

# Rasionalitas Ekonomi Politik dalam Ratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran Tahun 2012

*Political Economy Rationality of in the Ratification  
of the International Convention on the Protection  
of the Migrant Workers of Year 2012*

---

**Achmad Zulfikar**  
Magister Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin dan  
peneliti pada Institute of Political  
and Social Studies (IPOLSS)  
apa@kabarfikar.com

## **Abstract**

*International migration has now become everyday phenomena that attract the attention of many countries in the world, either directly involved as sending countries, transit countries, recipient countries, and the combination of the three or is not directly involved. Indonesia is one of the countries directly involved in international migration issues that need to be addressed tactically and strategically. This study is based on a literature review, and interviews with relevant resource persons, including those directly involved in the ratification process. This research broadly finds that the Indonesian government to ratify the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers is above the economic interests and political considerations. From the economic aspect, the Indonesian government sought to show its commitment to maintain foreign investment in Indonesia through the protection of foreign workers (TKA) which is driving investment in order to maintain economic growth in Indonesia. As for the political aspect, Indonesia seeks to improve the bargaining position to the countries*

*of destination placement of Indonesian workers (TKI) that these countries provide maximum protection for Indonesian workers overseas.*

**Keywords:** *Indonesian Government, Indonesian Workers, Foreign Workers, International Convention, Protection of Migrant Workers rights.*

## A. Pendahuluan

Sekretaris Jendral Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada pertengahan tahun 2012 dalam Sidang Umum terkait Migrasi Internasional dan Pembangunan menyatakan bahwa pertumbuhan migrasi internasional sejak tahun 1990-2010 mengalami kenaikan yang signifikan. (United Nations, 2012)

Data PBB menunjukkan terdapat 155 juta orang melakukan migrasi internasional pada tahun 1990, sedangkan pada tahun 2010 mengalami kenaikan hingga 214 juta orang. Berarti dalam kurun waktu 20 tahun terakhir terdapat kenaikan sebanyak 59 juta orang, dan apabila direrata maka terdapat kenaikan jumlah pelaku migrasi internasional hingga 3 juta orang per tahun.

Meningkatnya pelaku migrasi internasional dari tahun ke tahun tentunya menggugah negara-negara di dunia untuk menaruh perhatian pada hal ini, baik sebagai negara pengirim, negara transit, negara penerima, maupun kombinasi dari ketiganya. Termasuk di dalamnya Indonesia yang berperan ganda yakni sebagai negara pengirim, tetapi juga negara penerima.

Terkait dengan migrasi warga Indonesia ke luar negeri. Kepala Desk Diaspora Kementerian Luar Negeri (Kemlu) Republik Indonesia Wahid Supriyadi dalam sebuah wawancara yang dikutip dari Antara menyatakan bahwa saat ini orang Indonesia yang melakukan diaspora (migrasi internasional) diperkirakan mencapai 8-10 juta di seluruh dunia. Prakiraan ini termasuk TKI yang bekerja di luar negeri (pekerja migran Indonesia). (Antara News, 2013)

*International Labour Organization* (ILO) mengutip dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dalam laporannya menyatakan selama periode 2006-2012, jumlah pekerja migran mencapai sekitar 4 juta. Sedangkan jumlah pekerja migran yang tidak memiliki dokumen resmi diperkirakan dua hingga empat kali lipat lebih besar. (ILO, 2013)

Tingginya jumlah orang Indonesia yang melakukan migrasi internasional, demikian juga dengan tingginya angka pekerja migran di luar negeri seharusnya menjadi pertimbangan pemerintah dalam mengambil kebijakan yang efektif untuk penanganan sektor tersebut. Namun fakta yang terjadi adalah minimnya kebijakan dan upaya pemerintah terhadap perlindungan pekerja migran di luar negeri mengakibatkan banyak TKI yang menjadi korban.

Data dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) menunjukkan kasus yang menimpa TKI selama tahun 2010 sebanyak 60.399 kasus dan tahun 2011 sebanyak 44.573 kasus. Sedangkan data LSM *Migrant Care* mencatat sebanyak 5.314 kasus kekerasan yang dialami TKI di luar negeri selama kurun 2009-2010 dengan rincian Malaysia sebanyak 1.748 kasus, Arab Saudi 1.048 kasus, Yordania 1.004 kasus, Kuwait 84 kasus, Abu Dhabi 533 kasus, Taiwan 103 kasus, Hong Kong 78 kasus, dan Singapura 16 kasus. (Antara Jatim, 2012)

Di sisi lain, Indonesia juga berperan sebagai negara penerima. Survei Nasional Tenaga Kerja Asing di Indonesia Tahun 2009 dari Bank Indonesia menyatakan jumlah tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia pada akhir Juli 2009 mencapai 46.476 orang. Meskipun pertumbuhan jumlah TKA agak fluktuatif, namun secara absolut jumlahnya terus meningkat. (Bank Indonesia, 2010)

Data dari Kementerian Transmigrasi dan Tenaga Kerja dikutip dalam Tempo menyatakan,

pada akhir tahun 2011 terdapat 77.300 pekerja migran asing/tenaga kerja asing (TKA) di Indonesia. Mayoritas dari TKA berasal China dan Jepang (10.927), Korea Selatan (6.520), India (4.991), Malaysia (4.957), Amerika Serikat (4.425), Thailand (3.868), Australia (3.828) dan Filipina (3.820). Dalam hal keahlian atau profesi, daftar pertama yakni pekerja profesional sebanyak 34.763 orang, kemudian konsultan (12.761), manajer (12.505), direktur (6.511), teknisi (5.276), pengawas (4.746), dan komisaris (738). (Tempo, 2012)

Data di atas menunjukkan jumlah yang cukup signifikan dari TKA di Indonesia. Dari data yang diperoleh oleh Bank Indonesia pada tahun 2009 sebanyak 46.476, dan Kemenakertrans pada tahun 2011 sebanyak 77.300 orang, menunjukkan kenaikan yang signifikan.

