

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di Indonesia masalah ketenagakerjaan merupakan masalah internal berkepanjangan dari tahun ke tahun. Persoalan umum yang dihadapi adalah tidak berimbangnya antara jumlah angkatan kerja dengan kesempatan kerja yang tersedia. Fenomena ini bisa dilihat dari tingginya angka pengangguran serta minimnya kesempatan kerja yang disediakan. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2018 angka pengangguran terbuka di Indonesia masih terbilang tinggi yaitu sekitar 13 juta jiwa, walaupun dalam lima tahun terakhir angka tersebut hampir selalu mengalami penurunan (BPS:2018). Kebijakan serta program pemerintah mengenai penempatan PMI¹ ke luar negeri menjadi salah satu solusi yang ditawarkan dalam mengurangi tingkat pengangguran di dalam negeri, dengan memanfaatkan kesempatan kerja di luar negeri.

Keterbatasan lapangan kerja serta kondisi perekonomian di dalam negeri yang kurang menarik dan penghasilan yang lebih tinggi di luar negeri menjadi pemicu terjadinya mobilitas tenaga kerja secara internasional (Ananta: 1996). Pernyataan tersebut diperkuat oleh Aswatini dalam tulisannya, bahwa mobilitas tenaga kerja internasional merupakan respon individu dan negara terhadap terhadap kelebihan atau kekurangan tenaga kerja di negara tertentu yang disebabkan adanya ketimpangan dalam pembangunan ekonomi (*economic performance*) dan perubahan demografi.

¹ Pekerja Migran Indonesia (PMI) adalah setiap warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima pah di luar wilayah Republik Indonesia. Berdasarkan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2017, istilah TKI diganti dengan Pekerja Migran Indonesia atau disingkat PMI

Besarnya arus dan arah mobilitas ini dipengaruhi oleh kombinasi dan interaksi antara faktor pendorong di negara asal dan faktor penarik di negara tujuan. Kondisi ini juga difasilitasi oleh kebijakan pemerintah serta perkembangan terkini dari proses globalisasi yang berdampak pada kemajuan transportasi modern serta teknologi informasi dan komunikasi (Aswatini: 2017). Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar ke empat di dunia setelah India, China, dan USA (data.worldbank.org).

Berdasarkan data BPS tahun 2016, bahwa saat ini jumlah populasi penduduk di Indonesia didominasi oleh usia produktif. Angka kelahiran di prediksi terus menurun pada kisaran tahun 2030-2035, tetapi dengan menuntaskan usia produktif yang cenderung akan menciptakan permasalahan baru di Indonesia, salah satunya yang samapai saat ini menjadi problematika utama adalahnya semakin menipisnya lapangan kerja yang tersedia (Aswatini: 2017). Dalam tulisan Djumadi, disebutkan berbagai faktor yang menyebutkan mengapa proses pemulihan ekonomi tidak dapat berjalan dengan cepat. Salah satu faktornya disebabkan oleh lambatnya pembangunan dalam bidang ekonomi. Kesenjangan antara pusat dan daerah juga menjadi salah satu faktor yang memperlambat pembangunan ekonomi. Lambatnya pemulihan ekonomi memberikan dampak negatif bagi masyarakat, pengangguran yang terus bertambah setiap tahunnya, penduduk miskin bertambah, serta lapangan pekerjaan yang sedikit. Melihat fenomena tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia hanya unggul dalam segi kuantitas tanpa didukung keunggulan kualitas manusainya (Djumadi: 2005)

Globalisasi menjadikan batasan antara negara tidak lagi tersekat-sekat. Perpindahan barang dan jasa semakin mudah. Melalui migrasi tenaga kerja menjadi jalan bagi banyak negara dalam memanfaatkan kesempatan kerja yang tersedia di negara-negara lain. Migrasi adalah langkah alternatif yang diambil individu sebagai upaya untuk mengubah kualitas kehidupannya atas keterbatasan

ekonomi serta distribusi kesempatan di tingkat domestik. Sejarah pengiriman PMI telah terjadi sejak lama sekitar tahun 1970-an, seiring dengan perkembangan zaman angka tersebut terus bertambah, dan meningkatkan jumlah migrasi tenaga kerja ke luar negeri. meningkatnya angka PMI ke luar negeri tidak dapat dipisahkan dari kondisi pertumbuhan angkatan kerja dan ketersediaan lapangan pekerjaan domestik (Hadi: 2008).

