

# DINAMIKA KERJASAMA INDONESIA DAN MALAYSIA TENTANG PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA

Oleh

**Dwi Wahyu Handayani<sup>\*)</sup>, Agus Hadiawan<sup>\*)</sup>, Aman Toto Dwijono<sup>\*)</sup>**

*<sup>\*)</sup> Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung*

---

## ABSTRACT

*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: Dynamics, cooperation, placement and protection of labor***

---

## PENDAHULUAN

Berdasarkan 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.

Pasar TKI ilegal ini dengan jumlah yang ternyata cukup besar, menandai ada permintaan dari majikan Malaysia dan penawaran penduduk Indonesia yang miskin dan yang putus asa mencari pekerjaan di dalam negeri. Apabila Pemerintah RI memandang pasar TKI sebagai pasar yang sangat penting, karena terkait devisa, maka perlu dilengkapi dengan undang-undang serta kelembagaan, termasuk dukungan APBN yang memadai. TKI bukan barang biasa dan perlu dilindungi. Oleh sebab itu, penelitian untuk menganalisa dinamika kerjasama Indonesia dan Malaysia dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja menjadi sangat penting. Faktor pentingnya adalah pengiriman TKI ke Malaysia termasuk besar dan memiliki jumlah pengaduan kasus TKI yang besar pula.

Berdasarkan latar belakang di atas, pertanyaan yang diajukan dan hendak dijawab melalui penelitian ini adalah Bagaimana dinamika kerjasama Indonesia dan Malaysia tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja?. Diharapkan hasil penelitian ini akan memperkaya kajian kontemporer dalam bidang pemerintahan dan hubungan internasional. Dengan demikian, kajian ini diharapkan dapat memberikan andil perkembangan teori pemerintahan yang baik untuk menangani masalah kontemporer. Kegunaan secara praktis, dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pemerintah sebagai garda terdepan pelayanan terhadap masyarakatnya termasuk upaya perlindungan terhadap warganya yang bekerja di luar negeri.

## TINJAUAN PUSTAKA

### **Migrasi Internasional dan Faktor yang Mempengaruhinya**

Perpindahan tenaga kerja internasional adalah perpindahan yang dilakukan karena melakukan pekerjaan sementara, berdasarkan kontrak kerja yang telah ditentukan (Aswatini; 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. Adapun menurut Hoffman (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”.*

Menurut Everett S. Lee (Munir, 2000) ada 4 faktor yang menyebabkan orang mengambil keputusan untuk melakukan migrasi, yaitu:

1. Faktor-faktor yang terdapat di daerah asal
2. Faktor-faktor yang terdapat di tempat tujuan
3. Rintangan-rintangan yang menghambat
4. Faktor-faktor pribadi

Sedangkan faktor dalam pribadi mempunyai peranan penting karena faktor-faktor nyata yang terdapat di tempat asal atau tempat tujuan belum merupakan faktor utama, karena pada akhirnya kembali pada tanggapan seseorang tentang faktor tersebut, kepekaan pribadi dan kecerdasannya. Adanya faktor-faktor sebagai penarik ataupun pendorong di atas merupakan perkembangan dari ketujuh teori migrasi (*The Law of Migration*) yang dikembangkan oleh E.G Ravenstein pada tahun 1885 (Munir, 2000).

## **Kerjasama Bilateral**

Kerjasama dapat diadakan dalam berbagai bentuk mulai dari kerangka kerjasama multilateral maupun kerjasama bilateral. Hubungan bilateral sebagai suatu konsep dalam hubungan internasional memiliki makna yang lebih kompleks dan lebih beragam serta mengandung sejumlah pengertian yang berkaitan dengan dinamika hubungan internasional itu sendiri. Konsep hubungan bilateral ini digunakan untuk memperkuat kerjasama antara dua negara dengan menggunakan pengaruhnya sehingga dapat mencapai tujuan nasionalnya.

Menurut Krisna (1993) dalam kamus politik internasionalnya mengatakan bahwa ; *“hubungan bilateral adalah keadaan yang menggambarkan adanya hubungan yang saling mempengaruhi atau terjadi hubungan timbal balik antara dua pihak atau dua negara”*. Pernyataan ini mengandung arti bahwa hubungan bilateral merupakan hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara dua negara. Dalam hal ini hubungan tersebut terjadi antara Indonesia dan Malaysia dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja.

