar ini tidak persoalan yang sengit. Pasar kedua adalah pasar TKI Indonesia yang “ilegal”. Jumlahnya tentu tidak ada kepastian, tetapi angka 600-800.000 sering disebut. Masalah yang mecuat (deportasi, perlakuan tidak manusiawi, eksploitasi) ada di pasar ini.²²

²² Malaysia “*Pasar Tenaga Kerja*”<http://www.malaysia.net/dap/bull714.htm>http://pgoh.free.fr/break_deportation.html, diakses pada tanggal 10 juni 2010. 21.30 WIB

2.2. Strategi Pemerintah Indonesia Terhadap Permasalahan TKI di Malaysia

Pasar tenaga kerja Indonesia ini cukup besar dan pasti ada permintaan (dari majikan Malaysia) dan penawaran (Penduduk Indonesia yang miskin dan yang putus asa mencari pekerjaan di dalam negeri) yang mendukungnya.

Menurut undang-undang di Malaysia majikan melanggar hukum jika mempekerjakan Tenaga Kerja Indonesia Ilegal akan tetapi ancaman hukuman tidak diberlakukan secara tegas. Di mata dunia Indonesia adalah negara paling buruk dalam perlindungan warganya di luar negeri.

Keputusan Indonesia membentuk beberapa kebijakan terkait upaya sekuritisasi dalam memberikan perlindungan kepada tenaga kerja Indonesia di luar negeri dari tindakan yang mengancam keselamatan tenaga kerja terdiri dari beberapa perjanjian internasional yang ditandatangani bersama dengan negara tempatan, dalam hal ini Indonesia sebagai negara pengirim TKI dan Malaysia sebagai negara penerima. Beberapa upaya pemerintah Indonesia dalam melindungi warga negara Indonesia yang berkerja sebagai tenaga kerja adalah :

1. *Memorandum of Understanding (MoU) on Recruitment and placement of Indonesian domestic workers* antara pemerintah negara Republik Indonesia dengan pemerintah Malaysia MoU ini ditandatangani pada 13 Mei 2006 di Bali.
2. *Annex to the Memorandum of Understanding signed at Seoul on July 13, 2004*. MoU ini ditandatangani di Seoul pada tanggal 4 April 2006 oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia dan *Ministry of Labour Republik Korea* pada pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Korea.²³

²³ Kompas, September 2010, Lockcit.

Dalam konteks internasional, Indonesia merupakan salah satu negara pengirim tenaga kerja migran terbesar di Asia.²⁴ Adapun tempat tujuan utama TKI adalah Saudi Arabia, Malaysia, Singapura, Hongkong, Korea Selatan, Taiwan, dan Jepang.²⁵ Pada tahun 2007, diperkirakan jumlah tenaga kerja migran asal Indonesia telah mencapai antara dua sampai tiga juta orang, dan tiap tahunnya selalu terjadi peningkatan.²⁶ Sejumlah besar dari TKI tersebut memilih Malaysia sebagai negara tujuan. Menurut laporan Human Right Watch Organization pada tahun 2004 dari 240.000 tenaga asing di Malaysia lebih dari 90 persen berasal dari Indonesia.

Menurut sebuah penelitian disebutkan bahwa secara umum Malaysia lebih menerima tenaga kerja asing ASEAN yang berasal dari Indonesia, Thailand, Philipina, dan Kamboja. Dan pada tahun 2001, 73 % dari seluruh tenaga kerja asing yang berasal dari Indonesia dan Philipina, yang secara geografis berbatasan dengan Sabah, yang diizinkan berkerja di sana. Berdasarkan data statistik tahun 2001, dari 147, pekerja asing di Sabah, sebesar 93% adalah tenaga kerja Indonesia dan selebihnya jumlah terbesar kedua adalah tenaga kerja Philipina.²⁷

