

## Dinamika Kerjasama Indonesia dan Malaysia tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja

### Abstrak

Dwi Wahyu Handayani, S.IP., M.Si.\*

Masalah yang mencuat tentang TKI di Malaysia adalah deportasi, perlakuan tidak manusiawi, eksploitasi dan sebagainya. Apabila Pemerintah RI memandang TKI sebagai pasar yang penting karena terkait devisa, maka perlu dilengkapi dengan undang-undang serta kelembagaan, kesepakatan kerjasama, termasuk dukungan APBN yang memadai. Namun, terjadi tarik ulur kesepakatan antara Indonesia dan Malaysia mengenai upaya kerjasama dalam perlindungan dan penempatan TKI di Malaysia. Kesepakatan sudah ada tetapi belum sepenuhnya mampu melindungi TKI. Oleh sebab itu, penelitian untuk menganalisa dinamika kerjasama Indonesia dan Malaysia dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja pada era kepemimpinan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono (2004-2014) menjadi sangat penting. Masalah penelitian adalah bagaimana dinamika kerjasama Indonesia dan Malaysia tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja? Hasil penelitian dengan metode deskriptif kualitatif ini untuk menjawab bagaimana dinamika kerjasama Indonesia dan Malaysia tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja. Kegunaan secara teoritis adalah memperkaya kajian kontemporer dalam bidang pemerintahan dan hubungan internasional. Kegunaan secara praktis, dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pemerintah sebagai garda terdepan pelayanan masyarakat. Hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia mengenai tenaga kerja tidak terlepas dari tujuan masing-masing untuk memenuhi terwujudnya kepentingan nasional. Hasil penelitian adalah *pertama*, TKI di Malaysia adalah sebuah fenomena rasional ekonomi yang didasarkan kepentingan dua negara, angka permintaan Malaysia atas TKI tinggi, Indonesia juga mendapat manfaat ekonomi sebagai sumber devisa terbesar dan membantu perekonomian nasional. Kedua, dinamika kerjasama upaya penempatan dan perlindungan TKI di Malaysia dari masa ke masa dipengaruhi oleh kendala internal 2 negara yaitu sistem ketenagakerjaan masing-masing negara. Malaysia dan Indonesia belum meratifikasi konvensi Buruh Migran. Malaysia pun tidak memiliki aturan hukum yang khusus mengurus para TKI sektor informal. Malaysia juga menentang konsep *legally binding* dan standar perlindungan pekerja migran ilegal berdasarkan hak asasi manusia. Ketiga, *power bargaining* Indonesia lemah karena citra buruk pengelolaan tenaga kerja yang akan bekerja di luar negeri, diantaranya adanya TKI ilegal, TKI tanpa keahlian dan pemahaman budaya negara penerima, tidak jelasnya kontrak kerja, adanya pungli terhadap TKI di dalam negeri.

Kata kunci: Kerjasama Indonesia dan Malaysia, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja

☆ Staf Pengajar Ilmu Hubungan Internasional Fisip Unila

## **Dynamics of Cooperation Indonesia and Malaysia Placement and Protection of Labor**

### **Abstract**

Dwi Wahyu Handayani, SIP, M.Si.\*

The Problems that has raised about migrant workers in Malaysia is a deportation, inhumane treatment, exploitation and so on. If the Government of Indonesia sees migrant workers as an important market for foreign exchange-related, it is necessary to be equipped with laws and institutions, cooperation agreements, including adequate support for the state budget. However, there was a tug agreement between Indonesia and Malaysia regarding cooperation efforts in the protection and placement of migrant workers in Malaysia. The agreement already exists but has not been fully able to protect the workers. Therefore, a study to analyze the dynamics of cooperation between Indonesia and Malaysia in the placement and protection of workers in the era of the leadership of President Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) becomes very important. The research problem is how the dynamics of cooperation between Indonesia and Malaysia on the placement and protection of labor? The results of the study with qualitative descriptive method is to answer how the dynamics of cooperation between Indonesia and Malaysia on the placement and protection of labor. Usefulness theoretically is enriching contemporary studies in the field of government and international relations. Practical usefulness, can provide useful information for the government as the frontline public services. Bilateral relations between Indonesia and Malaysia regarding labor can not be separated from each destination to fulfill the realization of national interests. The results of the study is the first, migrant workers in Malaysia is a rational economic phenomenon which is based interests of the two countries, the demand for high-Malaysia on migrant workers, Indonesia also benefit the economy as the biggest source of foreign exchange and help the national economy. Secondly, the dynamics of cooperation efforts the placement and the protection of migrant workers in Malaysia from time to time is influenced by 2 states internal constraints that the employment system of each country. Malaysia and Indonesia has not ratified the Migrant Workers Convention. Malaysia did not have laws that specifically deal with the informal sector workers. Malaysia is also opposed to the concept of legally binding and illegal migrant worker protection standards based on human rights. Third, Indonesia bargaining power is weak because of the bad image of workforce management that will work overseas, including the presence of illegal workers, migrant workers without the expertise and understanding of the culture of the recipient country, unclear contract of employment, the existence of extortion against migrant workers in the country.

