

KEBIJAKAN MIGRASI TENAGA KERJA PADA ERA MASYARAKAT EKONOMI ASEAN (MEA) DI PROVINSI LAMPUNG

Dwi Wahyu Handayani,¹ Fahmi Tarumanegara,² Gita Paramita Djausal³

^{1 2 3} Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Lampung
Dwi.wahyu@fisip.unila.ac.id

Lampung merupakan provinsi keenam terbesar jumlah pengirim TKI setelah Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Banten. Sementara itu tanggungjawab pemerintah daerah dalam perlindungan TKI, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, yang menggariskan tiga belas tanggung jawab pemda dari pendaftaran hingga perlindungan TKI. Studi yang dilakukan Lembaga Penelitian SMERU menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum maksimal dalam melaksanakan tugas tersebut. Selain itu pemda umumnya memandang migrasi internasional sebagai tanggungjawab pemerintah pusat. Seiring dengan adanya MEA, yang memiliki konsekuensi yaitu membebaskan arus barang, modal, jasa dan sumber daya manusia antarnegara Asean, maka penelitian ini menjadi penting. Sebelumnya, telah ada data mengenai kecenderungan negara tujuan TKI terbesar adalah Malaysia, termasuk ke Singapura dan Brunei Darussalam. Kajian ini untuk mengetahui kebijakan migrasi tenaga kerja ke pasar MEA di Provinsi Lampung.

Penelitian ini untuk menjawab bagaimana Pemerintah Provinsi Lampung mensikapi era MEA dalam persoalan migrasi tenaga kerja. Kegunaan secara teoritis hasil penelitian ini akan memperkaya kajian kontemporer dalam bidang kajian migrasi internasional dan kebijakan pemerintah. Kegunaan secara praktis, dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pemerintah daerah sebagai garda terdepan pelayanan terhadap masyarakatnya termasuk upaya perlindungan terhadap warganya yang bekerja di luar negeri.

Hasil penelitian bahwa adanya tumpang tindih wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penempatan dan perlindungan TKI. Tumpang tindih itu karena adanya dua aturan yang mengatur terkait persoalan TKI. Jumlah TKI ilegal Lampung lebih besar dibanding legal. Hal itu disebabkan antara lain rumit, tidak praktis, biaya besar dan waktu lama untuk migrasi melalui jalur resmi. Calon TKI sering hanya mempunyai sedikit akses terhadap informasi tentang prosedur migrasi dan kondisi kerja di Malaysia, akibatnya terjebak pada jalur tidak resmi. Kontrol pemerintah minim terhadap munculnya PPTKIS (Perusahaan Penyaluran Tenaga Kerja Indonesia Swasta) tanpa ijin resmi, biro jasa pembuatan paspor, dan oknum aparat pemerintah yang menjadi bagian dari adanya TKI ilegal.

Kata Kunci: kebijakan, migrasi, tenaga kerja, Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Kementerian Luar Negeri RI memaparkan data bahwa hingga tahun 2013 terdapat sekitar 4,6 juta WNI di luar negeri. Jumlah aktualnya diperkirakan mencapai dua kali lipat dari jumlah tersebut. Sebanyak 60 % dari angka tersebut adalah TKI sektor informal. Upaya perlindungan terhadap TKI di luar negeri yang dilakukan pemerintah pusat, pada tahun 2011 Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan RI menangani 38.880 kasus dengan tingkat

penyelesaian 80,97%, tahun 2012 menangani 19.218 kasus dengan tingkat penyelesaian 76,86% dan pada tahun 2013 menangani 12.967 kasus dengan tingkat penyelesaian 73,09%.

Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) mencatat pada Januari - September 2014 jumlah TKI adalah 325.821 orang. Jumlah paling banyak bekerja di Malaysia, sebanyak 95.785 orang. Sementara itu provinsi yang merupakan kantong asal TKI adalah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, Banten, NTT, NTB, Makasar, Sumut dan Kalimantan Selatan ([http://rri.co.id/gl: 22/12/2013](http://rri.co.id/gl:22/12/2013)).

Negara tujuan lainnya adalah 62.647 orang TKI bekerja di Taiwan, sedangkan yang bekerja di Arab Saudi sebanyak 34.182 orang. Sementara TKI lainnya yang bekerja di Hongkong sebanyak 28.182 orang, Singapura (23.273), Uni Emirat Arab (14.124), Oman (12.531), Korea Selatan (9.208), Brunei Darussalam (8.025), Amerika Serikat (7.474), Qatar (6.249), Bahrain (3.776), Jepang (2.036), Kuwait (1.402), Turki (1.107), Italia (1.036), Kanada (800), Tiongkok (782) dan Pulau Fiji sebanyak 727 orang ([http://www.bnp2tki.go.id/read/9511/Jumlah-TKI-Asal-Jabar-Terbanyak-Dibandingkan](http://www.bnp2tki.go.id/read/9511/Jumlah-TKI-Asal-Jabar-Terbanyak-Dibandingkan-Daerah-Lain) - Daerah -Lain, diakses 5 Maret 2016). Dari data tersebut diketahui bahwa negara penerima paling banyak TKI di kawasan Asean adalah Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam.