Terdapat tradisi yang kuat migrasi dari Indonesia ke Malaysia yang didukung pula oleh kedekatan geografis dan faktor kultural. Pada masa penjajahan, otoritas pemerintah Inggris juga membuka kesempatan bagi tenaga kerja migran Indonesia untuk berkerja di Malaysia. Ada dua faktor yang secara tidak langsung membuka kesempatan ini. Pertama, adanya kebutuhan atas jumlah tenaga kerja yang besar dari perusahaan milik pemerintah kolonial. Kedua, adanya kedekatan ras dan budaya antara tenaga kerja Indonesia dan penduduk Malaysia. Pendatang dari Indonesia cenderung lebih dapat diterima oleh kalangan aristokrat dan kerajaan di Malaysia karena mereka menjadi semacam 'penyanggah demografis' (*demographic buffers*) atas meningkatnya jumlah tenaga kerja ras

²⁴ : Suko Bandiyono dan Fadri Alihar " *A review of Research Work on International Migration in Indonesia*:", dalam <http://www.unesco.org/most/apmlabo5.doc>, di akses 29 September 2010, pukul 21.30 WIB.

²⁵ M.Sadli, "Masalah Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia", dalam <http://www.kolom/pasific.net.id/modules.php>, diakses 30 September 2010, pukul 10.00 WIB

²⁶ Ibid, hal:2.

²⁷ Karim Zehadul Ahm, " *Foreign Workers in Malaysia : Issues and Implications* ". Kuala Lumpur, 1999. Hal. 27

China dan India juga masuk ke Malaysia sebagai dampak dari kebijakan ekonomi kolonial

Alasan "politis" ini ternyata juga masih berlaku di masa pasca kolonial. Adanya izin atas masuknya tenaga kerja migran dari Indonesia lebih bertujuan untuk mengimbangi komposisi ras China dan India yang bertambah pesat di Malaysia. Para akademisi menjelaskan fenomena ini sebagai bentuk "silently welcomed" dari Malaysia terhadap tenaga kerja migran Indonesia. Tenaga kerja migran Indonesia dalam hal ini diterima sebagai *Bangsa Serumun* yang cenderung lebih mudah berasimilasi dengan penduduk setempat karena kesamaan bahasa, budaya, dan etnisitas.²⁸

Namun dalam perkembangannya, hubungan ketenagakerjaan Indonesia dan Malaysia cenderung menghadirkan dilema tersendiri. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Liow (2004), kuantitas TKI ilegal yang telah menjadi satu permasalahan sendiri bagi pemerintah Malaysia, khususnya dalam hal kompetisi lapangan kerja dengan penduduk Malaysia, dan permasalahan ini kemudian diperparah lagi oleh perilaku kriminal yang dilakukan oleh majikan TKI ilegal ini.

Sekuritisasi masalah tenaga kerja ini terlihat dari pengelompokan TKI ilegal sebagai salah satu ancaman eksistensial bagi Malaysia yang dikemukakan berulang-ulang secara lisan dan tertulis oleh pihak Malaysia (speech act) dan terdapatnya kebijakan darurat (*emergency measures*) yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia seperti penangkapan TKI ilegal (*operasi Ops-Nyah*), memperketat penjagaan perbatasan, pemulangan massal TKI ilegal ke Indonesia, dan sebagainya²⁹

Sekuritisasi isu TKI ilegal ini, baik dalam proses maupun hasilnya, ternyata banyak dipengaruhi oleh pertimbangan politik Pemerintah Malaysia, mengingat dominasi Pemerintah Malaysia dalam Kehidupan politik yang

²⁸ Perpustakaan Bappenas, "Perliindungan TKI" <http://perpustakaan.bappenas.go.id/pls/kliping> Kompleksitas Masalah TKI. di akses pada 1 juni 2010 waktu 21.00 WIB.

²⁹Waspadaonline, "Perliindungan TKI dan HAM" <http://www.waspada.co.id/index.php?option=com> di akses pada 1 Agustus 2010 Pukul 15.00 WIB.

membuat sulitnya memisahkan antara isu keamanan dan politik dalam studi tentang Malaysia. Sekuritisasi ini sendiri pada dasarnya merupakan bagian dari upaya Malaysia dalam menangani masalah TKI di negaranya. Namun keberhasilan sekuritisasi bergantung juga pada kapasitas aksi yang dimiliki pemerintah Malaysia dan menurutnya Malaysia belum mampu mengimplementasikannya dalam aksi yang mereka lakukan, sehingga TKI ilegal masih terus menjadi persoalan di Malaysia.