Masalah umum yang dihadapi oleh negara-negara berpenduduk padat adalah jumlah warga negara tidak seluruhnya ditopang oleh ketersediaan lapangan pekerjaan. Hal tersebut mengharuskan pemerintah Indonesia mengambil kebijakan terhadap pekerja Indonesia, dan salah satu kebijakan pemerintah atas pekerja Indonesia adalah mengirim pekerja Indonesia ke negara lain. Kebijakan penempatan pekerja Indonesia ke negara lain sudah dilakukan sejak tahun 1970 dan dilakukan oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang tercantum di peraturan pemerintah No. 4/1970 melalui program Antarkerja Antardaerah (antara pekerjaan dan antar daerah) atau AKAD dan program Antarkerja Antarnegara atau AKAN (antara karya dan antar negara).²

Salah satu negara yang menjadi tujuan penempatan PMI terbesar ialah Malaysia. Pada awalnya proses migrasi atau lebih tepatnya kegiatan lintas batas orang Indonesia dan Malaysia terjadi jauh sebelum kedua negara terbentuk (Yulyadi: 2009). Bukan tanpa alasan, persamaan budaya dan agama mayoritas yang dianut tenaga kerja Indonesia, menjadi faktor penting mudahnya arus kedatangan pekerja Indonesia ke Malaysia. Selain itu, tenaga kerja Indonesia dinilai lebih mahir dan pekerja keras dibanding tenaga kerja dari negara lain (Nor Azizan Idris: 2005).

² Berdasarkan Buku Panduan Perlindungan Penempatan Tenaga Kerja Penempatan Tenaga Kerja antar Daerah (AKAD), adalah penempatan tenaga kerja antar provinsi dalam wilayah republik Indonesia, sedangkan Penempatan Tenaga Kerja Antar negara (AKAN), adalah penempatan tenaga kerja di luar negeri.

Data dari BNP2TKI³ mencatat bahwa jumlah PMI yang berada di negeri jiran Malaysia mencapai 88.991 orang pada tahun 2017. Angka ini setara 37,4 persen dari total penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri (BNP2TKI: 2017). Dengan tingginya angka PMI di Malaysia sebagai konsekuensinya, kewajiban pemerintah dalam melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri menjadi lebih besar.

Tabel 1.1
Penempatan PMI Berdasarkan Negara tahun 2014-2018

No.	Negara	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Malaysia	127.827	97.635	87.623	88.991	90.671
2.	Taiwan	82.665	75.303	77.087	62.823	72.373
3.	Saudi Arabia	44.325	23.000	13.538	6.471	5.894
4.	Hongkong	35.030	15.322	14.434	68.103	73.197
5.	Singapura	31.680	20.895	17.700	13.379	18.324
6.	Oman	19.141	6.766	1.014	1.085	749
7.	UAE	17.962	7.619	2.575	1.667	726
8.	Korea Selatan	11.848	5.501	5.912	3.728	6.905
9.	Brunei Darusalam	11.616	9.993	8.152	6.623	5.707
10.	Amerika Serikat	9.233	1.029	249	317	45

Sumber data bnp2tki.go.id

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 dinyatakan bahwa tujuan penempatan dan perlindungan calon buruh migran adalah:

- a. memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;

³ Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (disingkat BNP2TKI) adalah sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen di Indonesia yang mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi.

- b. menjamin dan melindungi calon buruh migran sejak di dalam negeri, di negara tujuan, sampai kembali ke tempat asal di Indonesia;
- c. meningkatkan kesejahteraan buruh migran dan keluarganya.

Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 dinyatakan bahwa: Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan buruh migran di luar negeri. Penempatan PMI di Malaysia, terbagi dalam sektor pekerjaan informal (pekerjaan antar perorangan) dan formal (pekerjaan pada instansi atau lembaga berbadan hukum). Namun di antara dua sektor pekerjaan ini, yang rentan bermasalah adalah PMI informal di bidang Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT). Sedangkan PMI formal tidak terlalu banyak menemui masalah karena dari sisi perlindungan hukum lebih terlindungi.