Sementara itu Lampung merupakan provinsi keenam terbesar jumlah pengirim TKI setelah Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Banten (www.bnp2tki.go.id, 24 November 2011). Data Puslitfo BNP2TKI, sampai dengan Desember tahun 2015, provinsi ini berada pada urutan kelima dalam penempatan tenaga kerja ke luar negeri yakni 16.109 TKI. Menurut data tersebut, asal TKI terbanyak dari provinsi Lampung berasal dari Kabupaten Lampung Timur, 6692 TKI. Dalam hal pengaduan TKI, terdapat 206 pengaduan asal provinsi Lampung dan 59 diantaranya berasal dari Lampung Timur ([http://www.bnp2tki.go.id /read/10993/Cegah-TPPO-BNP2TKI- Beri-Perhatian-Khusus-ke-Provinsi-Lampung-.html](http://www.bnp2tki.go.id/read/10993/Cegah-TPPO-BNP2TKI-Beri-Perhatian-Khusus-ke-Provinsi-Lampung-.html), diakses 5 Maret 2016).

Tanggungjawab pemerintah daerah dalam perlindungan TKI, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, yang menggariskan tiga belas tanggung jawab pemda yang mencakup: penyuluhan, pendaftaran calon TKI, penyeleksian calon TKI, pengawasan pelaksanaan rekrutmen, memfasilitasi pelaksanaan perjanjian bilateral dan multilateral, penerbitan rekomendasi izin pendirian kantor cabang Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS), penyebarluasan sistem informasi penempatan TKI (sistem komputerisasi Tenaga kerja Luar Negeri/SISKOTKLN) dan pengawasan penyetoran dana perlindungan TKI, sosialisasi substansi perjanjian kerja penempatan, pembinaan, pengawasan dan monitoring penempatan dan perlindungan TKI, penerbitan rekomendasi perizinan tempat penampungan, pelayanan kepulangan TKI.

Studi yang dilakukan Lembaga Penelitian SMERU menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum maksimal dalam melaksanakan tugas tersebut. 95 % pemda justru menerbitkan perda yang mengenakan tarif untuk pelayanan admistratif. Studi tersebut menyoroti masih rendahnya kesadaran pemda atas perkembangan kerangka hukum nasional. Selain itu pemda umumnya memandang migrasi internasional sebagai tanggungjawab pemerintah pusat dengan BNP2TKI sebagai pelaksana utama penempatan melalui kerjasama antarpemerintah (penempatan G to G) dan PPTKIS (penempatan P to P). Pemda juga tidak dapat melakukan pengawasan terhadap pelanggaran PPTKIS yang ada di wilayahnya, karena merupakan cabang dari Jakarta. Disnakertrans memiliki anggaran yang rendah untuk menangani masalah ketenagakerjaan dalam negeri, apalagi masalah ketenagakerjaan ini di luar negeri.

Seiring dengan adanya MEA, yang memiliki konsekuensi yaitu membebaskan arus barang, modal, jasa dan sumber daya manusia antarnegara Asean, maka penelitian ini menjadi penting. Sebelumnya, telah ada data mengenai kecenderungan negara tujuan TKI terbesar

adalah Malaysia, termasuk ke Singapura dan Brunei Darussalam. Kajian ini untuk mengetahui kebijakan migrasi tenaga kerja ke pasar MEA di Provinsi Lampung.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Metode pengumpulan data dalam penelitian menggunakan teknik dokumen, wawancara, dan triangulasi. Berikut ini akan dijelaskan satu per satu teknik tersebut dan penggunaannya dalam penelitian ini. Wawancara akan dilakukan kepada Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Lampung Timur, staf yang terkait, agen TKI, dan masyarakat yang pernah menjadi TKI.

PEMBAHASAN

A. Migrasi Internasional

Perpindahan tenaga kerja internasional adalah perpindahan yang dilakukan karena melakukan pekerjaan sementara, berdasarkan kontrak kerja yang telah ditentukan (Raharto 1999). Dalam upaya bermigrasi, seseorang tentunya dihadapkan pada proses pengambilan keputusan yang meliputi alternatif atau pilihan kegiatan, orang yang mengambil keputusan, dan tujuan yang ingin dicapai dalam keputusan. Keputusan menurut Schiffman dan Kanuk dalam Suwarman (2003) mendefinisikan suatu keputusan sebagai pemilihan suatu tindakan dari dua atau lebih pilihan alternatif, di samping itu ia juga mengemukakan empat macam perspektif dari model manusia, maksudnya model tingkah laku keputusan dari seseorang individu, yaitu manusia ekonomi, manusia pasif, manusia kognitif, dan manusia emosional. Adapun menurut Hoffman dalam Raharto (1999) yang mendorong seseorang untuk bermigrasi adalah:

Keputusan seseorang untuk bermigrasi sangat dipengaruhi oleh pendorong dan penarik ini sangat berhubungan dengan motivasi migran untuk meninggalkan daerah asal dan memilih daerah tujuan oleh faktor-faktor pendorong di daerah asal dan faktor-faktor penarik di daerah tujuan. Motivasi merupakan kebutuhan dan keinginan yang ingin dicapai dari suatu tindakan yang diambil. Selain dari itu, motivasi juga dapat dianggap sebagai nilai yang diberikan seseorang atau tujuan yang ingin dicapai dari suatu keputusan yang diambil.

B. Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, perlindungan dapat diartikan sebagai tempat berlindung, hal (perbuatan, dsb) memperlindungi (Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, 2007: 674). Perlindungan TKI menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan calon TKI/ TKI dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja oleh Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). BNP2TKI mempunyai tugas merumuskan, mengkoordinasikan, melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan kebijakan teknis perlindungan TKI yang meliputi standarisasi, sosialisasi dan pelaksanaan perlindungan mulai dari pra-35 pemberangkatan, selama penempatan, sampai dengan pemulangan.

Perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar tenaga kerja dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi

atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.