Salah satu langkah kebijakan yang diambil pemerintah untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan ini adalah memfasilitasi pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Untuk mengimplementasikan kebijakan ini, pemerintah membentuk lembaga Antar Kerja Antar Negara (AKAN) di bawah Departemen Tenaga Kerja RI untuk mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan ini, AKAN berkerjasama dengan berbagai Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia.³⁰

Ada dua faktor yang mendorong pemerintah mengambil kebijakan pengiriman kebijakan pengiriman TKI ke luar negeri.³¹ **Pertama**, semakin kompleksnya masalah kependudukan yang terjadi didalam negeri dengan berbagai implikasi sosial ekonominya seperti masalah pengangguran, menyebabkan harus ditempuh langkah-langkah inovatif untuk berusaha mengurangi tekanan masalah tersebut. **Kedua**, terbukanya kesempatan kerja yang cukup luas di negara lain dan dapat menyerap tenaga kerja Indonesia dalam jumlah yang cukup besar. Kesempatan kerja tersebut selain dapat menyerap tenaga kerja juga menawarkan tingkat penghasilan dan fasilitas menarik dibandingkan dengan kerja di dalam negeri.

Kapabilitas pemerintah unuk menangani persoalan tenaga kerja Indonesia secara menyeluruh lebih ditentukan oleh kapasitas sistem untuk mampu mengatur semua komponen yang berhubungan dengan pengelolaan tenaga kerja Indonesia,

³⁰ United Nation Development Program (UNDP), “*Human development Report*”,1994tp://hdr.undp.org/report/global/en/. Diakses pada 28 juni 2010 pukul 13.00 WIB.

³¹ Joseph Liow, “*Malaysia’s Illegal Indonesia Migran Labour Problem: in Search of Solution*”. *Contemporary South East Asia*, Vol 25,No 1, April 2003, hal:50.

ada beberapa faktor yang menyebabkan hancur dan lemahnya pengelolaan tenaga kerja Indonesia.

Pertama, tidak adanya konsep dan program yang komprehensif dari pemerintah. Satu sisi pemerintah menginginkan adanya perbaikan sementara disisi lain pemerintah terlalu dominan dan kebijakan yang dibuat cenderung tidak mendukung berkembangnya usaha tenaga kerja Indonesia. *Kedua*, belum maksimalnya pelayanan instansi karena sifatnya yang hanya fungsional. Di samping itu, masih lemahnya koordinasi dan sinergi antarinstansi terkait juga merupakan kekurangan yang harus diatasi. Kondisi ini cenderung menimbulkan biaya tinggi dan terjadinya pungutan liar. *Ketiga*, lemahnya pola pelatihan yang seharusnya dilakukan bagi tenaga kerja Indonesia di Malaysia. Badan pelatihan yang ada ternyata belum efektif untuk meningkatkan kualitas sumber daya dari TKI tersebut. *Keempat*, maraknya praktik KKN dan kecurangan yang terjadi dalam proses pengiriman TKI seperti persyaratan dokumen, penyalahgunaan dan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Malaysia secara ilegal. *Kelima*, belum optimalnya upaya sekuritisasi sebagai wujud perlindungan pemerintah atas hak-hak tenaga kerja Indonesia selama berkerja di luar negeri.

Jelas terlihat bahwa posisi tenaga kerja Indonesia ilegal memang sangat rentan, terutama karena lemahnya status hukum mereka. Namun masalah tenaga kerja ilegal bukanlah semata-mata persoalan hukum, melainkan merupakan persoalan yang memiliki keterkaitan erat dengan pembangunan sosial-ekonomi nasional. Jumlah pencari kerja terus brttambah, sementara pemerintah memiliki keterbatasan dalam mencitakan lapangan kerja untuk menampungnya. Selain itu, relatif rendahnya upah di tingkat domestik merupakan faktor pendorong bagi tingginya angka mobilitas tenaga kerja Indonesia ke Malaysia.