Melihat signifikansi jumlah TKA di Indonesia, maka sebagai negara penerima tenaga kerja/pekerja migran Indonesia memiliki tanggungjawab untuk memberikan jaminan keamanan dan keselamatan kepada pekerja migran tersebut. Di samping itu perlu kita pertimbangkan bahwa TKA di Indonesia merupakan penggerak investasi yang berasal dari berbagai negara di dunia yang memiliki kepentingan ekonomi di Indonesia.

Dari sisi Indonesia sebagai negara pengirim dan negara penerima, maka Indonesia memegang posisi ganda dalam rangka melakukan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia di luar negeri yang kemudian cukup banyak bermasalah, selain itu menjaga keamanan investasi yang telah dipercayakan melalui TKA di Indonesia. Dalam posisi ini, Indonesia harus mampu menyediakan instrumen yang komprehensif dan cukup kuat untuk mengakomodasi kepentingan dalam negeri, maupun luar negeri. Menjawab tuntutan tersebut maka Indonesia pada tahun 2012 meratifikasi sebuah aturan internasional yang mengatur perlindungan hak-hak pekerja migran dan keluarganya.

Aturan internasional yang dimaksud yakni Konvensi Internasional *Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*. Pengakuan terhadap Konvensi oleh Indonesia ditandai dengan penandatanganan konvensi pada 22 September 2004 oleh Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda di New York Amerika Serikat. Penandatanganan ini dilakukan pada kesempatan perjanjian tahunan PBB saat Sidang Majelis Umum PBB ke-59. (DPR RI, 2012)

Namun pembahasan yang sangat menentukan diratifikasinya konvensi ini terjadi saat para pengambil kebijakan (*stakeholder*) pemerintah Indonesia yang terkait dengan bidang ketenagakerjaan seperti Komisi IX Dewan Perwakilan Rakyat RI sebagai perwakilan legislatif, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan Menteri Hukum dan HAM sebagai perwakilan eksekutif mengadakan rapat kerja pada 9 April 2012. Akhirnya setelah rapat kerja, dicapai kata sepakat untuk membawa rancangan ratifikasi atas Konvensi Perlindungan Hak Pekerja Migran ini ke sidang pleno. Setelah melewati masa sidang, akhirnya pada 12 April 2012 Konvensi ini resmi menjadi Rancangan Undang-Undang. (Human Right Watch, 2012)

Selanjutnya pada 2 Mei 2012 RUU ini disahkan menjadi UU No. 6 Tahun 2012 tentang pengesahan *International Convention on the Protection of The Rights Of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya) oleh Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono. Pasca diundang-undangkannya, konvensi ini kemudian dilaporkan kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa, sehingga dalam versi *United Nations Treaty Collection* mencantumkan bahwa diratifikasinya konvensi ini pada 31 Mei 2012.

Dari sejumlah data di atas menunjukkan bahwa ratifikasi terhadap Konvensi Perlindungan Hak Pekerja Migran merupakan hal yang sangat mendesak bagi pemerintah. Urgensi ini dapat dilihat dari tingginya migrasi internasional (diaspora) warga negara Indonesia ke seluruh dunia, termasuk di dalamnya TKI yang bekerja di luar negeri yang jumlahnya signifikan. Besarnya

jumlah TKI di luar negeri ternyata juga dibarengi fakta bahwa permasalahan TKI di luar negeri cukup tinggi, serta memerlukan penanganan serius pemerintah. Di sisi lain, pemerintah Indonesia juga bertanggungjawab TKA di Indonesia yang merupakan penggerak investasi negara-negara yang memiliki kepentingan ekonomi di Indonesia.

Kepastian hukum bagi TKI dan TKA merupakan tanggungjawab pemerintah Indonesia yang tidak bisa di tawar lagi. Namun kenyataannya, regulasi yang sudah ada belum mampu memenuhi tuntutan yang diharapkan oleh kedua belah pihak. Maka, kehadiran Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran yang diratifikasi oleh Indonesia diharapkan mampu untuk menjawab tuntutan tersebut.

Walaupun Konvensi Internasional ini telah diratifikasi, namun proses sejak penandatanganan hingga akhirnya diundangkan yang membutuhkan waktu tunggu selama 8 tahun (22 September 2004-2 Mei 2012). Hal ini menarik untuk diulas lebih lanjut untuk mengetahui rasionalitas pemerintah Indonesia pada akhirnya baru meratifikasi Konvensi tersebut pada tahun 2012.