Menurut Firman Hasan dalam jurnal internasional yang berjudul *Indonesia's Response to ILO 185 Convention An Analysis, Protecting the rights of Indonesian laborers (TKI) is crucially important. It is clear that the legal jurisdiction of the country which receives the foreign workers will be put in question by the demand from the Indonesian government for legal guarantees along with consular access if a worker has a legal problem. The host country will inevitably be more concerned about the interest of its own citizens rather than those of other countries. This issue should not need to interfere with relations between Indonesia and the country where the Indonesian workers are facing problems since the cause lies not only with carelessness or intentional mistakes from the Indonesian side but also from the receiver country as well. Realizing this means that if an Indonesian laborer faces a legal problem, the judicial authority of the receiver country should be able to take into account the direct and indirect background to the problem and not just see the problem itself. However, the effort to find a solution to a legal problem, especially in giving legal protection to uneducated workers (legal or undocumented), is much better done in multilateral cooperation with international organizations such as International Labour Organization, United Nations High Commission on Refugees (UNHCR), International Organization of Migration (IMO) or with countries where many Indonesia are working. This multilateral cooperation has been carried out between Indonesia and ILO to formulate universal standard norms for the workers, while cooperation with the United Nations High Commission on Refugees has been established to help the Indonesian laborers if there is a conflict where they work. As a next step, Indonesia should find a general international legal umbrella to give legal protection to its citizens whenever they need it or when they are facing a legal problem in a foreign country* (Firman Hasan, 2007: 46-47).

Dengan kata lain, perlindungan hak-hak tenaga kerja Indonesia (TKI) merupakan hal yang penting. Yurisdiksi hukum negara yang menerima pekerja asing akan menjadi pertanyaan oleh pemerintah Indonesia untuk memberikan jaminan hukum atas akses konsuler jika seorang pekerja memiliki masalah hukum. Pada umumnya, negara penerima tenaga kerja akan lebih memperhatikan kepentingan warga negaranya sendiri dibandingkan dengan warga negara lainnya. Namun, hal tersebut tidak perlu dijadikan gangguan dalam hubungan antara Indonesia dan negara tempat tenaga kerja Indonesia yang menghadapi masalah karena penyebabnya bukan hanya terletak pada kelalaian atau kesalahan yang disengaja dari pihak Indonesia tetapi juga dari negara penerima. Menyadari hal ini, jika seorang buruh Indonesia menghadapi masalah hukum, kekuasaan kehakiman negara penerima harus dapat mempertimbangkan latar belakang yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung terhadap masalah dan tidak hanya melihat masalah itu sendiri.

Namun, upaya untuk menemukan solusi dari permasalahan hukum tersebut, terutama dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pekerja yang tidak berpendidikan (legal atau tidak legal), jauh lebih baik dilakukan dalam kerjasama multilateral dengan organisasi internasional seperti Organisasi Buruh Internasional (ILO), Komisi Tinggi PBB tentang Pengungsi (UNHCR), Organisasi Migrasi Internasional (IOM) atau dengan negara-negara di mana banyak warga negara Indonesia bekerja.

Kerjasama multilateral ini telah dilakukan antara Indonesia dan ILO untuk merumuskan norma-norma standar universal untuk para pekerja, sedangkan kerja sama dengan Komisi Tinggi PBB tentang Pengungsi telah dibentuk untuk membantu tenaga kerja

Indonesia jika ada konflik di mana mereka bekerja. Langkah berikutnya, Indonesia harus mencari payung hukum internasional untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya kapan pun mereka membutuhkannya atau ketika mereka menghadapi masalah hukum di negara asing

C. ASEAN Pada Penanganan Buruh Migran

Persoalan pelanggaran hak asasi manusia yang dihadapi oleh buruh migran dinilai belum menjadi perhatian elite politik di tingkat [ASEAN](#). Menurut Direktur Eksekutif Migrant Care, Anis Hidayah, hingga tahun 2015, sebanyak 212 buruh migran terancam hukuman mati di Malaysia, termasuk mereka yang terjebak sindikat narkoba. Khususnya sektor pekerja rumah tangga (PRT) migran masih mengalami diskriminasi, penembakan terhadap buruh migran, dan anak-anak buruh migran terbatas aksesnya untuk mendapatkan pendidikan (Penulis Kristian Erdianto, <http://nasional.kompas.com/read/2016/03/15/18114991/nasib.buruh.migran.dinilai>. belum jadi. perhatian.di.tingkat. ASEAN, Nasib Buruh Migran Dinilai Belum Jadi Perhatian di Tingkat ASEAN, Selasa, 15 Maret 2016).

Menurut Anis, terjadinya kekerasan terhadap PRT disebabkan oleh negara-negara di [ASEAN](#) masih abai terhadap regulasi perlindungan hak buruh migran yang ada. Di [ASEAN](#) hanya Filipina yang meratifikasi Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional nomor 189 mengenai Kerja Layak bagi Pekerja Rumah Tangga, yang juga disebut sebagai Konvensi Pekerja Rumah Tangga. Konvensi itu menawarkan perlindungan khusus kepada pekerja rumah tangga. Selain itu, konvensi juga menetapkan hak-hak dan prinsip-prinsip dasar, dan mengharuskan negara mengambil serangkaian langkah dengan tujuan untuk menjadikan kerja layak sebagai sebuah realitas bagi pekerja rumah tangga. Konvensi ILO sangat penting untuk diratifikasi karena akan menjadi platform untuk melindungi pekerja migran.