Berikut ini adalah data dari BNP2TKI tahun 2018 terkait dengan besaran PMI di Malaysia sektor *Domestic Worker*:

Tabel 1.2
Penempatan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Sektor *Domestic Worker*
Tahun 2014 s/d 2018

Tahun	Jumlah
2014	133.390
2015	52.328
2016	45.309
2017	92.158
2018	67.716

*Tahun 2018 terhitung periode 1 Januari s/d 31 Oktober

Sumber data bnp2tki.go.id

Jika melihat data yang ada, hampir setiap tahun jumlah penempatan PMI ke Malaysia mengalami penurunan yang signifikan. Namun, jika dilihat pada kasus-kasus yang menimpa para PMI, masih saja kerap terjadi, khususnya pada sektor domestik. Data Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI)⁴ memperlihatkan, pada tahun 2014-2015 terdapat 321 kasus PMI bermasalah, dan PMI yang berada di Malaysia menempati urutan pertama. Sedangkan pada tahun 2016-2017 terdapat lonjakan 1.501 kasus yang di tangani oleh SBMI dan Malaysia kembali menempati urutan tertinggi. Kasus yang menimpa para PMI di Malaysia beragam bentuknya, mulai dari pelecehan, gaji yang tidak dibayar, dan kekerasan secara fisik.

Perlakuan tidak manusiawi yang dialami oleh PMI jelas bertentangan dengan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT)*⁵. Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut pada tanggal 23 Oktober 1985. Pengesahan dan pelaksanaan isi Konvensi secara bertanggungjawab menunjukkan kesungguhan Indonesia dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM, khususnya hak bebas dari penyiksaan. Tetapi pada kenyataannya, pelanggaran HAM masih dialami oleh PMI yang bekerja di Malaysia khususnya yang bekerja pada sektor domestik. Hal ini bertolak belakang dengan kenyataan yang terjadi, sebab Indonesia memiliki peran yang cukup penting sebagai negara penggerak bagi pemajuan HAM di kawasan Asia Tenggara, terbukti dengan dibentuknya ASEAN

⁴ Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) adalah Organisasi Masyarakat berbasis Calon Buruh Migran, Buruh Migran, Mantan Buruh Migran dan Keluarga Buruh Migran. Organisasi ini dibentuk untuk memperjuangkan, membela, melindungi hak dan kepentingan Buruh Migran serta meningkatkan kesejahteraan Buruh Migran dan anggota keluarganya.

⁵ Pada tanggal 9 Desember Tahun 1975 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menerima Deklarasi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia. Deklarasi tersebut memuat perlindungan terhadap semua orang dari sasaran penyiksaan dan perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia, dan menyatakan perlunya langkah-langkah yang efektif untuk menjamin pelaksanaan Deklarasi tersebut. Langkah-langkah ini mencakup antara lain perbaikan cara interogasi dan pelatihan bagi setiap aparaturnya penegak hukum dan pejabat publik lain yang bertanggungjawab terhadap orang-orang yang dirampas kemerdekaannya. Adapun pengertian penyiksaan dalam Deklarasi ini adalah tindak pidana menurut ketentuan dalam hukum pidana.

Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) sebagai mekanisme HAM regional di kawasan Asia Tenggara pada tahun 2009.

Walaupun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa keterbatasan keahlian yang dimiliki, minimnya kemampuan berkomunikasi, serta kurang pemahamnya aturan di Malaysia sering menjadi kendala bagi PMI. Bukan itu saja, maraknya pengiriman PMI secara tidak resmi (*illegal*) menjadi salah satu pendorong angka pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pihak Malaysia semakin meningkat. Selain itu, persoalan tidak adanya hukum dan kebijakan yang komprehensif di Malaysia terkait perlindungan Tenaga Kerja Asing (TKA), kondisi keamanan di Malaysia, minimnya pelayanan perlindungan, minimnya informasi mengenai hak, hukum dan kebijakan di Malaysia serta sulitnya aspek berkomunikasi juga menjadi berbagai macam persoalan yang sampai saat ini belum dapat terselesaikan secara sepenuhnya oleh pemerintah Indonesia.