## B. Pembahasan

### B.1 Ringkasan Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran

Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (*International Convention on the Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*) merupakan suatu perjanjian internasional yang terdiri dari pembukaan/preamble, 9 bagian, dan 93 pasal. Namun dikarenakan pasal/artikel yang terlalu banyak untuk dipaparkan satu per satu, maka ringkasan konvensi ini akan dipaparkan berdasarkan bagian-bagiannya. Ringkasan selengkapnya dipaparkan dalam Lampiran 1. Berikut dipaparkan struktur Konvensi agar memudahkan dalam memahami keseluruhan pembahasan Konvensi ini.

**Tabel 1** Struktur Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran

Bagian	Pembahasan	Struktur
I	Ruang lingkup dan definisi	6 pasal / pasal 1-6
II	Non-diskriminasi dalam kaitan dengan hak	1 pasal / pasal 7
III	Hak asasi manusia bagi seluruh pekerja migran	28 pasal / pasal 8-35
IV	Hak lain dari para pekerja migran dan anggota keluarganya yang memiliki dokumen atau berada dalam situasi reguler	21 pasal / pasal 36-56
V	Ketentuan yang berlaku bagi golongan tertentu dari para pekerja migran dan anggota keluarganya	7 pasal / pasal 57-63
VI	Pemajuan kondisi yang baik, setara, manusiawi, dan sah sehubungan dengan migrasi internasional para pekerja dan anggota keluarganya	8 pasal / pasal 64-71
VII	Penerapan konvensi	7 pasal / pasal 72-78
VIII	Ketentuan umum	6 pasal / pasal 79-84
IX	Ketentuan penutup	9 pasal / pasal 85-93
Total		<b>93 pasal</b>

Dalam Konvensi tersebut mengindikasikan tanggungjawab Negara-negara pihak untuk memberikan perlindungan bagi pekerja migran sangat besar. Tanggungjawab Negara pihak, dalam hal ini adalah Indonesia terdapat pada bagian III, IV, V, dan VI yang ekuivalen dengan 61 dari 93 pasal.

Apabila dipersentasekan maka 65% isi dari Konvensi ini menitikberatkan kewajiban Negara dalam hal ini pemerintah untuk memberikan perlindungan menyeluruh atas hak-hak pekerja migran dan anggota keluarganya. Sehingga perlu dipertanyakan apakah alasan pemerintah Indonesia sehingga bersedia meratifikasi Konvensi ini.

Ditambah lagi dengan cakupan Konvensi ini luas, akibatnya Negara mempunyai tanggungjawab yang luas atas pekerja migran yang berada di wilayah negara tersebut untuk mendapatkan perlindungan dari pemerintah setempat yang telah berkomitmen atas ratifikasi Konvensi ini. Demikian juga dengan definisi dari pekerja migran yang tidak hanya mencakup mereka yang berada dalam kondisi reguler (lengkap administratif), melainkan juga pemerintah memiliki tanggungjawab untuk mengakomodasi pekerja migran dalam kondisi tidak reguler (ilegal). Karena konvensi ini mengamanatkan kepada Negara pihak untuk menjunjung tinggi Hak asasi manusia bagi seluruh pekerja migran (bagian III).

Namun demikian Indonesia juga berpeluang untuk menjadi anggota Komite sebagai tim pengawasan atas pelaksanaan Konvensi ini sebagaimana dicantumkan pada bagian IV 'penerapan konvensi'. Posisi ini dapat meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) Indonesia di forum internasional.

Hal yang perlu diingat yakni konvensi ini memberikan konsekuensi bagi pemerintah Indonesia untuk memberikan perlindungan prima kepada pekerja migran di wilayah Indonesia, dalam hal ini TKA di Indonesia. Walaupun ada juga agenda nasional yang direncanakan sebagai tindak lanjut dari ratifikasi Konvensi ini yakni mengadopsi nilai-nilai Konvensi ke dalam RUU Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri (PPILN) sebagai bentuk harmonisasi isi antara Konvensi dengan hukum nasional.

## **B.2 Rasionalitas Ekonomi Politik yang Melatarbelakangi Ratifikasi Konvensi Teori Aktor Rasional**

Teori yang berkaitan dengan kebijaksanaan politik luar negeri digagas oleh Graham T. Allison. Dalam kaitan ini Allison (1971) dalam Sitepu (2011:94) mengajukan tiga model konseptual untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri, antara lain: model aktor rasional, model proses organisasi, dan model politik birokratik. Dalam pembahasan ini, peneliti akan menggunakan model aktor rasional.

Pembuatan keputusan politik luar negeri pada model ini digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini, individu ini melalui tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. (Sitepu, 2011:94)

Dengan demikian, maka pemerintah dalam mengambil pilihan-pilihan diasumsikan menelaah terlebih dahulu kepentingan nasional, dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan-perhitungan untung-rugi atas masing-masing alternatif tersebut. Dalam memilih pilihan dan alternatif, para pembuat kebijakan menggunakan kriteria "optimalisasi hasil". (Sitepu, 2011:94-95)

Jika teori ini di aplikasikan dalam kasus ini, maka Indonesia telah memilih suatu pilihan di antara pilihan-pilihan yang lain, dimana pilihan tersebut harus optimal dan yang paling

menguntungkan bagi pihak Indonesia. Dalam kasus ini, alternatif pilihan yang dihadapkan pada pemerintah Indonesia yakni Indonesia bersedia atau menunda meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran. Adapun keuntungan dan kerugian dari keputusan Indonesia dalam menghadapi alternatif tersebut sebagai berikut.