Sementara itu Konvensi PBB 1990 tentang buruh migran, baru Filipina dan Indonesia yang meratifikasi konvensi tersebut. [ASEAN](#) telah membuat deklarasi tentang buruh migran tahun 2007. Namun ia menilai deklarasi tersebut juga tidak dipatuhi oleh negara-negara [ASEAN](#) sehingga hanya menjadi dokumen mati. Diskriminasi terhadap buruh migran tidak berdokumen masih berlangsung dan deportasi seringkali di luar koridor penegakan HAM menjadi sebab tidak dipatuhinya deklarasi tersebut. Padahal dalam deklarasi tersebut disepakati bahwa buruh migran harus diperlakukan secara adil, menganut prinsip penegakan HAM. Namun dalam prakteknya tidak ada yang menegur apabila ada negara yang melanggar.

Terkait dengan bidang ketenagakerjaan, Indonesia telah meratifikasi Konvensi 87 ILO; Freedom of Association and protection of the Rights to Organize 1948; Konvensi 98 ILO : Right to Organize and Collective Bargaining 1949; Konvensi 29 ILO : Forced Labour 1930; Konvensi 105 ILO : Abolition of Forced Labour 1957; Konvensi 100 ILO : Equal remuneration 1951; Konvensi 111 ILO : Discrimination (Employment and Occupation) 1958; Konvensi 138 ILO : Minimum Age Convention 1973; dan Konvensi 182 ILO : Elimination of the Worst Forms of Child Labour 1999.

Malaysia juga telah meratifikasi konvensi-konvensi ILO tersebut sebagaimana halnya Indonesia, akan tetapi Malaysia belum meratifikasi Konvensi 87 ILO : Freedom of Association and protection of the Rights to Organize 1948; dan Konvensi 111 ILO : Discrimination (Employment and Occupation) 1958.

Selain itu Indonesia juga telah meratifikasi UN Human Rights Treaties yang terdiri dari: International Convention on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR);

International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR); Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW); Convention against Torture and other Cruel (CAT); Convention on the Rights of the Child (CRC); serta menandatangani Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families (CMW).

Sementara dalam hal ini, Malaysia baru hanya meratifikasi dua konvensi, yaitu Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW); Convention against Torture and other Cruel (CAT); Convention on the Rights of the Child (CRC).(<http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issuue/110-oktober-2010/955--buruh-migran- membangun -hubungan-ri-malaysia-berbasis-ham.html> Saturday, 16 October 2010 06:19).

Ganjalan pembicaraan kedua negara soal PRT terjadi pada kebijakan ketenagakerjaan. Malaysia belum meratifikasi konvensi migran tersebut. Sehingga upaya ratifikasi dianggap sia-sia karena tidak akan berpengaruh terhadap perlindungan TKI di negara penempatan. Dalam hal ini, strategi yang dilakukan Indonesia hanya bersifat menunggu sikap Malaysia agar terlebih dahulu meratifikasi konvensi Buruh Migran. Malaysia tidak memiliki aturan hukum yang khusus mengurus para TKI yang bekerja sebagai penata laksana rumah tangga karena sifatnya yang informal dan tidak diatur secara resmi dalam aturan ketenagakerjaan di Malaysia. Dengan demikian tidak mengenal upah minimum, sehingga Malaysia sendiri sulit menerima usulan Indonesia agar upah minimum dimasukkan di dalam revisi MoU tentang pekerja domestik. Pemerintah Malaysia berpendapat masalah cost-structure, harus dibahas lebih panjang lagi sehingga dicapai kata sepakat tentang berapa banyak yang harus dibayar buruh migran untuk menjadi PRT ke Malaysia. Malaysia juga menentang konsep *legally binding* dan standar perlindungan pekerja migran ilegal berdasarkan hak asasi manusia. Kedua negara misalnya belum mencapai titik temu soal gaji pokok, cost-structure (biaya rekrutmen yang harus dibayar buruh migran untuk menjadi PRT di Malaysia, Red.), hari libur dan kontrak kerja.

D. Kebijakan Nasional Mengenai TKI

Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UUTKI/UU Buruh Migran). UUTKI tersebut menegaskan kewajiban melindungi, namun tidak ada hukum atau regulasi secara khusus mengatur dan mengakui keberadaan pekerjaan rumah tangga atau pekerjaan di ranah domestik sebagai pekerjaan formal, yang berimplikasi melindungi pekerjanya. Ada banyak traktat internasional yang mengatur hak buruh migran, yang terakhir adalah The International Convention on The Protectyion of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya) yang dikeluarkan oleh PBB tahun 2003 sebagai hukum internasional. Konvensi ini telah diratifikasi oleh 43 negara, dan Indonesia pada tahun 2012 lalu telah meratifikasi dengan mengesahkan Undang-Undang No 6 Tahun 2012.

Undang-undang telah mengamanahkan bahwa upaya perlindungan dan penempatan TKI harus diselenggarakan tertib, efisien dan efektif untuk meningkatkan perlindungan, kesejahteraan tenaga kerja, perluasan lapangan kerja, kualitas tenaga kerja dan peningkatan penerimaan devisa dengan memperhatikan harkat dan martabat manusia, bangsa dan negara. Kemudian juga dijelaskan mengenai penempatan tenaga kerja memperhatikan harkat dan martabat manusia, bangsa dan negara. Indonesia (TKI) dapat dilakukan ke semua negara dengan ketentuan: a) negara tujuan memiliki peraturan adanya perlindungan tenaga kerja

asing, b) negara tujuan membuka kemungkinan kerjasama bilateral dengan negara Indonesia di bidang penempatan TKI, c) keadaan di negara tujuan tidak membahayakan keselamatan TKI dikaitkan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia masalah penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri, menyangkut juga hubungan antarnegara, maka sudah sewajarnya apabila kewenangan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri merupakan kewenangan pemerintah.