Penggambaran tentang hubungan bilateral tersebut tidak terlepas dari kepentingan nasional masing-masing negara untuk mengadakan hubungan dan menjalin kerjasama antara kedua negara dan tidak tergantung hanya pada negara yang dekat saja melainkan juga negara yang secara geografis letaknya agak jauh. Dengan adanya tujuan-tujuan tertentu untuk menciptakan perdamaian dengan memperhatikan kerjasama politik, sosial, kebudayaan dan struktur ekonomi sehingga menghasilkan suatu hubungan yang lebih harmonis di antara kedua negara.

Hubungan bilateral dalam hubungan internasional selalu berada dalam dua konteks, yaitu kerjasama dan konflik. Kedua konteks hubungan internasional ini berubah dari waktu ke waktu sesuai dengan dinamika hubungan internasional itu sendiri. Pola interaksi hubungan bilateral dalam konteks kerjasama diidentifikasi dengan bentuk kerjasama bilateral. Kerjasama bilateral dapat pula di artikan dengan adanya kepentingan yang mendasari kesepakatan antara dua negara untuk berinteraksi dalam suatu bidang tertentu dengan cara dan tujuan yang telah di sepakati bersama.

Dalam kerangka pemahaman Holsti (1998) dijelaskan bahwa terbentuknya suatu kerjasama berdasar pada kebanyakan kasus, sejumlah pemerintah saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan atau membahas masalah, mengemukakan bukti-bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau lainnya dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau pengertian tertentu yang memuaskan kedua belah pihak. Proses ini disebut kerjasama.

Pendapat Holsti di atas memberikan batasan konsepsi yang jelas antara dua bentuk interaksi dalam hubungan internasional, yaitu konflik dan kerjasama. Apabila dalam

menghadapi satu kasus atau lebih pihak-pihak yang terlibat gagal mencapai kesepakatan, maka interaksi antar aktor tersebut akan berujung pada konflik. Namun apabila pihak-pihak yang terlibat berhasil mencapai suatu kesepakatan bersama, maka interaksi antar aktor tersebut akan menghasilkan suatu bentuk kerjasama.

Dalam membentuk sebuah kerjasama bilateral setiap negara memiliki tujuannya masing-masing, oleh karena itu setiap negara merumuskan sebuah kebijakan yang menyangkut dengan kepentingan negara tersebut. Tujuan-tujuan tersebut memiliki kaitan dengan kepentingan nasional negara tersebut. Sebab atas dasar kepentingan nasional tersebut, sebuah negara akan merumuskan sebuah kebijakan. Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya yang dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang di tuangkan dalam kepentingan nasional (Rudy, 2002).

Kebijakan spesifik yang dimaksud dapat berupa kebijakan yang bersifat kerjasama bilateral dalam hal ini kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia dan Malaysia dalam penempatan dan perlindungan tenaga kerja. Namun, kebijakan spesifik tersebut juga dapat berupa paksaan yang harus diterima oleh negara lain dalam hal ini kebijakan pembatasan kuota jumlah TKI oleh pemerintah Indonesia atau pun Malaysia. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya, serta melindungi kepentingan negaranya.

Devetak, George, dan Burke (2001) mendefinisikan kepentingan nasional sebagai berikut *A notoriously plastic term that refers to the state's foreign policy aims. The national interest is said to be the same regardless of the government in power, but different governments will hold different ideological agendas and priorities, meaning that the national interest will change accordingl.* Definisi di atas mengartikan kepentingan nasional sebagai sebuah hal yang nyata dimiliki oleh setiap negara dalam berbagai prilakunya dalam hubungan antar bangsa, meskipun dalam implementasinya setiap negara memiliki kepentingan nasional yang berbeda yang di dasarkan oleh berbagai faktor yang membentuk negara itu baik secara historis, politis, ekonomis dan geografis.