a. Keuntungan (Bersedia Meratifikasi)

Indonesia akan mengadopsi aturan internasional yang dapat digunakan untuk meningkatkan dua hal yakni aspek ekonomi, dan juga aspek politik. Peningkatan aspek ekonomi terkait dengan upaya perlindungan TKA di Indonesia yang merupakan penggerak investasi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Sedangkan aspek politik, Indonesia meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) terhadap negara-negara tujuan TKI dalam rangka perlindungan TKI di luar negeri.

b. Kerugian (Menunda Ratifikasi)

Apabila Indonesia menunda untuk meratifikasi Konvensi ini, maka Indonesia akan terus didesak oleh negara-negara yang memiliki kepentingan ekonomi di Indonesia untuk memberikan kepastian hukum terhadap pekerja migran yang telah ditempatkan oleh negara tersebut. Hal ini didasarkan pada kondisi Indonesia yang dinilai rawan dari sisi sosial, maupun politik. Apabila Indonesia kembali menunda ratifikasi, maka investasi yang telah ditanamkan pada Indonesia diancam akan di tarik, sehingga akan menurunkan pertumbuhan ekonomi yang selama ini sudah terbukti mampu menghadapi krisis global.

Tuntutan juga datang dari masyarakat sipil (*civil society*) dan organisasi internasional yang menuntut hadirnya instrumen perlindungan hak pekerja migran di Indonesia. Hal ini didasarkan pada permasalahan yang timbul pada pekerja migran Indonesia di luar negeri yang kurang mendapatkan perhatian pemerintah, dengan adanya Konvensi yang mengikat maka pemerintah diharapkan dapat meningkatkan perannya melindungi warga negaranya yang menjadi tenaga kerja di luar negeri.

Beban yang ditanggung Indonesia sebagai negara penandatangan pada Konvensi ini turut mendorong Indonesia pada akhirnya harus menentukan sikap apakah meratifikasi atau menunda. Dengan konsekuensi bahwa apabila Indonesia tidak meratifikasi maka negara-negara yang telah meratifikasi dapat memberikan tekanan pada pemerintah Indonesia.

Dari kedua alternatif yang ada dapat dibuat suatu perbandingan keuntungan dan kerugian yang akan diterima oleh pemerintah Indonesia terkait dengan ratifikasi Konvensi ini. Pertimbangan-pertimbangan tersebut yang digunakan oleh pemerintah Indonesia, sehingga pada akhirnya Indonesia memutuskan untuk meratifikasi konvensi ini setelah 8 tahun (2004-2012).

### Rasionalitas Ekonomi

Logika ekonomi menjadi alasan yang rasional oleh pemerintah ketika diperhadapkan dengan sebuah regulasi atau aturan yang harus diprioritaskan untuk ditindaklanjuti. Terlepas dari pandangan pemerintah (eksekutif) dan DPR RI (legislatif) saat melakukan pembahasan ratifikasi Konvensi yang menitikberatkan pada perlindungan TKI di luar negeri. Pandangan yang disampaikan memang menjadi salah satu tujuan dari pemerintah dan turut berpengaruh. Namun apabila dilakukan kilas balik selama 8 tahun (2004-2012), maka sepertinya alasan tersebut kurang dapat diterima sebagai alasan utama.

Sesuai dengan teori aktor rasional maka diasumsikan bahwa pemerintah sedang mencari momentum yang tepat untuk meratifikasi Konvensi ini karena “optimalisasi hasil” menjadi

pertimbangan utama yang dijadikan kriteria bagi para pembuat kebijakan. Alasan ekonomi menjadi telaah yang tepat untuk menjelaskan tindakan pemerintah tersebut. Selanjutnya akan dipaparkan fakta-fakta yang mendukung asumsi tersebut.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi daya tarik bagi investor di dalam maupun di luar negeri. Terbukti pada periode 2004-2008 kinerja perekonomian Indonesia tumbuh cukup baik rata-rata di atas 5% per tahun. Bahkan pertumbuhan ekonomi pada 2007 dan 2008 berada pada kisaran di atas 6%. Meski tren menurun terlihat pada tahun 2008 yang merupakan dampak meluas dari krisis keuangan global.

Survei Bank Indonesia menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia selama krisis keuangan global (2008-2009) yang bertahan di posisi 4-5% ditopang oleh bidang ekspor dan investasi. Jika melakukan komparasi dengan empat negara ASEAN lainnya yaitu Malaysia, Singapura, Thailand dan Filipina maka pertumbuhan ekonomi Indonesia masih dalam posisi positif dibandingkan dengan keempat negara tersebut. Bahkan Singapura mengalami sentimen negatif pertumbuhan ekonomi mencapai 10%.