Beberapa hal yang membuat kegagalan dari proses negosiasi dengan pihak Malaysia adalah kelemahan Indonesia dalam mengelola tenaga kerja yang akan berkerja di luar negeri.

- a. Jumlah TKI ilegal lebih besar dibanding legal. Hal itu disebabkan antara lain rumit, tidak praktis, biaya besar dan waktu lama untuk migrasi melalui jalur resmi. Calon TKI sering hanya mempunyai sedikit akses terhadap informasi tentang prosedur migrasi dan kondisi kerja di Malaysia., akibatnya terjebak pada jalur tidak resmi
- b. Pemerintah belum menandatangani Konvensi Pekerja Migran dan Penyelesaian Perselisihan Buruh. Pemerintah Indonesia juga mempertimbangkan hak-hak pekerja asing yang bekerja di Indonesia ketika meratifikasi konvensi migran. Konvensi ini juga akan mengharuskan pemerintah Indonesia untuk memperhatikan dan memberikan hak-hak pekerja asing yang bekerja di Indonesia. Hal ini dirasa sulit dilakukan mengingat kondisi ekonomi Indonesia yang belum mengizinkan untuk mengurus warga asing di tengah kesulitan masyarakat Indonesia pada umumnya. Pemerintah Indonesia khawatir apabila telah meratifikasi konvensi migran justru akan memperbanyak pekerja asing yang masuk ke wilayah Indonesia untuk menjadi pekerja, karena para pekerja akan diberikan fasilitas seperti yang tertuang dalam konvensi tersebut. Dikarenakan konvensi ini tidak hanya melindungi pekerja migran Indonesia di luar negeri tetapi juga sebaliknya, pekerja migran yang ada di Indonesia harus turut dilindungi.
- c. Sebagian besar pemerintah melakukan pengiriman TKI tanpa keahlian dan pemahaman budaya negara penerima serta tidak jelasnya kontrak kerja.
- d. Adanya pihak yang melakukan pungli terhadap TKI, seperti keberadaan calo transportasi dan penukaran uang di Terminal IV Kepulauan TKI Bandara Soekarno-Hatta, pemotongan upah pekerja selama tujuh bulan di Hongkong sebesar 3.000 dolar Hongkong, transparansi pemanfaatan pengutipan 15 dollar AS setiap TKI serta kekerasan terhadap TKI.

Sementara beberapa hal yang menjadi poin perjuangan dalam upaya perlindungan TKI di Malaysia:

1. Undang-undang migrasi Malaysia menempatkan tenaga kerja resmi dengan majikan yang ditunjuk, sedangkan tenaga kerja ilegal mempunyai kebebasan lebih besar untuk memilih majikan mereka dan jenis pekerjaan yang mereka ingin lakukan. Hal ini difasilitasi oleh pasar tenaga kerja yang besar bagi tenaga kerja migran ilegal di Malaysia. Selain itu, biaya migrasi ilegal lebih murah daripada jalur resmi.
2. Meskipun tenaga kerja migran masuk ke Malaysia sebagai migran resmi namun kondisi kerja yang sangat eksploitatif, kekerasan fisik dan psikologis atau gaji yang tidak dibayarkan menyebabkan tenaga kerja migran lebih memilih meninggalkan majikan mereka dan kehilangan status resminya. Padahal, ijin kerja sebagai syarat status resmi sangat terkait erat dengan majikan.
3. Nota Kesepakatan antara Indonesia dan Malaysia memperbolehkan dokumen perjalanan tenaga kerja migran disimpan oleh majikan. Meninggalkan majikan berarti kehilangan status imigrasi dan dokumen identitas,
4. Sistem hukum di Malaysia khususnya proses persidangan yang melibatkan warga negara asing termasuk TKI terkenal sangat lambat. Penyelesaian satu kasus pidana rata-rata

berlangsung antara 2 – 5 tahun, sedangkan untuk kasus perdata (perselisihan perburuhan) memakan waktu antara 1 – 4 tahun. Dalam sistim peradilan, kehadiran TKI mutlak diperlukan selama proses persidangan. KJRI telah mencoba mencari terobosan dengan membuat rayuan khusus ke Mahkamah Buruh dan Mahkamah Majestrit untuk mempercepat proses yaitu dengan mendahulukan kehadiran TKI di awal serentetan proses persidangan. Apabila hakim telah menyatakan cukup atas kehadiran TKI di persidangan, TKI dibolehkan pulang ke tanah air. Proses selanjutnya staf dan pengacara KJRI mewakili TKI. Terobosan ini membuahkan hasil walaupun tidak untuk semua kasus. Sementara kebanyakan majikan tidak dipenjara selama menunggu; tidak memperhitungkan pertimbangan secara personal yang memengaruhi TKI dan kesulitan dalam membuktikan kasus mereka.

E. Kebijakan Buruh Migran Provinsi Lampung

1. Tenaga Kerja Indonesia

Pemerintah Provinsi Lampung memiliki peraturan daerah mengenai TKI di luar negeri, Peraturan Daerah Provinsi Lampung no. 16 tahun 2014 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2006 tentang pelayanan terpadu terhadap perempuan dan anak korban tindak kekerasan, dan peraturan daerah Provinsi Lampung Nomor 4 Tahun 2006 tentang pencegahan trafiking.

Jumlah penduduk Provinsi Lampung (BPS, 2015) berjumlah 8.109.601 orang. Tenaga kerja Indonesia (TKI) berasal dari Provinsi Lampung pada tahun 2015 sejumlah 17.297 orang. Namun, keberadaan TKI secara statistik tidak memberikan perubahan pada angka pengangguran atau angkatan kerja karena TKI dianggap sebagai mantan anggota rumah tangga (ART). Mantan ART adalah penduduk yang sedang tinggal di luar negeri lebih dari 6 bulan atau kurang dari 6 bulan tetapi bermaksud menetap yang sebelum berangkat merupakan ART di rumah tangga responden (BPS, 2015).