Kepentingan nasional sebuah negara dapat berubah mengikuti pada tingkat prioritas atau agenda ideologis pemimpin ataupun pemerintahan negara tersebut. Ini menunjukkan bahwa kepentingan nasional dapat di pengaruhi oleh banyak faktor dalam sebuah negara. Wujud dari implementasi sebuah kepentingan nasional adalah perumusan sebuah kebijakan yang merupakan kelanjutan dari politik luar negeri negara tersebut. Politik luar negeri tersebut tidak hanya memperhitungkan kondisi dari luar negara tersebut, tetapi juga melihat kondisi dari dalam negerinya. Dalam wujud penempatan dan perlindungan tenaga kerja oleh Indonesia dan pemerintah Malaysia hal pertimbangan kebijakan ini merujuk pada kondisi serta fasilitas penunjang yang terus diperbaiki dan ditingkatkan.

Kebijakan luar negeri sendiri memiliki pengertian "*Kebijakan luar negeri adalah semua sikap dan aktivitas yang melalui masyarakat nasional yang terorganisasi berusaha untuk menguasai dan mengambil keuntungan dari lingkungan internasional*" (Rudy, 2002). Definisi ini menggambarkan kebijakan luar negeri suatu negara sebagai representasi dari politik luar negeri dan politik dalam negeri. Politik luar negeri tersebut tidak hanya melibatkan faktor-faktor eksternal, melainkan juga faktor-faktor internal. Secara umum, politik luar negeri merupakan sebuah perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional (Perwita, 2006).

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Pendekatan kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Metode pengumpulan data dalam penelitian menggunakan teknik dokumen dan triangulasi. Proses analisis data diawali dengan menelaah seluruh data yang berhasil dihimpun dari berbagai sumber yaitu wawancara, dan kajian dokumen (pustaka). Langkah berikutnya reduksi data yang dilakukan dengan cara abstraksi. Abstraksi merupakan upaya membuat rangkuman dari segala data yang ada. Kemudian, menyusunnya dalam satuan-satuan. Satuan-satuan ini dikategorisasikan pada langkah berikutnya. Pengkategorian ini dilakukan dengan cara koding. Selanjutnya adalah melakukan pemeriksaan keabsahan data. Langkah terakhir, penafsiran data yang telah untuk diuji (verifikasi) untuk dijadikan teori substansif dengan menggunakan beberapa metode tertentu.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Kerjasama Perlindungan TKI: Antara Daya Bargaining Position dan Kepentingan Nasional**

#### **Daya Bargaining Position dengan Malaysia**

Abdulsalam (dalam Handayani, 2014) mengungkapkan bahwa 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.

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 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.

Ganjaan 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>)

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 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 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. *Power* negara sangat penting dan diperlukan dalam berbagai forum guna memperoleh dukungan dari negara lain ataupun dalam kerjasama, baik bilateral, regional, maupun multilateral. Kepemilikan *power* dapat menjadikan suatu negara mampu

mempengaruhi bahkan mengontrol negara lain untuk bertindak atau mengambil kebijakan yang akan memberikan keuntungan bagi negara pemilik *power*.

Meski demikian, *power* tidak muncul begitu saja melainkan dengan beberapa kekuatan dasar yang mesti dimiliki mulai dari segi ekonomi, sosial, politik, dan militer. Suatu negara dengan *power* lebih dibanding negara lainnya akan lebih mudah untuk meraih kepentingan nasionalnya. Sedangkan bagi negara yang kekuatannya kurang, akan memiliki posisi yang lemah dalam proses tawar-menawar kepentingan tersebut. Untuk memperoleh *power* tersebut, seluruh negara akan melakukan berbagai upaya termasuk dengan memberdayakan segala potensi yang dimilikinya.

Negara kemudian menggunakan kekuatan nasional (*national power*) guna meraih kepentingan nasionalnya. Elemen-elemen *national power* ini menurut Morgenthau (1948) terdiri atas sembilan unsur, yakni; geografi, sumber daya alam, kemampuan industri, kesiagaan militer, penduduk, karakter nasional, moral nasional, kualitas diplomasi, dan kualitas pemerintah. Namun demikian untuk konteks kekinian, kesembilan elemen tersebut dapat diformulasi secara garis besar menjadi: geografis dan segenap isinya, *man power* atau tenaga ahli, kemampuan industri dan teknologi, ilmu pengetahuan dan informasi, serta keterampilan diplomasi. Kedudukan atau posisi suatu negara yang didukung oleh keunggulan geografis, sumber daya alam dan sumber daya manusianya turut menentukan kekuatannya terutama dalam menjalin kerjasama dengan negara lain.