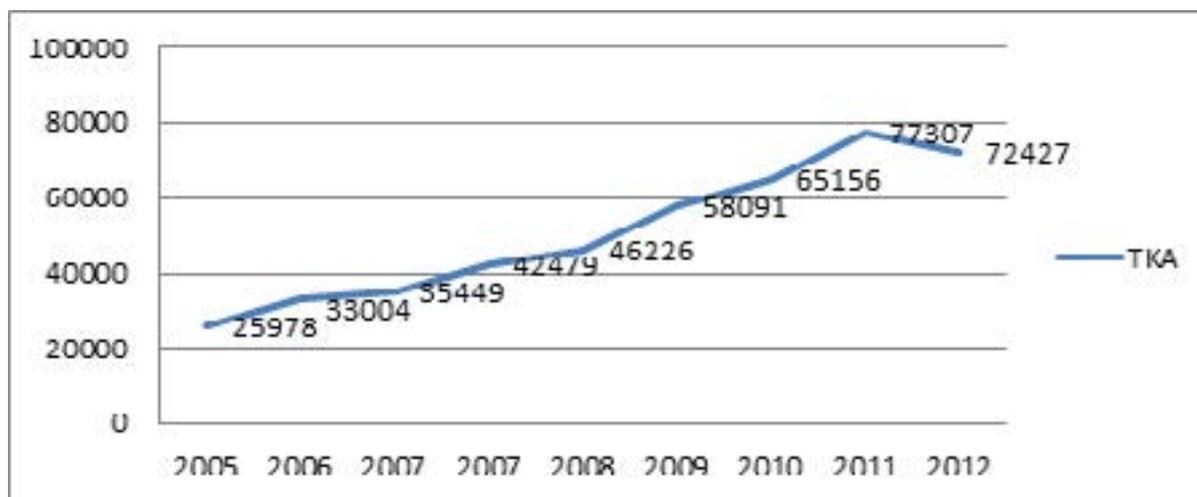
Setelah ditelusuri lebih lanjut terkait investasi yang menopang pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya 22% yang merupakan investasi pemerintah, sedangkan 88% lainnya adalah investasi swasta. Hal ini menunjukkan bahwa pihak swasta termasuk investasi asing mendominasi bidang investasi di Indonesia. Asumsi tersebut diperkuat oleh data realisasi nilai dan proyek PMA/PMDN 2000-2008 yang menunjukkan perbedaan nilai yang signifikan antara investasi pemerintah dan asing. Selama periode tersebut proyek pemerintah mengalami fluktuasi yang cukup tinggi setiap tahunnya berkisar antara 108-300 proyek dengan nilai investasi paling tinggi hanya mencapai 34 miliar rupiah. Sedangkan proyek asing tidak terlalu mengalami fluktuasi yang signifikan, setiap tahunnya proyek yang dilakukan berada pada kisaran di atas 400 proyek bahkan tahun 2008 realisasinya mencapai 1138 proyek dengan nilai investasi tertinggi 14.870 juta USD.

Ringkasan data di atas memperkuat alasan ekonomi pemerintah dan menunjukkan bahwa investasi asing/penanaman modal asing (PMA) merupakan salah satu faktor pendorong bagi pertumbuhan iklim investasi di Indonesia. Tingginya ketergantungan Indonesia terhadap investasi asing harusnya berkorelasi positif terhadap peningkatan perhatian pemerintah pada pihak-pihak yang berkepentingan atas penanaman investasi asing di Indonesia.

Menyadari pentingnya menjaga investasi maka pada tahun 2011 pemerintah meluncurkan program Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025 (MP3EI). Tujuan dari program ini yakni mendorong Indonesia menjadi negara maju dan termasuk 10 (sepuluh) negara besar di dunia pada tahun 2025 melalui pertumbuhan ekonomi tinggi yang inklusif, berkeadilan dan berkelanjutan. Untuk mencapai hal tersebut, diharapkan pertumbuhan ekonomi riil rata-rata sekitar 7-9 persen per tahun secara berkelanjutan.

Dokumen ini juga mengakui bahwa pihak swasta memegang peran utama dalam pembangunan ekonomi Indonesia terutama dalam peningkatan investasi dan penciptaan lapangan kerja. Pihak swasta yang dimaksud sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya termasuk investor asing yang turut menyumbangkan proyek yang lebih besar pertahunnya daripada pemerintah. Melalui dokumen ini, pemerintah juga menunjukkan dukungan terhadap *debottlenecking* regulasi yang menghambat pelaksanaan investasi. Hal ini menunjukkan komitmen yang sangat positif dari pemerintah Indonesia sekaligus juga sebagai bentuk pengakuan pemerintah atas kontribusi investasi asing yang membantu perekonomian Indonesia.

Proyek asing yang semakin besar di Indonesia tentunya berimplikasi terhadap semakin memperbesar jumlah pekerja asing/TKA di Indonesia. Fakta ini terlihat dari jumlah TKA yang semakin meningkat tahun demi tahun sejak 2005 pada grafik berikut.

**Grafik 1** Perkembangan Tenaga Kerja Asing di Indonesia (2005-2012)

Sumber: Diolah dari Data Kemenakertrans

Sejak 2005-2012 setiap tahunnya terjadi kenaikan jumlah TKA dengan komposisi jabatan yang berubah-ubah. Namun jumlahnya masih tetap bertambah dari tahun ke tahun. Seiring dengan besarnya jumlah TKA di Indonesia, maka sebagai negara tujuan kerja Indonesia memiliki kewajiban untuk memberikan kepastian hukum bagi keberadaan TKA beserta anggota keluarganya di Indonesia. Pemaparan ini menggambarkan saling keterkaitan antara satu sama lain, yakni pertumbuhan ekonomi Indonesia yang menarik minat investor asing, kemudian ekonomi Indonesia bertumbuh diikuti dengan masuknya TKA ke Indonesia dalam jumlah besar.