Tabel 1. Persentase Jumlah Tenaga Kerja berdasarkan Bidang Kerja

Sektor Kerja	Jumlah (orang)	Persen tase
Formal	7.034	41 %
Informal	10.263	59 %

Sumber: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Lampung, 2015

Pekerjaan di sektor formal memiliki perlindungan terhadap pekerjaanya, dalam hal ini TKI yang bersangkutan. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh badan hukum sebagai pengguna jasa TKI. Hal yang rentan secara hukum adalah TKI yang bekerja di sektor informal, sejumlah 59%. Pengguna jasa TKI sektor informal adalah perorangan. Sektor informal yang melakukan pekerjaan domestik di dalam rumah tangga memiliki resiko kekerasan, tidak mendapatkan pembayaran gaji, dan beban kerja berlebih. Profesi dalam sektor informal antara lain: asisten rumah tangga, sopir pribadi, tukang kebun, dan perawat orang tua (jompo).

Negara tujuan TKI asal Provinsi Lampung untuk wilayah negara-negara ASEAN adalah Malaysia, Singapura, dan Brunei Darussalam. Selain negara tersebut, negara tujuan lainnya adalah Taiwan dan Hongkong. Taiwan menjadi negara tujuan yang dipilih dikarenakan Taiwan memiliki undang-undang tenaga kerja asing. Dengan begitu, hak-hak

tenaga kerja asing di Taiwan dilindungi secara hukum (legal). Alasan lainnya adalah upah tinggi.

Aliran dana dari luar negeri yang masuk ke Provinsi Lampung melalui Bank Rakyat Indonesia pada tahun 2015 mencapai 1,5 triliun rupiah. Walaupun TKI mampu mengalirkan dana sebesar 1,5 triliun, jumlah TKI yang berada di luar negeri tidak dianggap sebagai penduduk Indonesia yang memiliki pekerjaan secara statistik. Adapun status pekerjaan yang didata oleh BPS adalah berusaha sendiri, berusaha dibantu buruh tidak tetap/buruh tak dibayar, berusaha dibantu buruh tetap/buruh dibayar, buruh/karyawan/pegawai, pekerja bebas di pertanian, pekerja bebas di non pertanian, pekerja keluarga/tak dibayar.

Pemerintah Indonesia telah membangun sistem dalam pengiriman TKI ke luar negeri. Pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia swasta (PPTKIS) adalah badan hukum yang memiliki izin untuk menyelenggarakan penempatan TKI di luar negeri. PPTKIS harus memiliki surat izin pengerahan penempatan TKI (SIPPTKI). Surat izin tersebut dikeluarkan oleh Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Selain itu, PPTKIS harus memiliki mitra kerja di negara tujuan TKI. Mitra di luar negeri akan mengeluarkan *job order* disampaikan kepada Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan.

Job order memiliki informasi mengenai tenaga kerja yang dibutuhkan. Informasi tersebut berisikan jabatan pekerjaan yang dibutuhkan, gaji, usia, serta jenis kelamin laki dan perempuan yang dibutuhkan didalam pekerjaannya. Sejak Juni 2016, sistem pengumuman *job order* (JO) dilakukan secara *online*. Setelah keluarnya JO, PPTKIS yang telah memiliki SIPTKI dapat mengajukan surat pengantar rekrut (SPR). Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk memverifikasi data yang diunggah oleh PPTKIS secara *online*.

Pelatihan untuk TKI yang akan memenuhi JO diberikan oleh kantor pusat PPTKIS. Jumlah PPTKIS yang berada di Provinsi Lampung adalah 148. Diantaranya 3 merupakan kantor pusat dan 145 adalah kantor cabang.

Pada tahun 2016, sampai dengan November, terdapat 60 orang terkait kasus TKI. Sebagian besar merupakan TKI non prosedural. Diantaranya, 5 orang korban kapal tenggelam di Batam²⁰. Korban asal Provinsi Lampung berasal dari Lampung Utara, Tulang Bawang, Lampung Timur, Tanggamus, dan Lampung Selatan. Korban meninggal sebanyak 4 orang dan 1 orang selamat (asal Lampung Selatan).

Salah satu upaya Pemerintah Provinsi Lampung dalam TKI adalah pembentukan SATGAS Pencegahan TKI non prosedural. Satgas ini memiliki tugas untuk memberikan edukasi kepada masyarakat untuk menjadi TKI yang legal, *monitoring* pelaksanaan penempatan TKI, dan sosialisasi prosedur penempatan TKI di daerah kabupaten/kota asal TKI.

2. Tenaga Kerja Asing

Dalam penempatan tenaga kerja asing (TKA) di Provinsi Lampung, izin dilakukan di Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Lampung memiliki wewenang untuk perizinan TKA jika TKA tersebut bekerja di dua kabupaten/kota. Setiap orang TKA wajib membayar USD 100/jabatan/orang/bulan. Untuk TKA yang memiliki keahlian wajib untuk memiliki 1 orang pendamping. Pendamping setidaknya memiliki latar pendidikan yang setara dengan TKA

Pendaftaran izin kerja TKA dilakukan pembaharuan data setiap bulan. Hal ini dikarenakan; sebagai contoh, kontrak kerja 1 tahun tidak dapat dipenuhi karena pemutusan hubungan kerja atau sakit atau yang lainnya. Januari 2016 sampai dengan Oktober 2016 terdata terdapat 34 orang TKA yang bekerja di Provinsi Lampung

²⁰Peristiwa tenggelamnya kapal pengangkut TKI non prosedural 93 orang dan 4 orang awak kapal.