Sistem pengaturan dan pengawasan yang lemah di Indonesia memicu permasalahan lain seperti munculnya berbagai biro jasa penyalur tenaga kerja Indonesia yang tidak bertanggung jawab dengan mengirimkan tenaga kerja tanpa memperhatikan kualitas dan keterampilan sumberdayanya, serta tidak dibekali pengetahuan tentang negara tempat kerjanya sehingga dampaknya banyak tenaga kerja Indonesia yang bermasalah. Melihat tanggung jawab yang dimiliki pemerintah dalam melindungi hak-hak PMI, maka diperlukan tindakan khusus dari pihak Indonesia dan Malaysia dalam menjamin keselamatan PMI. Sebab pada hakikaknya keberadaan PMI memberikan dampak positif bagi perekonomian kedua belah pihak. Keberadaan PMI di Malaysia mengisi pekerjaan 3D (*dirty, dangerous, and difficult*) di sektor-sektor informal yang rata-rata kurang diminati oleh penduduk Malaysia (Iqbal & Zainal: 2009). Sedangkan, berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan RI (Kemnaker) yang diterima dari Bank Indonesia (BI), total uang kiriman PMI pada 2015 mencapai

Rp119 triliun. Adapun per Oktober 2016, remitansi⁶ PMI di luar negeri mencapai US\$7.477.856.214 atau setara Rp97,5 triliun. Soes menambahkan bahwa remitansi PMI tidak bisa dianggap remeh, sebab setidaknya telah menyumbang 10 persen dari APBN Negara (mediaindonesia.com: 2017) .

Dengan ketidakpastian dan kontradiksi inilah yang menjadi lingkungan strategis di mana diplomasi Indonesia perlu dijalankan secara menyeluruh. Peluang untuk memanfaatkan kesempatan yang terbuka di era ini, tergantung pada kedekatan faktor-faktor internasional bilateral negara. Kemajuan proses reformasi dan demokratisasi Indonesia telah memungkinkan NKRI lebih siap dalam menghadapi proses globalisasi. Indonesia perlu menunjukkan sikap tegas kepada negara Malaysia dalam melindungi warga negaranya. Perlindungan perlu diterapkan baik di dalam negeri maupun luar negeri sebagai bagian dari perencanaan ketenagakerjaan Indonesia dengan tetap memperhatikan martabat dan nama baik bangsa dan negara. Pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri khususnya dalam pembahasan penelitian ini terhadap Malaysia, harus tetap mengacu pada kebijakan luar negeri Indonesia dengan Malaysia yang antara lain dikembangkan untuk meningkatkan persahabatan dan kerjasama bilateral kedua negara.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut pemerintah Indonesia maupun pemerintah Malaysia perlu memperketat sistem pengelolaan dan pengaturan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam pengiriman PMI. Undang-undang ketenagakerjaan dan kebijakan luar negeri yang khusus mengatur PMI perlu diperbaharui untuk melindungi PMI yang bekerja di Malaysia. Protokol Amandemen *Memorandum of Understanding* (MoU) tahun 2006 antara Pemerintah Indonesia dengan pemerintah Malaysia terkait perekrutan dan penempatan pekerja domestik Indonesia ditandatangani pada 30

⁶ Remitansi adalah transfer uang yang dilakukan pekerja asing ke penerima di negara asalnya. Selain bantuan internasional, uang yang dikirimkan pekerja migran merupakan salah satu arus uang terbesar di negara berkembang

Mei 2011 semestinya dijadikan pijakan dalam menjalankan aturan-aturan terkait hak-hak PMI (buruhmigran.or.id: 2011).