Diplomasi pemerintahan SBY dinilai belum sepenuhnya mampu melindungi warganya yang bekerja di luar negeri. Keberhasilan diplomasi Indonesia dalam masalah perlindungan TKI. Model perlindungan yang dilakukan pemerintah Indonesia selama ini dengan mengupayakan MoU dengan negara penerima sebenarnya juga tidaklah cukup, dikarenakan standar MoU tidak mengatur tentang prinsip perlindungan di dalam kebijakan nasional, sehingga MoU yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia 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.

### **Tuntutan Kepentingan Nasional**

Permintaan tenaga kerja dari Indonesia selama ini sangat dibutuhkan di luar negeri, di antaranya Malaysia. Masyarakat antusias mencari nafkah hingga ke luar negeri disebabkan penghasilan lebih tinggi dan kurangnya lapangan kerja di Indonesia. Negara pun mendapat manfaat ekonomi karena mereka merupakan sumber devisa terbesar dan membantu perekonomian pemerintah Indonesia baik legal dan illegal. *Remittance* yang dikirim oleh TKI dari luar negeri ke dalam negeri merupakan formulasi dari unsur pelayanan penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri. Masuknya *remittance* mendorong kemampuan negara untuk membayar utang-utang luar negeri dan mengimpor barang-barang untuk menunjang pembangunan nasional. *Remittance* melalui pengiriman TKI merupakan devisa yang paling efisien, dibandingkan dengan devisa yang lainnya karena tidak membutuhkan modal terlalu besar. Pengiriman remittance dari negara-negara tujuan penempatan TKI diluar negeri perlu diawasi dengan ketat oleh otoritas moneter nasional agar tidak jatuh ke tangan-tangan orang-orang yang tidak bertanggungjawab. Bila remittance yang besar jatuh pada orang-orang yang tidak bertanggung jawab akan dapat mengganggu stabilitas pasar nilai valuta asing di Indonesia.



Dalam proses kesepakatan upaya perlindungan dan penempatan TKI di Malaysia tersebut diketahui bahwa terdapat perbedaan kepentingan antara kedua negara. Pemerintah Indonesia terus mengupayakan perlindungan bagi warga negaranya sedangkan Malaysia ingin melindungi struktur negaranya. Realitas mengenai kekerasan yang dialami oleh TKI di Malaysia tidak dianggap sebagai resiko pekerjaan bagi TKI semata. Pemerintah Indonesia yang mana dalam masalah ini merupakan pemilik tenaga kerja perlu melakukan antisipasi dengan cara mengupayakan perlindungan bagi TKI di Malaysia yang rawan terhadap tindak kekerasan.

Dalam hal pengawasan pemerintah Malaysia bermaksud memperkuat kapasitas petugas lembaga pemerintah yang bertanggung jawab terhadap tenaga kerja migran, untuk menegakkan hukum yang lebih efektif dan memperkuat inspeksi ketetapan instansi penempatan pekerjaan berfokus khusus pada majikan yang mempekerjakan sejumlah besar tenaga kerja migran. Dalam hal data dan informasi tenaga kerja migran, Pemerintah Malaysia bermaksud meningkatkan pengumpulan informasi melalui tenaga kerja nasional yang pulang, Pampasan membangun pangkalan data pasar tenaga kerja dan sistem pertukaran tenaga Kerja elektronik untuk mengawasi manajemen dan perencanaan kebijakan secara efektif. Data dan informasi mengenai sistem biometrik tenaga kerja dari Kementerian Dalam Negeri akan dibagikan ke tenaga kerja migran untuk memperbaiki pengawasan terhadap majikan.