Tabel 2. Jumlah Tenaga Kerja Asing di Provinsi Lampung (Januari-Oktober 2016)

Asal Negara	Jumlah (orang)
Amerika Serikat	1
Belanda	3
Filipina	1
India	2
Korea Selatan	4
Malaysia	7
Republik Rakyat Tiongkok	15
Singapura	1

Sumber: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 2016

Dalam mempersiapkan penduduk Provinsi Lampung menghadapi persaingan. Provinsi Lampung memiliki Balai Latihan Kerja (BLK) di 4 kabupaten/kota; Bandarlampung, Metro, Way Abung (Lampung Utara), dan Kalianda (Lampung Selatan). Melalui BLK, Pemerintah Provinsi Lampung dapat memberikan sertifikat keahlian kepada para peserta. Pemberian sertifikat ini akan memberikan peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan. Salah satu pihak yang bekerja sama dengan Provinsi Lampung adalah Honda.

F. Sistem Penempatan dan Perlindungan

Sistem penempatan adalah melalui lima jalur yaitu *government to government*, *government to privat*, *privat to privat*, mandiri, dan perusahaan dalam negeri yang memperoleh proyek di luar negeri. Seluruhnya adalah kategori sektor formal, hanya *privat to privat* yang menyalurkan sektor informal. Provinsi Lampung hingga saat ini menjadi provinsi dengan jumlah TKI sektor informal cukup besar. BP3TKI selama ini berusaha melayani pengaduan dari TKI legal maupun illegal, menurut Kepala BP3TKI Provinsi Lampung Sri Haryanti pada wawancara 23 November 2016 karena sebagai warga negara memiliki hak yang sama dalam perlindungan secara hukum. Ketika BP3TKI memperoleh pengaduan dari TKI maupun keluarganya, akan dipilah berdasar klasifikasi sifat perkara. Klasifikasi tersebut adalah perkara ketenagakerjaan, imigrasi, pidana ataukah perdata. Ketenagakerjaan misalnya persoalan gaji tidak sesuai kontrak maupun tidak dibayarkan, pekerjaan yang diperoleh di negara penempatan tidak sesuai dengan kontrak kerja, pemecatan sepihak, dan sebagainya. Persoalan menyangkut keimigrasian misalnya menggunakan visa wisata bukan visa kerja, padahal ke luar negeri untuk bekerja. Persoalan perdata seperti terkait TKI dan PPTKIS.

Kepala BP3TKI menjelaskan bahwa pengaduan seputar perolehan hak sebagai TKI umumnya datang dari TKI yang memang terdata sebagai TKI legal.

—Kalau TKI illegal biasa tidak berani melaporkan persoalannya, mengenai gaji, perlakuan majikan, pemecatan dan sebagainya, karena mereka tahu tidak melalui jalur yang resmil.

Kepala BP3TKI menyatakan pihaknya tidak boleh menghindar ketika TKI illegal mengalami persoalan darurat di negara tempat bekerja. Beberapa kasus seperti 4 TKI illegal asal Lampung tenggelam di perairan Malaysia, BP3TKI dilibatkan oleh KBRI untuk menangani.

Selanjutnya bentuk penyelesaian masalah adalah mediasi dengan PPTKIS ataupun antarpihak yang terkait persoalan pengaduan TKI. Kedua melalui advokasi dan bantuan hukum. Instansi terkait dalam penyelesaian masalah adalah BNP2TKI, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Kementerian Keuangan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan

Perlindungan Anak, Polri, Pemerintah provinsi/kota/kabupaten. Unsur swasta meliputi PPTKIS, asuransi TKI, sarana kesehatan, Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN), dan Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP)/Lembaga Uji Kompetensi (LUK). Pelapor dapat mengetahui proses penyelesaian masalah dengan membuka website <http://halotki.bnp2tki.go.id> dan masukan nomor pengaduan yang lengkap. Kedua dapat menghubungi pelayanan krisis center BNP2TKI. Ketiga dapat menghubungi kantor BP3TKI/UPT-P3TKI Surabaya/LP3TKI/P4TKI setempat.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan 3 persoalan terkait penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Temuan tersebut berdasarkan hasil pemeriksaan kinerja atas pembinaan dan pengawasan pemerintah dalam penempatan dan perlindungan TKI. **Pertama**, adanya tumpang tindih wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penempatan dan perlindungan TKI. Tumpang tindih itu karena adanya dua aturan yang mengatur terkait persoalan TKI. Kedua, yakni masih terjadinya dualisme wewenang rekrutmen antara Kementerian Tenaga Kerja dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI. Dari sisi Kementerian Tenaga Kerja, proses rekrutmen TKI harus melalui bursa tenaga kerja. Sementara dari BNP2TKI, rekrutmen dapat melalui sponsor. Persoalan terakhir, yakni tidak adanya sinkronisasi sistem informasi data TKI antara Kementerian Tenaga Kerja dengan BNP2TKI. Ketidaksinkronan itu juga berlaku bagi data perusahaan penyalur TKI swasta (PPTKIS) antara kedua instansi itu. BNP2TKI tidak update soal PPTKIS yang di-blacklist. Kalau ini dibiarkan akan memberikan peluang tidak tervalidasinya data PPTKIS yang benar, sehingga mereka dapat secara lalai melakukan rekrutmen tenaga kerja dan memberangkatkannya ke luar negeri (BPK: Ada 3 Persoalan Penempatan TKI di Luar Negeri, **Harianlampung.com**, 06/5/2015)