Mengingat permasalahan tenaga kerja ilegal meliputi berbagai aspek kehidupan tidak hanya hukum, politik, sosial ekonomi, melainkan juga kemanusiaan, maka pemerintah cenderung hanya terfokus dalam aspek-aspek yang bersifat "*high politics*", sedangkan aspek "*low politics*" seperti kemanusiaan menjadi sangat sedikit tersentuh. Oleh karena itu, peran masyarakat sipil (*civil society*) diharapkan mampu meng-cover aspek-aspek yang luput dari proses

diplomasi yang dilakukan pemerintah. Aktor-aktor dari kalangan masyarakat sipil inilah yang diharapkan dan perlindungan yang amat dibutuhkan oleh para tenaga kerja Indonesia, dengan mengangkat persoalan-persoalan kemanusiaan kongkrit di seputas tenaga kerja Indonesia di lapangan, khususnya yang terkait dengan pelanggaran HAM, yang sebenarnya sangat masif, namun seringkali terlupakan.

Sekuritisasi permasalahan tenaga kerja Indonesia di Malaysia mencerminkan perubahan cara pandang Pemerintah Malaysia dalam melihat persoalan tenaga kerja Indonesia (termasuk TKI ilegal) sebagai sebuah ancaman nasional, haruslah disikapi dengan serius oleh Pemerintah Indonesia. Dalam hal ini Pemerintah Indonesia harus pula mengubah paradigmanya, dari paradigma yang konvensional tentang *security* yang dititik beratkan pada ancaman terhadap *human security* atau keselamatan manusia Indonesia dimanapun adanya. Dalam konteks ini keselamatan dan hak-hak asasi tenaga kerja Indonesia harus dijamin, dilindungi dan di perjuangkan oleh negara.

Perubahan paradigma dalam memandang persoalan tenaga kerja Indonesia di Malaysia harus diimplementasikan secara kongkrit dalam bentuk pelayanan dan perlindungan hukum yang sungguh-sungguh kepada kalangan tenaga kerja Indonesia di Malaysia. Dalam konteks pengeseran paradigma dari *State Security* kepada *Human Security* yang merupakan kecendrungan internasional perlu diperhatikan dengan lebih baik beberapa aspek *Human Security* yang harus menjadi unsur yang relevan dalam *Human Security* (sebagaimana dirinci oleh UNDP) juga dapat menjadi bahan penyempurnaan MoU Indonesia – Malaysia dan hal-hal lain yang menyangkut penanganan bersama isu tenaga kerja Indonesia di Malaysia.³²

Dalam konteks ini, keseriusan pemerintah dalam menangani persoalan tenaga kerja Indonesia, yang berjasa besar dalam meningkatkan daya tahan ekonomi rakyat menghadapi krisis berkepanjangan, harus benar-benar di tingkatkan. Birokrasi ketenagakerjaan, aparat diplomasi dan komponen lain harus dapat bersama-sama mewujudkan perlindungan, pengayoman dan pelayanan yang optimal kepada kalangan tenaga kerja Indonesia, baik yang legal maupun yang

³² M.Anwar Sameth, *Tenaga Kerja Indonesia: Antara Bisnis dan Moral*, Jakarta: Pusat Kajian dan Reformasi TKI, 2005, Hal.

ilegal. Selain wujud apresiasi atas keberadaan mereka sebagai ”pahlawan devisa”, perlakuan dan perlindungan yang lebih serius kepada tenaga kerja Indonesia juga menunjukkan tingkat ”keberadaban” kita sebagai bangsa.