Dengan adanya permasalahan PMI di Malaysia yang terus berkembang setiap tahunnya serta mempertanyakan keefektifan MoU yang dibuat untuk melindungi PMI di Malaysia, maka penulis berminat untuk mengkaji dan meneliti permasalahan tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul : “Diplomasi Indonesia Dalam Melindungi Pekerja Migran Indonesia (PMI) di Malaysia: Sektor Domestik Periode 2014-2018”

1.2 Rumusan Masalah

Bukan tanpa alasan, besarnya angka pendatang migran yang berasal dari Indonesia ke Malaysia disebabkan oleh pesatnya pembangunan perekonomian di Malaysia. lapangan kerja yang berbanding terbalik dengan angkatan kerja menjadikan masyarakat berbondong-bondong pergi ke Malaysia untuk mencari kerja. Ketergantungan Malaysia terhadap PMI dalam menggerakkan ekonominya menjadi salah satu alasan banyaknya jumlah PMI yang bekerja di Malaysia khususnya pada sektor domestik (PLRT). Iming-iming gaji yang lebih besar menjadikan tenaga kerja Indonesia merelakan keselamatan dirinya demi mencukupi kehidupan perekonomian keluarganya. PMI Indonesia saat ini lebih dibutuhkan karena terjadinya kekosongan pekerja di sektor domestik akibat penduduk lokal yang mulai beralih bekerja pada sektor yang lebih baik.

Dalam hal ini, Indonesia ikut ambil bagian dalam mengirimkan tenaga kerjanya ke Malaysia. Hingga saat ini, jumlah pekerja Indonesia yang berada di Malaysia hampir seluruhnya bekerja pada sektor domestik (PLRT). Walaupun demikian, pada realitanya kita melihat bahwa sejak pengiriman pertama hingga saat ini, permasalahan yang belum dapat diselesaikan pemerintah adalah proses perlindungan terhadap PMI di Malaysia. Setiap tahunnya terdapat kasus-kasus

yang mengganggu hubungan bilateral Indonesia-Malaysia. baik dari segi pelanggaran yang dilakukan oleh PMI ataupun pihak Malaysia yang tidak bertanggung jawab.

Bertitik tolak dari latar belakang penelitian tersebut, peneliti merumuskan masalah yang akan diteliti, sebagai berikut : Bagaimana cara Indonesia melakukan upaya diplomatik untuk melindungi PMI dari tindak pelanggaran HAM yang terjadi di Malaysia sektor *domestic worker* 2014-2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Suatu kegiatan yang dilakukan tentu mempunyai suatu tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses diplomasi yang dilakukan Indonesia dalam melindungi pekerja migran Indonesia di Malaysia.
2. Untuk menjelaskan dinamika isu pada studi hubungan internasional.

1.4 Manfaat Penelitian.

Adapun manfaat penelitian, adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis, Penelitian ini diharapkan memberikan informasi serta sumbangan yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang khususnya mengenai ketenagakerjaan.
2. Manfaat Praktis, Penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi studi Hubungan Internasional dengan menawarkan isu-isu non-tradisional, fenomena dari banyak masalah yang dihadapi oleh

pekerja migran di Malaysia yang mengalami tindak pelanggaran HAM di sektor domestik.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam rangka memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian yang akan penulis lakukan secara menyeluruh, maka penulis akan menjelaskan bagian-bagian dari penelitian ini.



BAB I PENDAHULUAN

Bagian ini berisi uraian latar belakang masalah yang akan penulis teliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini berisi uraian mengenai literature review yang telah penulis kaji (berasal dari hasil pemikiran beberapa penulis yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan), kerangka pemikiran, alur pemikiran, dan asumsi.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bagian ini berisi uraian mengenai metode yang akan penulis lakukan dalam melakukan penelitian. Bagian ini terdiri dari: jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, waktu dan lokasi penelitian.

BAB VI, V, VI HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini berisi penjelasan terhadap kebijakan ketenagakerjaan di Malaysia, kondisi PMI yang bekerja di Malaysia, usaha diplomasi Indonesia dalam mengurangi angka pelanggaran uang terjadi pada PMI di Malaysia serta menjabarkan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam melindungi PMI yang berada di Malaysia 2014-2018.

BAB V KESIMPULAN

Bagian laporan akhir ini akan berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan laporan ini akan menjelaskan mengenai hasil penelitian yang telah penulis lakukan. Serta penulis akan menuliskan saran yang berisi mengenai harapan penulis terkait penelitian yang penulis lakukan.