Devetak, George, dan Burke (2001) mendefinisikan kepentingan nasional sebagai berikut *A notoriously plastic term that refers to the state's foreign policy aims. The national interest is said to be the same regardless of the government in power, but different governments will hold different ideological agendas and priorities, meaning that the national interest will change accordingl*. Definisi di atas mengartikan kepentingan nasional sebagai sebuah hal yang nyata dimiliki oleh setiap negara dalam berbagai prilakunya dalam hubungan antar bangsa, meskipun dalam implementasinya setiap negara memiliki kepentingan nasional yang berbeda yang didasarkan oleh berbagai faktor yang membentuk negara itu baik secara historis, politis, ekonomis dan geografis.

Kepentingan nasional sebuah negara dapat berubah mengikuti pada tingkat prioritas atau agenda ideologis pemimpin ataupun pemerintahan negara tersebut. Ini menunjukkan bahwa kepentingan nasional dapat dipengaruhi oleh banyak faktor dalam sebuah negara. Wujud dari implementasi sebuah kepentingan nasional adalah perumusan sebuah kebijakan yang merupakan kelanjutan dari politik luar negeri negara tersebut. Politik luar negeri tersebut tidak hanya memperhitungkan kondisi dari luar negara tersebut, tetapi juga melihat kondisi dari dalam negerinya. Dalam wujud penempatan dan perlindungan tenaga kerja oleh Indonesia dan pemerintah Malaysia hal pertimbangan kebijakan ini merujuk pada kondisi serta fasilitas penunjang yang terus diperbaiki dan ditingkatkan.

## 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. Selama waktu tersebut hingga sekarang, kedua pihak terus melakukan upaya-upaya perbaikan mekanisme penempatan dan perlindungan TKI ke Malaysia.

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 yang 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 khususnya TKI ilegal. Sebagian besar pemerintah melakukan pengirimanTKI tanpa keahlian dan pemahaman budaya negara penerima serta tidak jelasnya kontrak kerja. Adanya pihak yang melakukan pungli terhadap TKI di dalam negeri.
4. Diplomasi pemerintahan SBY dinilai belum sepenuhnya mampu melindungi warganya yang bekerja di luar negeri. Model perlindungan yang dilakukan pemerintah Indonesia selama ini dengan mengupayakan MoU dengan negara penerima sebenarnya juga tidaklah cukup, dikarenakan standar MoU tidak mengatur tentang prinsip perlindungan di dalam kebijakan nasional, sehingga MoU yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia hanya dominan mengatur tentang kerjasama antara PJTKI dan negara tujuan, dan tidak signifikan mengatur tentang perlindungan pekerja migran.
5. Permintaan tenaga kerja dari Indonesia selama ini sangat dibutuhkan di luar negeri, diantaranya Malaysia. Negara pun mendapat manfaat ekonomi karena mereka merupakan sumber devisa terbesar dan membantu perekonomian pemerintah Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aswatini, Raharto. 1999. *Migrasi dan pembangunan di kawasan timur indonesia*. PPT-LIPI: Jakarta.
- Devetak, Richard, Jim George, dan Anthony Burke. 2001. *An introduction to international relation: australian perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Handayani, Pristika. 2009. *Perjanjian bilateral indonesia dengan malaysia terhadap tenaga kerja indonesia (TKI)*. Lex Jurnalica Volume 11 Nomor 1, April 2014.
- Holsti, K.J. 1998. *Politik internasional: kerangka untuk analisis*. Erlangga. Jakarta.
- Krisna, Didi. 1993. *Kamus politik internasional*, Jakarta : Grasindo.

- Morgenthau, Hans J., Kenneth W. Thompson, 2010, *Politik antar bangsa, terj. S. Maimoen, et al.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Munir, R. 2000. "*Migrasi*" dalam *lembaga demografi FEUI, dasar-dasar demografi: edisi 2000*. Jakarta: Lembaga Penerbit UI.
- Perwita, Anak Agung Banyu dan Yahyan Mochamad Yani. 2006. *Pengantar ilmu hubungan internasinal*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Rudy. T May. 2002. *Study strategis : dalam transformasi sistem internasional pasca perang dingin*. Refika Aditama.
- <http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/ketenagakerjaan/164-mou-perlindungan-tki-dengan-malaysia-kembali-tertunda>. Tanggal Akses: 06 Sep 2014.