Hubungan ini menunjukkan interdependensi (saling ketergantungan) dan penggunaan logika 'optimalisasi hasil' sebagai landasan pembuatan kebijakan, dimana pemerintah Indonesia menginginkan ekonomi tetap bertumbuh bahkan mengharapkan pertumbuhan hingga 7-9% per tahun sehingga merancang MP3EI. Ternyata pertumbuhan ekonomi yang dialami oleh Indonesia tidak terlepas dari peran investasi asing, maka Indonesia mempunyai kepentingan untuk menjaga investasi asing tersebut. Dikarenakan bertambahnya jumlah TKA di Indonesia maka diperlukan perlindungan yang komprehensif dan berlaku secara universal agar menjaga investasi tetap bergerak. Oleh karena itu Konvensi ini diratifikasi sebagai upaya menjaga investasi asing di Indonesia melalui perlindungan tenaga kerja asing (TKA) yang merupakan penggerak investasi dalam rangka menjaga pertumbuhan ekonomi Indonesia.

### Rasionalitas Politik

Konstitusi Indonesia mengamanatkan kepada pemerintah untuk melindungi segenap tumpah darah Indonesia, hal ini berimplikasi bahwa pemerintah juga bertanggungjawab atas warga negaranya yang berada di luar negeri. Namun sayangnya TKI di luar negeri jumlahnya tidak dapat dipastikan, hal ini disebabkan kealpaan dari Kemlu RI terhadap pendataan WNI/TKI di luar negeri. Padahal 2,5 juta-6,5 juta jiwa warga negara Indonesia mengadu nasib dengan bekerja di luar negeri. Besarnya jumlah TKI di luar negeri, sebagaimana konsekuensi logis dari besarnya jumlah TKA di Indonesia seharusnya menghadirkan juga sebuah upaya perlindungan yang menyeluruh. Apabila hal tersebut tidak dilakukan maka kesewenang-wenangan akan timbul dari negara tujuan kerja. Hal inilah yang sekarang dialami oleh TKI di luar negeri yang banyak mengalami permasalahan.

Bahkan kesalahan terbesar pemerintah apabila ia tidak menjamin hak setiap warga negaranya untuk memperoleh pekerjaan sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 27 Ayat 2 yang kemudian dipertegas kembali dalam UUD 1945 (hasil amandemen kedua) Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (Pasal 28A-28J). Pasal 28 D mengamanatkan bahwa “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”. Selanjutnya dalam pasal 28 I ayat 4 menegaskan bahwa perlindungan (*protection*), pemajuan (*furtherance*), penegakan (*enforcement*), dan pemenuhan (*fulfillment*) hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara terutama pemerintah.

Atas dorongan dari berbagai pihak maka pemerintah akhirnya membulatkan tekad untuk melakukan ratifikasi pada tahun 2012. Dalam rapat kerja Pemerintah dengan DPR RI yang diwakili Menteri Luar Negeri dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi menyatakan bahwa ratifikasi konvensi ini merefleksikan komitmen pemerintah atas pemajuan HAM termasuk hak-hak pekerja migran. Sehingga Indonesia bertekad untuk meratifikasi Konvensi dimaksud guna menjadi bagian dari sistem hukum nasional Indonesia. Di samping itu, Indonesia juga ingin mendorong negara-negara lain khususnya negara tujuan pekerja migran melalui kampanye global agar meratifikasi dan menerapkan norma dan standar yang diatur dalam konvensi ini.

Alasan tersebut dapat dipakai bilamana pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meratifikasi Konvensi tersebut tidak berselang lama setelah Konvensi tersebut ditandatangani. Pernyataan di atas menjadi ironi ketika menempatkan kemanusiaan sebagai alasan utama bagi ratifikasi Konvensi ini, atau mungkin alasan tersebut hanya sebagai legitimasi semata atas kealpaan pemerintah selama ini dalam melindungi TKI di luar negeri. Waktu selama 8 tahun yang dibutuhkan untuk meratifikasi Konvensi ini merupakan waktu tunggu yang lama dan tidak rasional, apabila dilihat dari alasan yang diungkapkan. Justru alasan lainnya akan semakin kuat mengingat pemerintah cenderung melihat peluang lalu mengaitkannya dengan tujuan yang ingin dicapai.

Keputusan politik yang diambil oleh pemerintah didasarkan momentum yang tepat. Karena sesuai dengan teori aktor rasional maka diasumsikan bahwa pemerintah sedang mencari momentum yang tepat untuk meratifikasi Konvensi ini serta mempertimbangkan untung-rugi pemerintah ketika memutuskan untuk meratifikasi Konvensi ini. Bahkan untuk menandatangani Konvensi ini pada tahun 2004 pemerintah harus memiliki pegangan politik yang kuat karena pengikatan diri Indonesia terhadap suatu perjanjian internasional memiliki konsekuensi yang luas. Berikut dipaparkan pilihan politik pemerintah Indonesia yang melatarbelakangi ratifikasi Konvensi ini sebagai berikut.