Keywords: The Cooperation between Indonesia and Malaysia,  
Placement and Protection Labor

\*Lecturer in International Relations, Faculty of Politics and Social Science,  
University of Lampung

## I. Pendahuluan

Data resmi Kementerian Luar Negeri RI, hingga tahun 2013 terdapat sekitar 4,6 juta WNI di luar negeri. Jumlah aktualnya diperkirakan mencapai dua kali lipat dari jumlah tersebut. 60 % dari angka tersebut adalah TKI sektor informal. Upaya perlindungan terhadap TKI di luar negeri yang dilakukan pemerintah pusat, tahun 2011 Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan RI menangani 38.880 kasus dengan tingkat penyelesaian 80,97%, tahun 2012 menjadi 19.218 kasus dengan tingkat penyelesaian 76,86% dan pada tahun 2013 (30 September 2013) menjadi 12.967 kasus dengan tingkat penyelesaian 73,09%.

Pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dapat ditinjau dari analisa ekonomi, yaitu dilihat dua pasar tenaga kerja. TKI Indonesia yang masuk Malaysia secara legal sekitar 1,5 juta orang. Pada umumnya di pasar ini tidak ada persoalan yang sengit. Pasar kedua adalah pasar TKI Indonesia yang "ilegal", sekitar 600-800.000. Masalah yang mencuat adalah deportasi, perlakuan tidak manusiawi, eksploitasi dan sebagainya. Oleh sebab itu, penelitian untuk menganalisa dinamika kerjasama Indonesia dan Malaysia dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja menjadi sangat penting. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2014.

## II. Kerjasama Perlindungan TKI: Daya *Bargaining Position* dengan Malaysia

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 (Abdulsalam, 2009, dalam Pristika Handayani, *Perjanjian Bilateral Indonesia dengan Malaysia terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI)*, Lex Jurnalica Volume 11 Nomor 1, April 2014).

Kerjasama G-to-G antara Indonesia dengan Malaysia sebagai dasar perlindungan terhadap TKI di negara tersebut sudah diupayakan oleh dua negara. Kemenlu dengan membentuk aturan khusus yang dapat melindungi para TKI di Malaysia, seperti pembentukan *Memorandum of Understanding* (MOU) dengan pemerintah Malaysia. Perjanjian bilateral ini untuk memberi perlindungan kepada TKI dari tindak kekerasan ketika bekerja. Penempatan TKI ke Malaysia dilakukan di bawah payung MoU Penempatan dan Perlindungan TKI ke Malaysia, baik untuk sektor formal maupun sektor informal (*domestic*). MoU bagi TKI yang bekerja di sektor formal, ditandatangani tahun 2004, dan MoU tahun 2006 bagi TKI yang bekerja di rumah tangga (*domestic worker*). MoU ini secara spesifik mengatur perlindungan pekerja domestik Indonesia di Malaysia. Tetapi banyak pihak, diantaranya pelapor khusus PBB untuk Hak Asasi Buruh Migran, LSM yang konsen masalah perburuhan, dan sebagainya menilai MoU ini melanggar hak asasi manusia dan berpotensi berat terjadinya praktik *trafficking* (perdagangan manusia, Red.) terhadap pekerja domestik Indonesia di Malaysia, misalnya paspor atau

dokumen resmi *domestic workers* Indonesia harus dipegang majikan. Tidak ada jaminan terhadap pemenuhan hak-hak pokok *domestic workers* yang lain.

Pada tahun 2009, posisi penempatan TKI untuk sektor domestik adalah moratorium atau penundaan pelayanan sementara. Selama waktu tersebut, kedua pihak terus melakukan upaya-upaya perbaikan mekanisme penempatan dan perlindungan TKI ke Malaysia. Apabila diperlukan, pemerintah Indonesia dapat menerapkan moratorium (penangguhan) pengiriman TKI khususnya yang berprofesi sebagai PRT di Malaysia. Hal ini sebagai bagian dari diplomasi politik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai jawaban sekaligus tekanan apabila terjadi penolakan pemerintah Malaysia untuk menyetujui MOU tersebut.