3.3 Simpulan

Persoalan tenaga kerja Indonesia di Malaysia merupakan masalah yang sampai saat ini masih belum memiliki penyelesaian secara baik. Tenaga kerja Indonesia di Malaysia sering kali memperoleh perlakuan yang tidak baik di Malaysia. Kekerasan yang diperoleh TKI di Malaysia juga sering kali menimbulkan ketegangan hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia. Masalah TKI di Malaysia menjadi masalah yang rumit untuk diselesaikan karena dipengaruhi oleh sistem birokrasi di Indonesia yang membingungkan. Tenaga Kerja Indonesia juga kebanyakan tidak memiliki keahlian dan berpendidikan rendah.

Mengatasi Tenaga Kerja Ilegal ke Malaysia, Deportasi tenaga kerja Indonesia (TKI) dari Malaysia semakin sering menjadi masalah nasional, menguras banyak tenaga, dana, dan waktu. Sementara para pejabat terus-menerus sibuk menangani dampaknya. Tampaknya tidak ada yang memahami akar permasalahan dan tidak melakukan apa-apa untuk mengatasinya.

Arus tenaga kerja ilegal yang cukup besar ke Malaysia mencerminkan tiga hal: *Pertama*, masalah pengangguran dan keterbatasan kesempatan kerja di Indonesia sudah sangat kritis sehingga banyak angkatan kerja yang terpaksa mengambil risiko tinggi, secara ilegal mengejar kesempatan yang tersedia di Malaysia. *Kedua*, penghargaan pengusaha dan keluarga Indonesia terhadap pekerjanya sangat rendah. Tenaga kerja ilegal dari Indonesia pada umumnya hanya menjadi pekerja perkebunan dan pekerja rumah tangga di Malaysia sana. *Ketiga*, pengelolaan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, dirasakan sangat mahal dan sangat birokratis.

Menyangkut aspek perlindungan dan pemberdayaan TKI, kebijakan peningkatan perlindungan TKI yang dikembangkan oleh pemerintah adalah

perlindungan, bersifat menyeluruh sejak tahap prapenempatan, selama masa kerja TKI, sampai dengan sudah penempatan. Jenis perlindungan TKI mencakup:

4. Perlindungan preventif-antisipatif, berupa pencegahan kemungkinan terjadinya masalah yang menimpa TKI atau calon TKI seperti membenahan mekanisme PTKLN, pembuatan regulasi, sosialisasi program, penggunaan, penetapan standar kualifikasi TKI/PJTKI, pengawasan terhadap regulasi, serta pemberdayaan calon TKI.
5. Perlindungan kuratif/represif, berupa penindakan terhadap pelanggaran ketentuan PTKLN.
6. Perlindungan fasilitatif dan rehabilitative, berupa bantuan penyelesaian terhadap dipenuhinya hak-hak TKI, serta pemulihan harkat (fisik dan psikis) TKI.

Perlindungan promotif, berupa peningkatan potensi TKI dan daya guna hasil kerja TKI (Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia). Sekuritisasi permasalahan tenaga kerja Indonesia di Malaysia mencerminkan perubahan cara pandang Pemerintah Malaysia dalam melihat persoalan tenaga kerja Indonesia (termasuk TKI ilegal) sebagai sebuah ancaman nasional, haruslah disikapi dengan serius oleh Pemerintah Indonesia. Dalam hal ini Pemerintah Indonesia harus pula mengubah paradigmanya, dari paradigma yang konvensional tentang *security* yang dititikberatkan pada ancaman terhadap *human security* atau keselamatan manusia Indonesia dimanapun berada. Perubahan paradigma tersebut harus dilakukan pemerintah Indonesia untuk dapat menyelesaikan permasalahan tenaga kerja Indonesia di Malaysia hingga tuntas. secara kongkrit dalam bentuk pelayanan dan perlindungan hukum yang sungguh-sungguh kepada kalangan tenaga kerja Indonesia di Malaysia. Langkah lainnya yakni meningkatkan kerjasama luar negeri dengan negara-negara tujuan penempatan, diarahkan untuk mempromosikan potensi tenaga kerja profesional bekerjasama dengan depnakertrans dan Deplu untuk merealisasikan perundingan dan penandatanganan MOU.