**Tabel 2** Rasionalitas Politik Pemerintah Indonesia dalam Meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran

Keuntungan	Kerugian
Meningkatnya investasi asing atas komitmen pemerintah dalam perlindungan pekerja migran di wilayah yurisdiksinya	Indonesia terus didesak oleh negara-negara yang memiliki kepentingan ekonomi di Indonesia untuk memberikan kepastian hukum terhadap pekerja migran di wilayahnya.

<p>Apresiasi dari dalam dan luar negeri termasuk masyarakat Indonesia secara luas, LSM, dan organisasi internasional serta negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi ini</p>	<p>Masyarakat sipil (<i>civil society</i>) Indonesia dan organisasi internasional terus menuntut hadirnya instrumen perlindungan hak pekerja migran di Indonesia. Hal ini didasarkan pada permasalahan yang timbul akibat kurangnya perhatian negara terhadap TKI di luar negeri.</p>
	<p>Indonesia dibebani oleh desakan dari negara-negara peratifikasi untuk segera melakukan ratifikasi sebagai perwujudan komitmen</p>

Berdasarkan tabel di atas maka dapat disimpulkan bahwa kerugian yang dapat berakibat pada Indonesia apabila menunda ratifikasi lebih lama lagi cukup banyak dan vital. Walaupun juga dari sisi keuntungan pemerintah tidak terlalu banyak mendapatkan untung dari ratifikasi Konvensi tersebut. Maka berdasarkan kriteria ‘optimalisasi hasil’ yang merupakan argumentasi dari teori aktor rasional, maka apabila Indonesia diperhadapkan pada suatu pilihan di antara pilihan-pilihan yang lain, dimana pilihan tersebut harus optimal dan yang paling menguntungkan bagi pihak Indonesia. Berdasarkan asumsi ini, maka ratifikasi Konvensi ini merupakan sarana untuk meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) Indonesia terhadap negara-negara tujuan tenaga kerja Indonesia (TKI) dalam rangka perlindungan TKI di luar negeri. Di samping itu, apresiasi dari LSM maupun organisasi internasional menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang peduli terhadap pekerja migran, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

## E. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran dengan menggunakan rasionalitas ekonomi dan politik.

**Rasionalitas ekonomi** dimaknai bahwa pemerintah Indonesia mendapatkan keuntungan ekonomi atas diratifikasinya Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran yakni pemerintah memberikan kepastian hukum bagi pekerja migran asing di Indonesia sebagai bentuk menjaga investasi asing di Indonesia melalui perlindungan tenaga kerja asing (TKA) yang merupakan penggerak investasi dalam rangka menjaga pertumbuhan ekonomi Indonesia.

**Rasionalitas politik** dalam hal ini ikut menyertai alasan utama (ekonomi) yang bersifat implisit (tidak langsung/tersirat). Alasan politik lebih bersifat eksplisit (langsung) yang disampaikan dalam pernyataan-pernyataan politis pemerintah pada pembahasan ratifikasi Konvensi ini. Rasionalitas ini dimaknai bahwa pemerintah Indonesia mendapatkan keuntungan politik atas diratifikasinya Konvensi Perlindungan Hak Pekerja Migran yakni meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) Indonesia terhadap negara-negara tujuan tenaga kerja Indonesia (TKI) dalam rangka perlindungan TKI di luar negeri.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ali Mukti, Takdir. (2013). *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press.
- Burchill, Scott dan Andrew Linklater. (2011). *Teori-Teori Hubungan Internasional*. Bandung: Nusa Media.
- Burhan Tsani, Mohd. (1990). *Hukum dan Hubungan Internasional*. Yogyakarta: PAU- Studi Sosial UGM.
- Gaussyah, M. dkk. (2012). *Menagih Janji Ratifikasi: Analisis Terhadap Ratifikasi Empat Konvensi Internasional di Bidang HAM*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Holsti, K.J. dan M. Tahir Azhary. (2000). *Politik Internasional Edisi Keempat Jilid I Kerangka Khusus untuk Analisis*. Yogyakarta: UGM Press.
- Jackson, Robert and Georg Sorensen. (2009). *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mas'ood, Mochtar. (1998). *Studi Ilmu Hubungan Internasional: Tingkat Analisa dan Teorisi*. Yogyakarta: PAU-SS-UGM.
- Morgenthau, Hans J. (1999). *Politik Antar Bangsa*. Terjemahan Cecep Sudrajat direvisi oleh J.Thomson Buku III, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sitepu, P. Anthonius. (2011). *Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Supriyadi, Dedi. (2013). *Hukum Internasional: Dari Konsepsi sampai Aplikasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Syamsuddin, Aziz. (2013). *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Trijono, Rachmat. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti.
- Wirasenjaya, Ade M. dkk. ed. (2014). *Dinamika dan Transformasi Politik Internasional*. Yogyakarta: Laboratorium Hubungan Internasional UMY.
- Yustika, Ahmad Erani. (2009). *Ekonomi Politik: Kajian Teoretis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yuwono, Iswanto Dwi. (2011). *Hak dan Kewajiban Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia.