SIMPULAN

1. Indonesia telah meratifikasi Konvensi PBB Tahun 1990 tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya pada tanggal 12 April 2012. Sejauh ini negara yang telah meratifikasi konvensi ini hanya berjumlah 35 negara dan di wilayah ASEAN hanya baru Filipina dan Indonesia. Hal itu membatasi upaya perlindungan TKI di luar negeri, karena belum semua negara anggota ASEAN meratifikasi Konvensi Buruh Migran.
2. Implementasi penempatan dan perlindungan TKI tidak sesuai dengan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UUTKI/UU Buruh Migran): a) negara tujuan memiliki peraturan adanya perlindungan tenaga kerja asing, b) negara tujuan membuka kemungkinan kerjasama bilateral dengan negara Indonesia di bidang penempatan TKI, c) keadaan di negara tujuan tidak membahayakan keselamatan TKI dikaitkan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, masalah penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri, menyangkut juga hubungan antarnegara.
3. Dinamika kerjasama upaya penempatan dan perlindungan TKI di Malaysia dari masa ke masa dipengaruhi oleh kepentingan nasional terkait ketenagakerjaan masing-masing negara. Malaysia pun tidak memiliki aturan hukum yang khusus mengurus para TKI yang bekerja sebagai penata laksana rumah tangga karena sifatnya yang informal. Malaysia juga menentang konsep *legally binding* dan standar perlindungan pekerja migran ilegal berdasarkan hak asasi manusia.
4. Adanya tumpang tindih wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penempatan dan perlindungan TKI. Tumpang tindih itu karena adanya dua aturan yang mengatur terkait persoalan TKI.

5. Jumlah TKI ilegal lebih besar dibanding legal. Hal itu disebabkan antara lain rumit, tidak praktis, biaya besar dan waktu lama untuk migrasi melalui jalur resmi. Calon TKI sering hanya mempunyai sedikit akses terhadap informasi tentang prosedur migrasi dan kondisi kerja di Malaysia., akibatnya terjebak pada jalur tidak resmi
6. Sebagian besar pemerintah melakukan pengirimanTKI tanpa keahlian dan pemahaman budaya negara penerima serta tidak jelasnya kontrak kerja. Kontrol pemerintah minim terhadap munculnya PPTKIS (Perusahaan Penyaluran Tenaga Kerja Indonesia Swasta) tanpa ijin resmi, biro jasa pembuatan paspor, dan oknum aparat pemerintah yang menjadi bagian dari adanya TKI illegal.

A. Saran

1. Pembahasan perubahan UU 39 tentang UU Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, karena tumpang tindih dengan aturan-aturan penempatan dan perlindungan TKI yang menjadi wewenang pemerintah daerah.
2. Adanya kerjasama antara Stakeholder Penanganan TKI dengan pihak perguruan tinggi.
3. Stakeholder terkait adalah BNP2TKI, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Kementerian Keuangan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Polri, Pemerintah provinsi/kota/kabupaten. Unsur swasta meliputi PPTKIS, asuransi TKI, sarana kesehatan, Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN), dan Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP)/Lembaga Uji Kompetensi (LUK).

DAFTAR PUSTAKA

- Firman Hasan. 2007. *Indonesia's Response to ILO 185 Convention An Analysis*. Law Journal. Volume 15 No. 1. International Islamic University Malaysia.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press.
- Munir, R. 2000. *Migrasi*. dalam Lembaga Demografi FEUI. Dasar-dasar Demografi: edisi 2000. Lembaga Penerbit UI, Jakarta.
- Raharto Aswatini. 1999. *Migrasi dan Pembangunan di Kawasan Timur Indonesia*. PPT-LIPI: Jakarta.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses (edisi revisi)*, Jakarta: Media Pressindo.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga. 2007. Jakarta : Balai Pustaka.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan -----, Lamtim Penyumbang TKI Terbesar Kamis, 20 September 2012 10:48 -----, 14 Disnaker Di Lampung Ikuti Pelatihan Sistem Online Pelayanan TKI, www.bnp2tki.go.id, 24 November 2011, akses pada 1 April 2014. -----, (<http://rri.co.id>/gl: 22/12/2013). -----, (www.deplu.go.id) 09 Desember 2013) [http://www.bnp2tki.go.id/read/9511/Jumlah-TKI-Asal-Jabar-Terbanyak-Dibandingkan - Daerah -Lain](http://www.bnp2tki.go.id/read/9511/Jumlah-TKI-Asal-Jabar-Terbanyak-Dibandingkan-Daerah-Lain), diakses 5 Maret 2016. www.bnp2tki.go.id, 24 November 2011. [http://www.bnp2tki.go.id/read/10993/Cegah-TPPO-BNP2TKI- Beri-Perhatian-Khusus-ke- Provinsi-Lampung-.html](http://www.bnp2tki.go.id/read/10993/Cegah-TPPO-BNP2TKI-Beri-Perhatian-Khusus-ke-Provinsi-Lampung-.html), diakses 5 Maret 2016.

Kristian Erdianto, <http://nasional.kompas.com/read/2016/03/15/18114991/nasib.buruh.migran.dinilai.belum.jadi.perhatian.di.tingkat.ASEAN>, *Nasib Buruh Migran Dinilai Belum Jadi Perhatian di Tingkat ASEAN, Selasa, 15 Maret 2016.*
<http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issuue/110-oktober-2010/955--buruh-migran-membangun-hubungan-ri-malaysia-berbasis-ham.html> Saturday, 16 October 2010 06:19