Ganjalan pembicaraan kedua negara soal pembantu luar rumah tangga (PLRT) 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), hari libur dan kontrak kerja (<http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/ketenagakerjaan/164-mou-perlindungan-tki-dengan-malaysia-kembali-tertunda>. Sat 06 Sep 2014).

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

1. 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
2. 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.

3. Sebagian besar pemerintah melakukan pengiriman TKI tanpa keahlian dan pemahaman budaya negara penerima serta tidak jelasnya kontrak kerja.
4. Adanya pihak yang melakukan pungli terhadap TKI, seperti keberadaan calo transportasi dan penukaran uang di Terminal IV Kepulangan 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 sistem 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.

Kerjasama penempatan dan perlindungan TKI di Malaysia terkendala oleh berbagai masalah, yang menyangkut kondisi dan sistem ketenagakerjaan kedua negara. Bentuk kerjasama apapun idealnya dilandasi dengan aturan dan kesepakatan yang jelas, sehingga meminimalisir terjadinya masalah, namun hal tersebutlah yang menjadi kelemahan dalam upaya perlindungan dan penempatan TKI di Malaysia. Upaya menjalin kerjasama dengan negara lain suatu negara memerlukan kekuatan atau *power* agar dapat mencapai kepentingannya.

Diplomasi Indonesia dalam masalah perlindungan TKI selama ini dengan mengupayakan MoU dengan negara penerima. Standar MoU tidak mengatur tentang prinsip perlindungan di dalam kebijakan nasional, hanya dominan mengatur tentang kerjasama antara PJTKI dan negara tujuan, dan tidak signifikan mengatur tentang perlindungan pekerja migran. Catatan keberhasilannya baru sekadar kebijakan pemutihan dari pemerintah Malaysia terhadap warga negara Indonesia yang statusnya belum resmi. Kemudian adanya *Community Learning Center* atau pendirian sekolah untuk anak-anak tenaga kerja Indonesia di Malaysia.

### **III. Penutup**

#### **A. Kesimpulan**

1. Penempatan TKI ke Malaysia dilakukan dibawah payung MoU Penempatan dan Perlindungan TKI ke Malaysia, baik untuk sektor formal maupun sektor informal (*domestic*). MoU bagi TKI yang bekerja di sektor formal, ditandatangani tahun 2004, dan MoU tahun 2006 bagi TKI yang bekerja di rumah tangga (*domestic worker*). Pada tahun 2009, posisi penempatan TKI untuk sektor domestik adalah moratorium atau penundaan pelayanan sementara.
2. Dinamika kerjasama upaya penempatan dan perlindungan TKI di Malaysia dari masa ke masa dipengaruhi oleh kepentingan nasional terkait ketenagakerjaan masing-masing negara. Malaysia dan Indonesia belum meratifikasi konvensi Buruh Migran. Malaysia pun tidak memiliki aturan hukum yang khusus mengurus para TKI yang bekerja sebagai penata laksana rumah tangga karena sifatnya informal. Malaysia juga menentang konsep *legally binding* dan standar perlindungan pekerja migran ilegal berdasarkan hak asasi manusia.
3. Power bargaining Indonesia menjadi lemah karena kelemahan Indonesia dalam mengelola tenaga kerja yang akan bekerja di luar negeri dan adanya TKI ilegal.
4. Model perlindungan yang dilakukan pemerintah Indonesia dengan mengupayakan MoU dengan negara penerima sebenarnya tidak cukup. Standar MoU tidak mengatur tentang prinsip perlindungan di dalam kebijakan nasional, hanya dominan mengatur tentang kerjasama antara PJTKI dan negara tujuan, dan tidak signifikan mengatur tentang perlindungan pekerja migran.

#### **B. Saran**

1. Persoalan buruh migran tidak hanya persoalan dalam negeri, tapi menyangkut hubungan bilateral antara dua negara, bahkan dapat bersifat multilateral.
2. Pemerintah Indonesia harus menekan TKI *undocumented*, kedua pencegahan di hulu dan terakhir penindakan para pelaku kejahatan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO).
3. Perlindungan dan penempatan TKI harus terus dibahas melalui kerjasama G-to-G antara Indonesia dengan sesama negara pengirim tenaga kerja melalui forum negara-negara pengirim (*sending countries forum*).