### Dokumen/Laporan

#### *Hukum Nasional*

- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
- \_\_\_\_\_. (2010). *Undang-Undang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*. Bandung: Fokus Media.
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang *Perjanjian Internasional*
- Undang-Undang No. 6 Tahun 2012 tentang *Pengesahan Konvensi Internasional Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya*

#### *Lembaga Pemerintah/Kementerian*

- Bank Indonesia. (2009). *Laporan Survei Nasional Pola Remitansi TKI Tahun 2008*. Jakarta: Bank Indonesia.

- Bank Indonesia. (2010). *Laporan Survei Nasional Tenaga Kerja Asing di Indonesia Tahun 2009*. Jakarta: Bank Indonesia.
- BNP2TKI. (2008). *Permasalahan Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri* - <http://bnp2tki.go.id/hasil-penelitian-mainmenu-276/226-permasalahan-pelayanan-dan-perlindungan-tenaga-kerja-indonesia-di-luar-negeri.html>
- BNP2TKI. (2012). *Peraturan Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Nomor Per. 13/KA/VII/2012 tentang Standar Pelayanan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*. Jakarta: Deputi Bidang Perlindungan BNP2TKI.
- Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dalam Negeri
- Kemenerakertrans. *Peraturan Penggunaan TKA* - <http://hrmkeys.files.wordpress.com/2012/02/peraturan-penggunaan-tka.pdf>
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2012). *Selayang Pandang Mekanisme Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI Biro Humas dan Pemberitaan.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2012. *Risalah Rapat Kerja Komisi IX pada Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya*.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2012. *Risalah Rapat Paripurna ke- 25 Tahun Sidang 2011-2012*.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2011). *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2015*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- Presentasi Direktur Hukum Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Diar Nurbiantoro “*Prosedur Pembuatan Perjanjian Internasional*”.
- Wawancara dengan Rieke Dyah Pitaloka pada 27 Agustus 2013 di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

### ***Lembaga Swadaya Masyarakat dan Organisasi Internasional***

- Human Right Watch. (2012). *DPR Setujui Konvensi Buruh Migran* – <http://www.hrw.org/id/news/2012/04/12/dpr-setujui-konvensi-buruh-migran>
- International Labour Organization. (2013). *Laporan ILO: 10 Tahun Menangani Migrasi Kerja di Indonesia* - [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms\\_213360.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_213360.pdf).
- International Organization for Migration. (2010). *Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia: Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Beberapa Negara Tujuan di Asia dan Timur Tengah*. Jakarta: IOM.
- Iredale, Robyn, Nicola Piper, dan Amelia Ancog. (2005). *Impact of Ratifying the 1990 UN Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Family: Case Studies of the Philippines and Sri Lanka*. Penelitian Didanai UNESCO, Asia Pacific Migration Research Network.
- Komnas Perempuan. (2006). *Pentingnya Meratifikasi Konvensi Migran 1990* – <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2010/08/Lembar-Info-1.pdf>
- Migrant Care. (2012). *Wujudkan Payung Hukum bagi Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Buruh Migran Indonesia dan Anggota Keluarganya!* - Selebaran Informasi
- United Nations. (2012). *Secretary-General's Report on International Migration and Development*

- <http://daccess-ods.un.org/TMP/500607.416033745.html>
- United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. (2003). *United Nations Convention on Migrants' Rights*. New York: UNESCO.
- United Nations Human Rights. (1990). *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* - <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
- United Nations Treaty Collection. (2003). *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*- [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)

### **Karya Tulis Ilmiah/Skripsi**

- Ardiani, Natasha Karina. (2009). *Penyebab Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi PBB Tahun 1990 tentang Perlindungan Hak Buruh Migran dan Keluarganya*. Skripsi, Prodi Hubungan Internasional Universitas Airlangga, Surabaya.
- Zulfikar, Achmad, Suleman, dan Aan Febriadi. (2013). *Penguatan Kapasitas Tenaga Kerja Internasional Indonesia dalam Aspek Etika dan Hukum di Kalangan Penyalur Jasa TKI di Yogyakarta*. Program Kreativitas Mahasiswa-Penelitian Didanai DIKTI Tahun 2013, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Zulfikar, Achmad. (2013). *Alasan Pemerintah Indonesia Meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran Tahun 2012*. Skripsi. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

### **Media Massa Online**

- Antara Jatim. (2012). *Kapan Kekerasan TKI akan Berakhir?* – <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/87574/kapan-kekerasan-tki-akan-berakhir->
- Antara News. (2013). *Kemlu bentuk 11 Kelompok Kerja Kongres Diaspora* – <http://www.antarane.ws.com/berita/384634/kemlu-bentuk-11-kelompok-kerja-kongres-diaspora>
- Kontan Online. (2012). *Kemlu tidak punya data WNI di luar negeri* – <http://nasional.kontan.co.id/news/kemlu-tidak-punya-data-wni-di-luar-negeri>.
- Tempo. (2012). *China Dominates Foreign Worker in Indonesia* – [www.tempo.co/read/news/2012/03/07/055388615/China-Dominates-Foreign-Workers-in-Indonesia](http://www.tempo.co/read/news/2012/03/07/055388615/China-Dominates-Foreign-Workers-in-Indonesia).
- Okezone. (2012). *Alasan Pemerintah Ratifikasi Konvensi Perlindungan Pekerja Migran* - <http://economy.okezone.com/read/2012/08/06/320/674027/redirect>

